

Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU7

EU-arbetet i riksdagen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i riksdagsordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

De föreslagna ändringarna innebär bl.a. att riksdagen inte längre ska vara tvungen att behandla grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av kommissionen, att förslag till rättsakter och inte bara utkast till lagstiftningsakter ska vara undantagna från riksdagens granskningsförfarande, att protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren, samt att det införs en bestämmelse om en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpningen (Europol).

Förslagen grundar sig på de lagförslag som den parlamentariska EU-kommittén lämnade i betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1).

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

En följdmotion har väckts med anledning av framställningen. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkandena.

I betänkandet finns tre reservationer (SD).

I förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen föreslås ändringar i huvudbestämmelser i riksdagsordningen. Utskottet förordar att dessa ändringar beslutas enligt 8 kap. 17 § första stycket andra meningen regeringsformen.

Behandlade förslag

Framställning 2017/18:RS8 EU-arbetet i riksdagen.

Fyra yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Framställningens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
EU-arbetet i riksdagen	7
Proportionalitetstest i subsidiaritetsprövningen.....	11
Stärkt skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden	13
Reservationer	16
1. Riksdagens behandling av grön- och vitböcker, punkt 1 (SD)	16
2. Proportionalitetstest i subsidiaritetsprövningen, punkt 5 (SD)	16
3. Stärkt skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden, punkt 6 (SD).....	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Framställningen.....	18
Följdmotionen	18
<i>Bilaga 2</i>	
Riksdagsstyrelsens lagförslag	19
<i>Bilaga 3</i>	
Reservanternas lagförslag	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagens behandling av grön- och vitböcker

Riksdagen antar 9 kap. 20 § riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2017/18:RS8 punkt 1 i denna del och avslår motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 1 (SD)

2. Övriga ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i de delar som avser huvudbestämmelser och som inte omfattas av utskottets förslag ovan.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2017/18:RS8 punkt 1 i denna del.

3. Ändringar i riksdagsordningens tilläggsbestämmelser

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i de delar som avser tilläggsbestämmelser.

Därmed bifaller riksdagen framställning 2017/18:RS8 punkt 1 i denna del och avslår motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 3.

4. Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Därmed bifaller riksdagen framställning 2017/18:RS8 punkt 2.

5. Proportionalitetstest i subsidiaritetsprövningen

Riksdagen avslår motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 2.

Reservation 2 (SD)

6. Stärkt skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden

Riksdagen avslår motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 3 (SD)

Stockholm den 8 november 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Hans Ekström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Ida Karkiainen (S), Ida Drougge (M), Jonas Millard (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Erik Ezelius (S), Bengt Eliasson (L), Fredrik Lindahl (SD), Jonas Eriksson (MP) och Louise Meijer (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen beslutade i juni 2016 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att utreda riksdagens arbete med EU-frågor. Uppdraget var resultatet av ett tillkännagivande som riksdagen beslutat om på konstitutionsutskottets förslag (bet. 2015/16:KU16 s. 41). Konstitutionsutskottet anförde bl.a. att kommittén borde genomlysna och studera gällande bestämmelser för riksdagens arbete med EU-frågor och hur detta arbete bedrivs i praktiken för att utröna huruvida funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen har förändrats, och för att kunna förhålla sig till de pågående diskussionerna och utvecklingstendenserna i EU-samarbetet. Det var enligt utskottet även angeläget att belysa om riksdagens arbete med EU-frågor bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om formerna för arbetet är ändamålsenliga och ger bästa möjliga förutsättningar för riksdagen att fullgöra sina uppgifter.

Den parlamentariska EU-kommittén överlämnade i februari 2018 betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1). Kommittén bedömer att riksdagens arbetsformer när det gäller EU-frågorna i huvudsak är adekvata. Kommittén lämnar dock vissa förslag på förändringar, varav några avser lagändringar.

I framställning 2017/18:RS8 EU-arbetet i riksdagen föreslår riksdagsstyrelsen att riksdagen ska anta förslag till ändringar i riksdagsordningen, förkortad RO, och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Förslagen grundar sig på kommitténs lagförslag.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

En följdmotion (SD) har väckts med anledning av framställningen.

Enligt 8 kap. 21 § regeringsformen ska ett yttrande från Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar om bl.a. lag om begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar. I framställningen föreslås ändringar i OSL. Den föreslagna ändringen är emellertid en följdändring och enligt utskottets mening av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Riksdagsstyrelsens lagförslag finns i bilaga 2.

Framställningens huvudsakliga innehåll

I framställningen föreslår riksdagsstyrelsen ändringar i RO och OSL. Förslagen innebär

- att riksdagen inte längre ska vara tvungen att behandla grön- och vitböcker som överlämnats till riksdagen av kommissionen

- att förslag till rättsakter och inte bara utkast till lagstiftningsakter ska vara undantagna från riksdagens granskningsförfarande
- att talmannen i samråd med gruppledarna ska få bestämma att dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU ska granskas av riksdagen
- att protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren
- att bestämmelsen om att regeringen i vissa fall ska överlägga med EU-nämnden ska tas bort och att det ska anges i RO att vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden, i stället för som i dag vid nämndens överläggningar med regeringen, ska nedtecknas i läsbar form
- att det införs en bestämmelse om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det parlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet samt
- att det införs en bestämmelse om en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpningen (Europol).

Dessutom föreslås en ändring i OSL som är en följd av den ändring i RO som innebär att det där talas om regeringens samråd med EU-nämnden i stället för nämndens överläggningar med regeringen.

Utskottets överväganden

EU-arbetet i riksdagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i riksdagsordningen och offentlighets- och sekretesslagen om riksdagens arbete med EU-frågor och avslår två motionsyrkanden.

Jämför reservation 1 (SD).

Framställningen

Riksdagens behandling av grön- och vitböcker

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § RO behandla grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen. Utöver det kan talmannen i samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från EU ska behandlas av riksdagen. I praktiken har de dokument från EU som tagits upp för behandling till övervägande del varit meddelanden och rapporter från kommissionen.

Riksdagsstyrelsen föreslår att riksdagen inte längre ska vara tvungen att behandla grön- och vitböcker. Riksdagsstyrelsen konstaterar, i likhet med den parlamentariska EU-kommittén, dels att betydelsen av grön- och vitböcker under senare tid har minskat, dels att det urval som i praktiken har gjorts av riksdagen i den valfria behandlingen av EU-dokument tyder på ett ansvarskännande och en kapacitet i riksdagen att välja ut lämpliga dokument för behandling. Grön- och vitböcker kan enligt riksdagsstyrelsen utgöra sådana centrala strategiska dokument som granskningsförfarandet tar sikte på, men de måste inte vara det. Med den föreslagna ändringen kan riksdagen enligt riksdagsstyrelsen granska även grön- och vitböcker om deras innehåll motiverar det.

För att bättre återspegla den praxis som har utvecklats när det gäller vilka dokument som riksdagen kan ta upp till granskning föreslår riksdagsstyrelsen också att det inte för riksdagens granskning ska krävas att ett dokument från EU ska ha överlämnats till riksdagen. Det betyder enligt riksdagsstyrelsen att riksdagen även på egen hand kan hämta hem ett dokument för granskning. Det som kan omfattas är dokument som inte i strikt mening är dokument från EU:s institutioner men som har upprättats på uppdrag av en eller flera sådana institutioner. En sådan ordning stämmer enligt riksdagsstyrelsen överens med hur praxis har kommit att utveckla sig. Ett tillägg föreslås också som tydliggör att riksdagen kan ta upp dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU till granskning.

Riksdagsstyrelsen föreslår också att lagtexten ska ändras så att de aktuella dokumenten ska granskas, inte behandlas, av riksdagen. Ordet granskning

speglar enligt riksdagsstyrelsen det gängse språkbruket. Det understryker vidare att de krav som ställs på utskottshanteringen i dessa ärenden är lägre än när det gäller andra riksdagsärenden.

Riksdagsstyrelsen föreslår vidare att det ska preciseras i lagtexten att undantaget från riksdagens granskningsmöjligheter inte bara ska omfatta utkast till EU:s lagstiftningsakter utan även andra förslag till rättsakter. Därmed klargörs enligt riksdagsstyrelsen att det är olämpligt att riksdagen granskar förslag till rättsakter samtidigt som Sverige genom regeringen deltar i förhandlingar om förslagen. Syftet med undantaget är därmed enligt riksdagsstyrelsen att riksdagen ska granska frågor under deras tidiga hantering inom EU för att de svenska ställningstagandena ska kunna få genomslag inom EU.

Riksdagsstyrelsen gör härutöver bedömningen att kommissionen även i fortsättningen bör uppmärksammas på riksdagens beslut om ett utlåtande om granskning av ett dokument som härrör från kommissionen och att riksdagen bör acceptera att ett sådant utlåtande kan uppfattas som bidrag i en dialog mellan kommissionen och riksdagen som nationellt parlament. Det bör dock enligt riksdagsstyrelsen inte införas någon bestämmelse om att ett sådant beslut ska meddelas kommissionen genom en skrivelse. Det står därmed klart att verkan av riksdagens beslut om granskningsutlåtanden inte påverkas. De synpunkter som kommer till uttryck i ett granskningsutlåtande är enligt riksdagsstyrelsen alltså att betrakta som preliminära och av konstitutionellt oförbindande karaktär. Kammarens beslut binder heller inte i rättslig mening regeringen, som därmed inte kan anses göra sig skyldig till en överträdelse av någon bestämmelse i grundlag eller annan lag om den företrädaren ståndpunkt som står i strid med kammarens beslut.

Anmälan i kammaren av protokollsutdrag efter subsidiaritetsprövningar

Riksdagsstyrelsen föreslår att det i RO:s tilläggsbestämmelse 6.13.1 ska anges att protokollsutdrag från ett utskott om att ett utkast till en av EU:s lagstiftningsakter inte strider mot subsidiaritetsprincipen ska tas upp på föredragningslistan till ett sammanträde i kammaren. En sådan anmälan i kammaren, som görs redan i dag även om RO inte kräver det, är inte bara en formalitet utan fyller enligt EU-kommittén, som riksdagsstyrelsen hänvisar till, en demokratisk kontrollfunktion eftersom varje enskild riksdagsledamot därmed har möjlighet att begära ordet i kammaren i anslutning till anmälan.

Riksdagsstyrelsens bedömning är vidare att utskotten även i fortsättningen bör kunna samråda med den kommunala och regionala nivån vid sin subsidiaritetsprövning för att inhämta information om eventuella subsidiaritetsproblem ur kommunal eller regional synvinkel. Kontakter kan t.ex. tas mellan riksdagens partier och deras kommunala och regionala partioorganisationer eller mellan utskotten och Sveriges Kommuner och Landsting.

Regeringens överläggning och samråd med riksdagen

Riksdagsstyrelsen konstaterar att det i RO i dag anges att regeringen, utöver att samråda med EU-nämnden om frågor som ska beslutas i rådet, ska överlägga med nämnden i andra frågor om arbete i EU när nämnden av särskilda skäl begär en sådan överläggning (7 kap. 14 §). Bestämmelsen om regeringens överläggningar med EU-nämnden har aldrig tillämpats.

Riksdagsstyrelsen konstaterar vidare att utskotten ansvarar för att begära och genomföra de överläggningar som de ser behov av samt för att vara aktiva redan i EU-frågans inledande fas.

Riksdagsstyrelsen föreslår att det inte längre ska anges i RO att regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i EU än frågor som ska beslutas i rådet när EU-nämnden begär det. Genom förslaget tydliggörs att utskotten inte kan överlåta denna uppgift till EU-nämnden.

Som en följd av förslaget föreslår riksdagsstyrelsen också dels att det i RO:s tilläggsbestämmelse 7.15.5 ska anges att vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden ska nedtecknas i läsbar form, i stället för som i dag vad som yttrats vid EU-nämndens överläggningar med regeringen, dels att det i hänvisningen till denna tilläggsbestämmelse i 41 kap. 1 § OSL ska göras motsvarande ändring.

Dessutom gör riksdagsstyrelsen bedömningen att regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot EU-nämnden även i fortsättningen bör omfatta s.k. A-punkter och att EU-nämndens möjligheter att hålla offentliga sammanträden inte bör ändras. Riksdagsstyrelsen vill understryka vikten av att statsråd är närvarande vid överläggningar med utskotten om EU-frågor och vid samråd i EU-nämnden men anser inte att frågan behöver tydliggöras ytterligare.

Övriga lagförslag

Interparlamentariskt samarbete

Riksdagsstyrelsen föreslår att det införs en bestämmelse om att riksdagen genom utskottens och EU-nämndens ledamöter deltar i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i EU:s medlemsstater och med Europaparlamentet. På det sättet synliggörs riksdagens deltagande i det interparlamentariska samarbetet i EU. Någon ändring i sak är inte avsedd. Riksdagsstyrelsen ställer sig bakom det gällande synsättet att det är partiföreträdarna i utskotten och EU-nämnden, och inte utskotten och EU-nämnden som riksdagsorgan, som står bakom eventuella åsiktsyttringar, samt att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut av kammaren.

Delegation till kontrollgruppen för Europol

Riksdagsstyrelsen föreslår också att det ska anges i RO att riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol. Delegationen ska väljas för riksdagens valperiod och ska varje år lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Följdmotionen

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i motion 2018/19:19 att riksdagen ska avslå riksdagsstyrelsens förslag att det inte längre ska vara obligatoriskt för riksdagen att granska grön- och vitböcker (yrkande 1). Vidare begär motionärerna ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att de protokollsutdrag som rör subsidiaritetsprövningarna som ska anmälas i kammaren också ska innehålla eventuella reservationer (yrkande 3).

Motionärerna anför att även om utskotten i de flesta fall kommer att granska grön- och vitböcker även utan att detta är obligatoriskt bidrar ett obligatorium till ökad insyn och informationsspridning. Det bör därför behållas. Om de protokollsutdrag som ska anmälas i kammaren också innehåller uppgift om eventuella reservationer i utskottet tydliggörs enligt motionärerna den parlamentariska processen och partiernas ståndpunkt.

Gällande ordning

Grön- och vitböcker är skriftliga underlag i kommissionens beredningsprocess. Enligt nuvarande bestämmelser (9 kap. 20 § första stycket RO) ska grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av kommissionen behandlas av riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från EU, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen. Riksdagen ska också pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen (andra stycket).

Enligt 10 kap. 3 § tredje stycket RO ska utskottet i de fall det inte avger ett utlåtande genom ett protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 11 § RO har en ledamot rätt att till ett betänkande eller utlåtande lämna en reservation. När bestämmelsen om anmälan av protokollsutdrag till kammaren infördes anförde riksdagsstyrelsen att reservationsrätten skulle gälla oavsett om utskottets beslut i ett subsidiaritetsärende lämnades i ett utlåtande eller i ett protokollsutdrag (framst. 2008/09:RS4 s. 64). Utskottens sammanträdesprotokoll är s.k. beslutsprotokoll; i sådana ska det bl.a. stå vilket beslut som har fattats i ett visst ärende och vilka som har fattat beslutet. I den mån det förekommer reservationer eller avvikande meningar antecknas detta.

Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU (10 kap. 10 § regeringsformen). Regeringen ska bl.a. överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § RO) och samråda med EU-nämnden inför beslut i rådet (7 kap. 14 § RO). Avsikten med uppdelningen av uppgifter mellan utskotten och EU-nämnden var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor och begränsa EU-nämndens uppgifter till att fokusera på de frågor där beslut ska fattas i rådet (bet. 2005/06:KU21 s. 30 f.).

Europols uppgift är att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Av den s.k. Europolförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/794 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning) följer att kontrollen av Europols verksamhet ska utföras av en specialinriktad gemensam parlamentarisk kontrollgrupp inrättad gemensamt av de nationella parlamenten och Europaparlamentets ansvariga utskott. Kontrollgruppen ska utöva politisk övervakning av hur Europol i sin verksamhet fullgör sitt uppdrag, vilket omfattar konsekvenser för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter (artikel 51).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det även med den föreslagna ändringen kommer att vara möjligt för riksdagen att behandla grön- och vitböcker, men att behandlingen kan koncentreras på de dokument vars sakliga innehåll motiverar det. Utskottet ställer sig bakom riksdagsstyrelsens överväganden i denna del. Även i övrigt delar utskottet de överväganden och bedömningar som görs i framställningen. Det innebär att utskottet tillstyrker riksdagsstyrelsens lagförslag och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet förordar att riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser enligt det förfarande som följer av 8 kap. 17 § första stycket andra meningen regeringsformen. Det innebär att lagen antas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

Proportionalitetstest i subsidiaritetsprövningen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att förtydliga proportionalitetsbedömningen inom ramen för subsidiaritetsprövningar.

Jämför reservation 2 (SD).

Följdmotionen

Jonas Millard m.fl. (SD) yrkar i motion 2018/19:19 yrkande 2 ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om att det i RO:s bestämmelse om utskottens prövning av om ett utkast till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen ska förtydligas att det inom ramen för denna prövning också kan göras ett proportionalitetstest.

Motionärerna anför att konstitutionsutskottet har slagit fast att utskotten inom ramen för subsidiaritetsprövningen även kan göra ett proportionalitetstest, dvs. pröva huruvida förslagen inskränker det nationella lagstiftningsutrymmet i alltför stor utsträckning. Denna praxis bör förtydligas i RO och bör

dessutom utvecklas så att proportionalitetsbedömningar konsekvent görs i samband med subsidiaritetsbedömningarna. Regeringen bör vidare vara bunden av de synpunkter som riksdagen för fram i sina motiverade yttranden i subsidiaritetsprövningarna.

Gällande ordning

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten en särskild roll när det gäller kontrollen av hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen:

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna [...] och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt artikel 5 i protokollet ska utkastet till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta gäller oavsett om det är kommissionen eller någon annan som är förslagsställare.

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet. Varje nationellt parlament (eller kammare i ett sådant parlament som har två kammare) får inom åtta veckor lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande om parlamentet eller kammaren anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Europaparlamentet, rådet och kommissionen ska ta hänsyn till alla motiverade yttranden från de nationella parlamenten.

Enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Konstitutionsutskottet har noterat att det av fördragets och protokollets ordalydelser inte följer någon skyldighet för de nationella parlamenten att följa proportionalitetsprincipens tillämpning (bet. 2010/11:KU18). Av detta torde dock inte, ansåg utskottet, motsatsvis kunna dras någon slutsats om att de nationella parlamenten inte får eller bör göra en sådan prövning inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Tvärtom ansåg utskottet att det finns visst stöd i litteraturen och i EU-domstolens praxis för att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Av orden ”endast om och i den mån” fick det, enligt utskottet, anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträfvade målen. Utskottet underströk dock att

subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden. Utskottet har därefter hänvisat till dessa uttalanden i ett stort antal betänkanden (se t.ex. bet. 2014/15:KU5, bet. 2015/16:KU5, bet. 2016/17:KU5 och bet. 2017/18:KU5).

EU-kommittén underströk (2017/18:URF1 s. 191) att riksdagen i subsidiaritetsprövningen agerar i förhållande till EU:s institutioner, närmare bestämt Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och kommissionen. Därav följer att riksdagens eventuella motiverade yttrande med anledning av en subsidiaritetsprövning inte kan anses binda regeringen till någon ståndpunkt i subsidiaritetsfrågan. Regeringen kan emellertid enligt kommittén ha ett egenintresse av att informera sig om resultatet av en subsidiaritetsprövning, eftersom detta visar rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed är en gångbar ståndpunkt för regeringen i subsidiaritetsavseende att föra fram i EU-samarbetet. I slutändan är det alltid upp till regeringen att under konstitutionellt ansvar bedöma om de ståndpunkter den för fram i EU har tillräckligt stöd i riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet vid ett flertal tidigare tillfällen uttalat finns det stöd för uppfattningen att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ingå i subsidiaritetsprövningen. Enligt utskottets mening saknas det emellertid anledning att reglera denna fråga. I likhet med kommittén kan utskottet vidare konstatera att ett motiverat yttrande från riksdagen i ett subsidiaritetsärende riktar sig till EU:s institutioner, inte till regeringen. Ett sådant yttrande kan därmed inte anses binda regeringen. En annan sak är att regeringen ändå kan finna anledning att rätta sig efter riksdagens ståndpunkt, och att regeringen alltid i förhållande till riksdagen agerar under parlamentariskt ansvar. Utskottet avstyrker motionsyrkandet.

Stärkt skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden ska stärkas och förtydligas.

Jämför reservation 3 (SD).

Framställningen

Riksdagsstyrelsen anser att samrådet i EU-nämnden ger ett mervärde i förhållande till överläggningarna i utskott eftersom nämnden har en överblick över samtliga frågor som behandlas vid rådsmöten och därför kan beakta de

kopplingar som kan finnas mellan olika frågor. Bestämmelserna om samråd med EU-nämnden säkerställer också att varje ståndpunkt som Sverige intar vid ett rådsmöte har varit föremål för samråd och att regeringen har mandat för sitt agerande. Det finns därför enligt riksdagsstyrelsen inte anledning att begränsa regeringens samråd med EU-nämnden.

Följdmotionen

Jonas Millard m.fl. (SD) begär i motion 2018/19:19 yrkande 4 att regeringens skyldighet att samråda med EU-nämnden stärks och förtydligas. I stället för att ta bort bestämmelsen om möjligheten för EU-nämnden att begära överläggning med regeringen i andra frågor om arbete i EU än frågor som ska beslutas i rådet bör samrådet enligt motionärerna tvärtom stärkas. Det finns exempel på att viktiga beslut fattas vid informella möten. Det är viktigt med en skarpt formulerad samrådsskyldighet för att undvika en oönskad maktförskjutning från riksdagen till regeringen och en minskad insyn i beslutsfattandet. Riksdagsstyrelsen bör därför återkomma med ett konkret förslag på hur samrådet kan stärkas.

Gällande ordning

Vikten av kontakter mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor framhölls redan under förberedelserna inför Sveriges EU-medlemskap. Utgångspunkten för kontakterna formulerades som en allmän informations- och samrådsskyldighet för regeringen gentemot riksdagen. EU-nämnden inrättades av riksdagen som ett organ för samråd med regeringen i frågor om arbetet i rådet, dvs. den EU-institution i vilken regeringen deltar i beslutsfattande om regler som är bindande för Sverige. Samtidigt betonades utskottens viktiga ställning i det svenska parlamentariska systemet och att denna innebär att utskotten normalt sett bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärenden ska behandlas i ministerrådet.

I RO föreskrivs att riksdagen för varje valperiod inom sig ska välja en nämnd för EU (EU-nämnden) för samråd enligt 10 kap. 10 § regeringsformen (7 kap. 3 §). Det anges också att regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i rådet. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet (7 kap. 14 §).

Regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer (7 kap. 12 § RO). Bestämmelsen om regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor infördes i januari 2007 efter förslag av Riksdagskommittén i framställning 2005/06:RS3. Syftet var att stärka utskottens roll i riksdagens arbete med EU-frågor genom ett s.k. saksamråd på politisk nivå i utskotten. Utskottets ledamöter ges därmed möjlighet att framföra sina synpunkter. Överläggningarna behöver tidsmässigt inte hållas just inför rådsmötena utan snarare innan frågorna kommer upp på ministerrådets dagordning. I Riksdagskommitténs framställning ansågs det

också naturligt att frågor som visserligen kommer upp på rådsmötena men som inte är avsedda att tas till beslut behandlas i kontakterna mellan utskott och regeringen och inte i EU-nämnden. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper och Coreper (de ständiga representanternas kommitté) bör utskotten således ha överlagt med regeringen.

EU-kommittén menar (framst. 2017/18:URF1 s. 131 f.) att den renodling av utskottens respektive EU-nämndens olika uppgifter och ansvar som bestämmelserna syftade till inte har genomförts konsekvent. Avsikten var att överläggningar i utskott om själva sakfrågan skulle hållas i ett tidigt skede och att samrådet i EU-nämnden skulle hållas i fråga om förhandlingsstrategier vid beslutstillfället.

Utskottets ställningstagande

Regeringens information till och samråd med riksdagen i EU-frågor är av central betydelse för funktionsfördelningen mellan riksdagen och regeringen och för den grundläggande principen om folksuveränitet utövad genom den representativa demokratin i vilken riksdagen är folkets främsta företrädare. Ett nära samspel mellan regeringen och riksdagen är också viktigt för att Sverige ska kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang. Både utskotten och EU-nämnden fyller här en viktig funktion. Utskottet konstaterar att både EU-kommittén och riksdagsstyrelsen är av uppfattningen att denna funktions- och ansvarsfördelning är positiv, och att ingenting i riksdagsstyrelsens förslag syftar till att begränsa regeringens skyldighet att informera riksdagen om EU-arbetet eller att skaffa mandat för en förhandlingslinje i rådet. Det saknas mot denna bakgrund enligt utskottet behov av ett sådant tillkännagivande som motionärerna efterlyser, varför yrkandet avstyrks.

Reservationer

1. Riksdagens behandling av grön- och vitböcker, punkt 1 (SD)

av Jonas Millard (SD), Matheus Enholm (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar 9 kap. 20 § riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen med den ändringen att paragrafen ska ha den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 1 och

bifaller delvis framställning 2017/18:RS8 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Vi avstyrker förslaget att ta bort kravet på behandling av alla grön- och vitböcker som överlämnats till riksdagen. Även om utskotten i de flesta fall sannolikt kommer att granska grön- och vitböcker även om det inte längre är ett krav, menar vi att ett obligatorium bidrar till ökad insyn och informations-spridning och därför bör vara kvar.

2. Proportionalitetstest i subsidiaritetsprövningen, punkt 5 (SD)

av Jonas Millard (SD), Matheus Enholm (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt den praxis som slagits fast av konstitutionsutskottet kan utskotten inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra ett proportionalitetstest och pröva om förslagen inskränker det nationella lagstiftningsutrymmet i alltför stor utsträckning. Denna praxis borde förtydligas och utvecklas så att

proportionalitetsbedömningar alltid görs i samband med subsidiaritetsprövningar. Riksdagsstyrelsen bör återkomma med förslag på sådana regleringar. Vi anser vidare att regeringen ska vara bunden av de synpunkter som riksdagen för fram i sina motiverade yttranden.

3. Stärkt skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden, punkt 6 (SD)

av Jonas Millard (SD), Matheus Enholm (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Regeringens samrådsskyldighet gentemot riksdagen och EU-nämnden bör stärkas. Det finns exempel på att viktiga beslut fattas vid informella möten i Europeiska rådet och ministerrådet, och det är av yttersta vikt att samrådsskyldigheten vid informella rådsmöten är skarp. Är regelverket ottydligt finns det dels en risk för en maktförskjutning från riksdagen till regeringen, dels ett demokratiskt dilemma i och med att insynen i beslutsfattandet minskar. Riksdagsstyrelsen bör därför återkomma med ett konkret förslag på hur samrådet kan stärkas.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2017/18:RS8 EU-arbetet i riksdagen:

1. Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.
2. Riksdagen antar riksdagsstyrelsens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Följdmotionen

2018/19:19 av Jonas Millard m.fl. (SD):

1. Riksdagen avslår riksdagsstyrelsens förslag till ny behandling av grön- och vitböcker.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förtydliga proportionalitetsbedömningen inom ramen för subsidiaritetsprövningar och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att protokollsutdrag som rör subsidiaritetsprövningar som tas upp till behandling i kammaren även bör innehålla reservationer och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om samråd med EU-nämnden och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

BILAGA 2

Riksdagsstyrelsens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 7 kap. 1 och 14 §§, 9 kap. 1 och 20 §§ och tilläggsbestämmelserna 6.13.2 och 7.15.5 ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a §, och närmaste före 7 kap. 14 a § och 13 kap. 22 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 9 kap. 19 § ska lyda ”Ärenden som väcks genom dokument från EU och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i EU”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

6.13.2

Utöver vad som framgår av 6.13.1 ska följande tas upp på föredragningslistan:

- | | |
|---|--|
| 1. val, | |
| 2. propositioner, skrivelser från regeringen, framställningar och redogörelser från riksdagsorgan, motioner och EU-dokument som ska hänvisas till utskott, | |
| 3. betänkanden och utlåtanden från utskott som ska bordläggas, debatteras eller avgöras och om ett utskott eller talmannen har föreslagit att ett ärende ska avgöras efter kortare tid än som avses i 11 kap. 2 § första stycket, | |
| 4. beslut och information om att sammansättningen av ledamöter ändras, | |
| 5. andra beslut som ska fattas av kammaren, | |
| 6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum, <i>och</i> | 6. meddelande om att en särskilt anordnad debatt ska äga rum, |
| | 7. <i>protokollsutdrag från utskott enligt 10 kap. 3 § tredje stycket, och</i> |
| 7. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer. | 8. övriga frågor i den omfattning som talmannen bestämmer. |

Vidare bör ett meddelande om att ett statsråd kommer att lämna muntlig information tas upp på föredragningslistan. Om det är möjligt ska även ett yrkande om att ett lagförslag ska vila i tolv månader tas upp på föredragningslistan.

7 kap.**1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- val (2–4 §§),
- utskottens uppgifter och fördelningen av ärenden (5–11 §§),
- EU-frågor (12–14 §§), och – EU-frågor (12–14 a §§), och
- sammanträden (15–21 §§).

14 §

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd. Regeringen ska också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet.

Regeringen ska överlägga med EU-nämnden i andra frågor om arbetet i Europeiska unionen när nämnden av särskilda skäl begär sådan överläggning.

Regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten och beslut i Europeiska rådet.

Interparlamentariskt samarbete i EU

14 a §

Riksdagen deltar genom utskottens och EU-nämndens ledamöter i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten i Europeiska unionens medlemsstater och med Europaparlamentet.

7.15.5

Vad som yttras vid EU-nämndens överläggningar med regeringen ska nedtecknas i läsbar form. Vad som yttras vid regeringens samråd med EU-nämnden ska nedtecknas i läsbar form.

9 kap.**1 §**

I detta kapitel finns bestämmelser om

- ärenden som väcks av regeringen (2–9 §§),
- ärenden som väcks av ledamöter (10–15 §§),
- ärenden som väcks av riksdagsorgan (16–19 §§),

- ärenden som väcks genom dokument från EU (20 §),
- information om EU (21–23 §§),
- andra frågor som riksdagen har att hantera (24 och 25 §§), och
- vissa gemensamma frågor (26 och 27 §§).

20 §

Grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen ska behandlas av riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen.

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå förslag från Europeiska kommissionen om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen.

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen.

13 kap.

Delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europol

22 a §

Riksdagen väljer fyra ledamöter i en delegation till den gemensamma parlamentariska kontrollgruppen för Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning

(Europol). Delegationen väljs för riksdagens valperiod.

Delegationen ska årligen lämna en redogörelse för sin verksamhet till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 41 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 kap

1 §¹

För uppgift om vad som har förekommit vid sammanträde med riksdagens kammare tillämpas sekretessbestämmelserna i denna lag endast om sammanträdet har hållits inom stängda dörrar.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *EU-nämndens överläggningar med regeringen* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

För uppgift som har tagits in i kammarens protokoll gäller sekretess enligt denna lag endast i de fall som avses i 15 kap. För uppgift i annat riksdagens protokoll eller beslut tillämpas endast bestämmelserna i 15 kap., 19 kap. 7 § och, när det gäller yttranden som nedtecknats vid *regeringens samråd med EU-nämnden* enligt tilläggsbestämmelsen 7.15.5 riksdagsordningen, 16 kap. denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹ Senaste lydelse 2014:806.

BILAGA 3

Reservanternas lagförslag

Reservation 1 (förslagspunkt 1)

Ändring i riksdagsstyrelsens förslag till lag om
ändring i riksdagsordningen*Riksdagsstyrelsens förslag**Reservanternas förslag***9 kap.**

20 §

Talmanen får efter samråd med gruppledarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen.

Grön- och vitböcker som överlämnas till riksdagen av Europeiska kommissionen ska behandlas av riksdagen. Talmanen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även *andra* dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, och dokument inom ramen för det interparlamentariska samarbetet i unionen ska granskas av riksdagen.

Riksdagen ska pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska godkänna eller avslå initiativ från Europeiska rådet om att bemyndiga rådet att ändra beslutsordningen på ett visst område eller i ett visst fall från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Riksdagen ska också godkänna eller avslå förslag från Europeiska kommissionen om att ange vilka aspekter av familjerätten som har gränsöverskridande följder och som kan bli föremål för lagstiftningsakter som antas med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.