

Jörgen Hettne*

Ska riksdagen ha en mer aktiv dialog med EU:s institutioner?

Sammanfattning

Sveriges grundlag skrevs i en tid när det föreföll naturligt att skilja på inrikespolitik och utrikespolitik. Medlemskapet i EU har successivt förändrat dessa förhållanden och i dag berör EU-samarbetet i hög grad inrikespolitiska kärnområden. Det har medfört en maktförskjutning från riksdag till regering.

För att EU ska bli mer demokratiskt legitimt har parlamenten ställt krav på att få delta mer aktivt, vilket också har uppmuntrats på EU-nivå. Nationella parlament förväntas således inte enbart kontrollera den egna regeringen, utan också delta i en dialog med EU:s lagstiftande institutioner.

Riksdagen har hittills inte velat ta på sig denna roll. Ett skäl kan vara att det saknas konstitutionella förutsättningar för ökad delaktighet.

Enligt den här analysen finns dock inga hinder i regeringsformen, utan enbart i riksdagens interna instruktion, riksdagsordningen. Slutsatsen är därför att den bör justeras för att riksdagen ska kunna utnyttja de informations- och kommunikationskanaler som nu erbjuds.

Ett grundläggande synsätt i analysen är att riksdagen ska kunna delta i EU-samarbetet när det gagnar Sveriges intressen i EU. Argumentet är således att riksdagens delaktighet är en fråga om politisk lämplighet snarare än en rättslig fråga, och att den bedömningen bör göras från fall till fall.

1 Inledning

Till följd av medlemskapet i EU har riksdagen överlåtit befogenheter till EU:s institutioner. Dessa befogenheter utövas istället gemensamt inom EU. Regeringsformen anger att det är regeringen som företräder Sverige i internationella sammanhang, inbegripet samarbetet inom EU.

EU-medlemskapet kan emellertid inte betraktas som utrikespolitik i traditionell mening och motsvarar inte den form av internationellt samarbete som 1974 års regeringsform i grunden är skriven för. De frågor som berörs av medlemskapet i EU är långt fler än de som omfattas av andra

* Jörgen Hettne är forskare i juridik på Sieps och docent i EU-rätt på Institutionen för handelsrätt vid Lunds universitet. Han är också föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet. Texten bygger i stora delar på ett expertutlåtande som författaren skrivit på uppdrag av Riksdagens parlamentariska EU-kommitté den 8 mars 2017.

former av internationellt samarbete. EU-samarbetet träder in i ett lands interna normgivning på ett helt annat sätt och rör därmed ämnesmässigt nationella parlaments inrikespolitiska kärnområden. Lagstiftningsinitiativ inom EU kan därför mycket väl falla inom det obligatoriska lagområdet enligt regeringsformen, det vill säga områden där enbart riksdagen och inte regeringen får fatta beslut. Detta innebär att den svenska regeringen medverkar i beslut på EU-nivå inom områden där riksdagen inte har möjlighet att delegera beslutsmakt till regeringen internt i Sverige.

”Till följd av medlemskapet i EU har riksdagen överlåtit befogenheter till EU:s institutioner. Dessa befogenheter utövas istället gemensamt inom EU.”

Att finna en fungerande ordning för samråd mellan riksdag och regering inför och under förhandlingarna inom EU är därför av yttersta vikt. Som bekant sker detta samråd framför allt genom möten i EU-nämnden. Med EU-samarbetets utveckling har dock samrådsmöjligheten med den egna regeringen uppfattats som otillräcklig av vissa nationella parlament. Därför har det ställts krav på en mer autonom roll för nationella parlament i EU-samarbetet med högre grad av insyn och större möjlighet till tidig påverkan.

Riksdagens roll i EU-samarbetet har nyligen diskuterats ingående av Riksdagens parlamentariska kommitté som haft i uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor. Kommittén överlämnade sitt betänkande *EU-arbetet i riksdagen* (2017/18:URF1) i januari 2018. Kommitténs slutsatser när det gäller direkta kontakter med EU:s institutioner är att riksdagens roll inte bör vara mer aktiv än i dag. I det följande ska frågan om de nationella parlamentens roll i EU diskuteras både i ett bredare EU-perspektiv och i ett svenskt konstitutionellt perspektiv. Avslutningsvis diskuteras om den förhållandevis passiva roll som riksdagen hittills intagit gagnar svenska intressen.

2 De nationella parlamentens roll i EU

Utvecklingen mot en självständigare roll för nationella parlament kan sägas ha pågått sedan 1990-talet. Tanken bakom denna utveckling har varit att EU behöver reparera sitt demokratiska underskott (Chrysochoou 1998; Kuper 1998). Det så kallade Barroso-initiativet (den politiska dialogen) är ett tydligt inslag i denna utveckling. Spår av detta initiativ kan hittas redan 2001 när kommissionen planerade sin reform av EU:s styrelseformer (Europeiska kommissionen 2002). I februari 2005 antog kommissionen en särskild handlingsplan

för att öka de nationella parlamentens delaktighet i EU-samarbetet. Ansvarig kommissionär var vid denna tidpunkt Margot Wallström, som då var kommissionens vice ordförande (Europeiska kommissionen 2006a). Första gången den politiska dialogen dök upp i ett officiellt EU-dokument är dock i Europeiska rådets slutsatser från dess möte i juni 2006 (Europeiska rådet 2006), där dialogen välkomnas:

Europeiska rådet konstaterar att EU:s lagstiftningsprocess och de nationella lagstiftningsprocesserna är ömsesidigt beroende av varandra. Det välkomnar därför kommissionens åtagande att göra alla nya lagförslag och samrådsdokument direkt tillgängliga för de nationella parlamenten och uppmanar dem att yttra sig för att förbättra arbetet med att utforma politiken.

Den politiska dialogen togs i bruk i september 2006 och har sedan dess fortsatt att utgöra en informell och frivillig kommunikationskanal för nationella parlament (Europeiska kommissionen 2006b). Den utgör ett forum för diskussion och information mellan kommissionen och de nationella parlamenten om alla frågor som finns på kommissionens dagordning. Viktiga ingredienser har dock alltid varit konstitutionella aspekter på EU-samarbetet, som principerna om legalitet, subsidiaritet och proportionalitet (Jančić 2012, s. 80). Kommissionen har genom att initiera dialogen självtagit på sig att motivera sina förslag och politiska handlingslinjer. De nationella parlamenten ges tillfälle att granska alla aspekter av kommissionens förslag och även ifrågasätta deras lämplighet och önskvärdhet. Detta får också konsekvenser för det interna förhållandet mellan parlament och regering i respektive EU-medlemsstat, eftersom regeringens informationsövertag minskar och de nationella parlamentens möjlighet att kontrollera sin regering i EU-samarbetet ökar.

”Den politiska dialogen togs i bruk i september 2006 och har sedan dess fortsatt att utgöra en informell och frivillig kommunikationskanal för nationella parlament.”

Kommissionens dåvarande ordförande José Manuel Barroso beskrev själv fördelarna med den politiska dialogen på följande sätt (Barroso 2007, s. 4):

- De nationella parlamenten bereds möjlighet att inta en mer proaktiv attityd till EU-samarbetet.
- De nationella parlamenten ges möjlighet att begära den information de behöver.
- De nationella parlamentens kontroll av den egna regeringen ökar.

Christian Leffler, dåvarande kabinettschef hos Wallström, beskrev den politiska dialogen vid en hearing hos motsvarigheten till EU-nämnden vid det brittiska överhuset (House of Lords). Han pekade på att det inte handlar om att kringgå gällande förfaranden, utan om att regeringarnas ståndpunkter blir mer representativa om parlamenten får mer information i ett tidigare skede:

It is not an attempt to somehow circumvent established procedures, to go behind the back of the Council, of governments in the Council and enlist the support of their national parliaments, or to go behind the back of the European Parliament. It is a way of trying to offer a dialogue which will allow national parliaments to be better informed and more actively engaged at an early stage in the preparation and formation of European policy so that they are better placed to engage in the dialogue at national level with their governments [...] to make sure that they fully represent their national positions because those national positions will have been built on the input of well-informed parliaments (House of Lords, EU Committee 2007).

Det kan alltså konstateras att den politiska dialogen syftar till att göra de nationella parlamenten mindre reaktiva och mer proaktiva (Jančić 2012, s. 82; Buzogány & Stuchlik 2011, s. 15). I jämförelse med subsidiaritetsprövningen, som grundas på EU-fördraget med tillhörande protokoll, är den politiska dialogen därmed i hög grad informell. Den bygger i grunden på ett löfte från kommissionen och utgör ingen rättslig förpliktelse vare sig för de nationella parlamenten eller kommissionen. Den är dock betydligt bredare än subsidiaritetsprövningen, eftersom den inte begränsar sig till huruvida subsidiaritetsprincipen har respekterats utan tvärtom kan röra alla frågor som kommissionen hanterar (Jančić 2012, s. 83).

Syftet med den politiska dialogen återspeglas också i artikel 12 i EU-fördraget och i protokollet om de nationella parlamentens roll i EU där de uppmuntras till ökad delaktighet (Hettne & Reichel 2012, s. 58f; Hallström 2011, s. 7ff). Det är alltså tydligt att det inte finns någon förväntan från EU:s sida att de nationella parlamenten ska förmedla medlemsstatens ståndpunkt. De nationella parlamentens roll uppfattas som självständig och deras utlåtanden uppfattas inte som bindande för respektive regering.

3 Nya uppgifter för nationella parlament

I dagsläget provas och diskuteras ökad delaktighet för nationella parlament på flera områden. Det finns därför anledning att förvänta sig att de på sikt kommer att medverka i

fler delar av EU-samarbetet. I närtid är tre funktioner särskilt aktuella:

- medverkan i det så kallade gröna kort-initiativet (se nedan)
- kontroll av Europol
- rätt till information och möjligheter att lämna synpunkter inom ramen för tillsynsverksamhet i bankunionen.

Det gröna kortet syftar på att de nationella parlamenten kan gå samman och efterfråga nya initiativ (lagstiftning eller andra initiativ) från kommissionen liksom förslag till ändringar i och upphävande av befintlig lagstiftning. Detta skiljer sig från det gula kortet som innebär att parlamenten går samman i syfte att stoppa ett kommissionsförslag som de anser strider mot subsidiaritetsprincipen. Det gröna kortet bör ses mot bakgrund av det nederländska åtgärdsprogrammet för bortrensning av oönskad lagstiftning på EU-nivå (Hettne 2017a, s. 57), men har breddats så att det till sin karaktär liknar det så kallade medborgarinitiativet (Jančić 2015, s. 939). Det kan ses som en precisering av de möjligheter som redan erbjuds inom ramen för den politiska dialogen men med en interparlamentarisk överbyggnad inspirerad av den ordning som gäller vid subsidiaritetskontrollen.

”I dagsläget provas och diskuteras ökad delaktighet för nationella parlament på flera områden.”

De andra två funktionerna rör sådana områden där de nationella parlamenten har omfattande befogenheter enligt den nationella konstitutionella ordningen i medlemsländerna. Det gäller bland annat straffrättsliga och finansiella frågor, vilket förklarar att diskussionen handlar om kontroll av Europol och delaktighet i tillsynen av bankunionen. Det handlar alltså om befogenheter som relativt nyligen överförts till EU, vilket gjort att parlamenten önskat ett särskilt inflytande när dessa befogenheter utövas på EU-nivån. Det ökade interparlamentariska samarbetet går alltså hand i hand med EU:s utveckling i stort och innebär att de nationella parlamenten kompenseras på EU-nivån för det inflytande de förlorat över frågorna på den nationella nivån (Heffler & Wessels 2013).

4 Den praktiska användningen av subsidiaritetsprövningar och politisk dialog

Hur använder då kommissionen och de nationella parlamenten i praktiken de olika kommunikationskanaler som står till buds? I detta sammanhang kan inte en utförlig genomgång göras, men några exempel kan ges som gäller förhållandet mellan den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen.

Det första exemplet rör kommissionens förslag till en europeisk åklagarmyndighet (Europeiska kommissionen 2013). I detta fall invände parlament och/eller kammare i elva medlemsländer (totalt 19 röster), vilket innebar att tröskeln för gult kort uppnåddes. Kommissionen ansåg dock inte att alla parlament invände med stöd av subsidiaritetsprincipen och växlade därför i sitt svar över till den politiska dialogen. Detta gällde också kommissionens svar med anledning av det motiverade yttrandet från riksdagen.¹ Riksdagen blev på detta sätt inddragen i en politisk dialog med kommissionen angående en lagstiftningsakt, trots att detta i formell mening inte är förutsatt enligt riksdagsordningen. Konstitutionsutskottet (KU) har riktat tämligen skarp kritik mot kommissionen för att ha ansett sig ha tolkningsföreträde om vilka invändningar som kan resas inom ramen för subsidiaritetsprövningen (Konstitutionsutskottet 2014, se också Hettne 2016, s. 128f). Exemplet illustrerar dock att det föreligger en flytande gräns mellan subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen.

Ett annat belysande exempel är kommissionens senaste förslag angående nationella användningsförbud och restriktioner när det gäller genetiskt modifierade produkter (Europeiska kommissionen 2015). Exemplet är intressant eftersom det innebär att EU återlämnar befogenheter till medlemsstaterna på GMO-området. Subsidiaritetskontrollen gav därmed upphov till vad som kan betecknas som *omvänd subsidiaritet*. Innebörden av detta är att prövningen handlade om huruvida EU enligt subsidiaritetsprincipen *borde* återlämna befogenheter till medlemsländerna. Det kan dock konstateras att subsidiaritetskontrollen enligt EU:s fördrag och det särskilda protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är enkelriktad i den meningen att kontrollen syftar till att säkerställa att EU inte missbrukar sina befogenheter. Det kan därför inte uppstå något rättsligt hinder enligt EU-rätten mot att återlämna befogenheter till medlemsstaterna (Hettne 2017b). Kommissionens förslag resulterade likväl i tolv yttranden, men enbart två avgavs inom ramen för subsidiaritetsprövningen (det spanska och det nederländska parlamentet). Övriga tio yttranden lades i stället fram inom ramen för den politiska dialogen, men i huvudsak inom de tidsramar som gällde

för subsidiaritetsprövningen. Riksdagen avstod från att yttra sig, men lämnade information i databasen IPEX om att en prövning hade ägt rum.²

Det kan alltså konstateras att såväl andra nationella parlament som kommissionen ser en fördel i att inte betrakta subsidiaritetsprövningen som separerad från den politiska dialogen, utan som två alternativa kommunikationskanaler som kan användas parallellt.

I praktiska termer är det alltså ingen avgörande skillnad mellan den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen. De flesta nationella parlament skickar inte olika typer av yttranden till kommissionen. Snarare är det så att de båda kommunikationskanalerna används omväxlande eller till och med samtidigt. Kommissionen har också angett att den betraktar dessa två kanaler som två sidor av samma mynt (Europeiska kommissionen 2010, s. 8). Även om det är två olika procedurer löper de parallellt.³

”I praktiska termer är det alltså ingen avgörande skillnad mellan den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen.”

En del av samma yttrande kan därför enligt kommissionens synsätt avse subsidiaritetsprövningen och en annan del den bredare politiska dialogen. Kommentarer som inte utgör subsidiaritetsinvändningar betraktas inte som sådana vid beräkningen av tröskeln för så kallat gult kort och besvaras inte heller i detta sammanhang. Detta innebär dock inte att dessa kommentarer saknar politisk betydelse, i synnerhet inte om de framförs av flera parlament och sedermera får stöd av regeringar i rådet eller av Europaparlamentet (Louis 2008, s. 450). Att riksdagen borde ges möjlighet att granska förslag till rättsakter i utlåtanden, och inte bara inom ramen för motiverade yttranden som sker inom subsidiaritetskontrollen, föreslogs därför av EUMOT-utredningen (Riksdagsförvaltningen 2010, s. 20, 52f och 64f). Denna utredning tillsattes av riksdagen 2009 med uppdrag att utreda riksdagens arbete med EU-frågor och motionshanteringen.

¹ Se kommissionens svar inom ramen för den politiska dialogen, tillgängligt via IpeX: <http://www.ipeX.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20150315/serik.do>.

² Jfr även Regeringskansliets faktrapomemoria 2014/15:FPM32 i ärendet, tillgänglig via: <https://data.riksdagen.se/fil/259174EF-9281-4CD0-876F-62AE9BD03E59>.

³ Se pressmeddelandet ”Commission Dialogue with National Parliaments Reaches a New High”, IP/09/1368, 28.9.2009. Tillgängligt via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1368_en.htm.

5 Riksdagens roll i EU och den svenska grundlagen

Det svenska EU-medlemskapet innebär som sagt att riksdagen har avstått en del av sina befogenheter till förmån för gemensamt beslutsfattande inom EU. Regeringsformen anger en funktionsfördelning mellan riksdagen och regeringen. Det är regeringen som företräder Sverige i EU, i till exempel rådet, EU-domstolen och i förhållande till kommissionen i många frågor. Regeringens uppgift att företräda Sverige i EU följer av 1 kap. 6 § regeringsformen (RF), där det anges att regeringen styr riket. På vilket sätt regeringen styr riket framgår av många av RF:s bestämmelser, men någon heltäckande bild ges inte. En tydlig uppgift är emellertid att företräda Sverige internationellt enligt 10 kap. RF (Hirschfeldt 2017). Enligt 10 kap. 1 § RF är det regeringen som ska ingå överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer, och av 10 kap. 5 § RF framgår att motsvarande gäller för andra former av internationella förpliktelser.⁴ Det innebär bland annat att även ensidiga internationella åtaganden från svensk sida omfattas av regeringens befogenhet (Svahn Starrsjö 2017).

Offentliga organs agerande på det internationella planet anknyter till det som brukas betecknas utrikesmakten, det vill säga befogenheten att å Sveriges vägnar kommunicera med andra stater eller internationella organisationer (Derlén, Lindholm & Naarttijärvi 2016, s. 229ff). Att ingå folkrättsliga överenskommelser och andra internationella förpliktelser omfattas som framgått av denna befogenhet. Utrikesmakten är dock bredare än så, eftersom utrikespolitiken många gånger kan formas av annat än folkrättsliga överenskommelser och internationella förpliktelser. Detta gäller inte minst i säkerhetspolitiska frågor.⁵ Enligt regeringsformen saknar riksdagen möjlighet att genom egna initiativ ta över denna funktion från regeringen.

I dagsläget, och i synnerhet till följd av medlemskapet i EU, är det dock svårt att dra någon skarp gräns mellan utrikes- och inrikespolitik (Hegeland 2006, s. 20ff). Mot denna bakgrund är det logiskt och rimligt att riksdagen har möjlighet att bevaka utrikespolitiska aspekter inom sakpolitiska områden där riksdagen har omfattande inrikespolitiska befogenheter, det vill säga på områden där riksdagen förfogar över normgivningsmakten enligt grundlagen. När det gäller riksdagens kommunikation med EU:s institutioner och or-

gan i de sammanhang som diskuteras här ingås inga folk- eller EU-rättsliga *förpliktelser*, och det handlar inte heller om andra former av bindande eller förpliktigande åtaganden för Sverige som stat. Enligt regeringsformen finns det således inga rättsliga hinder för riksdagen att utnyttja sådana kommunikationskanaler. En annan sak är att det kan saknas stöd enligt riksdagsordningen för ökad delaktighet i EU-samarbetet, vilket det finns anledning att återkomma till.

”I dagsläget, och i synnerhet till följd av medlemskapet i EU, är det dock svårt att dra någon skarp gräns mellan utrikes- och inrikespolitik.”

Detta resonemang överensstämmer med KU:s bedömning av riksdagens delaktighet i det förberedande skedet i EU:s lagstiftningsprocess. Enligt KU är denna delaktighet inte något som binder regeringen, riksdagen eller något av riksdagens organ i någon rättslig mening, och riksdagens beslut i dessa frågor kan därför betraktas som ”preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär”. Sådana meningsyttranden kan dock ses som uttryck för ”rådande åsiktförhållanden i riksdagen” (Konstitutionsutskottet 2005, s. 29 och 2008, s. 11). Utskottsutlåtanden och kammarbeslut kan därmed enligt KU erbjuda möjlighet för regeringen att stämma av huruvida ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen.

Det sista påpekandet är viktigt. Riksdagens deltagande i EU-samarbetet bör, i linje med det uttalade syftet med den politiska dialogen (se avsnitt 2 ovan), ses som en möjlighet till förstärkning av riksdagens förutsättningar för samråd med regeringen, genom att riksdagen involveras tidigt i processen och ges möjlighet att uttrycka sin mening. När regeringen väl deltar i förhandlingar på EU-nivån förändras situationen markant, eftersom det då i stor utsträckning handlar om prioriteringar och kompromisser. Riksdagens roll inför och i förhandlingarna, som i huvudsak kanaliseras via EU-nämnden, är naturligtvis mycket central, men den blir mer reaktiv i jämförelse med den proaktiva roll som riksdagen kan spela i den tidigare processen. Regeringen avgör senare i processen under parlamentariskt ansvar hur den ska hantera tidigare utlåtanden från riksdagen.

⁴ En annan sak är att riksdagens godkännande ska inhämtas enligt 10 kap. 3 och 4 §§.

⁵ Detta framgår redan av prop. 1973:90, Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973, s. 355f.

En fråga som slutligen bör tas upp är huruvida riksdagens deltagande i subsidiaritetskontrollen skiljer sig från andra sätt för riksdagen att delta i EU-samarbetet, i ett svenskt grundlagsperspektiv. Skälet skulle vara att subsidiaritetsgranskningen är en mer uttrycklig uppgift som riksdagen åläggs direkt enligt EU-rätten.

KU anförde till exempel att den politiska dialogen sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen, och att det är tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som ger riksdagen särskilda befogenheter:⁶

Utskottet anser alltså att kommissionens beslut att, inom ramen för det s.k. Barrosoinitiativet, översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna. Med utgångspunkt i de nu rådande svenska konstitutionella förhållandena önskar utskottet dock förtydliga att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Detta gäller såväl substansen i kommissionens utkast till lagstiftningsakter som andra dokument. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismen konstaterar utskottet att gällande fördrag tilldelar de nationella parlamenten särskilda befogenheter. Det är inom ramen för dessa befogenheter som riksdagen ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bland annat kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (Konstitutionsutskottet 2010, s. 13).

Det är korrekt att subsidiaritetsprövningen är den uppgift som i formell och rättslig mening tydligast anförtros nationella parlament i EU:s fördrag. Däremot är det tveksamt om detta förhållande kan användas som stöd för en motsatt slutsats, det vill säga att andra möjligheter som EU-samarbetet erbjuder riksdagen skulle vara svårare att utnyttja på grund av grundlagen (rådande konstitutionella förhållanden). Om den svenska grundlagen tolererar subsidiaritetsprövningar – och de internationella kontakter detta innebär – torde den tvärtom i ännu högre grad tolerera de mer informella kommunikationskanaler som riksdagen erbjuds inom ramen för EU-samarbetet.

Huruvida grundlagen behöver åskådliggöra medlemskapet i EU och de nya förhållanden som detta innebär mer i detalj är en fråga som inte låter sig utredas i detta sammanhang. Det kan dock konstateras att det i 1 kap. 10 § RF sedan den 1 januari 2011 anges att Sverige är medlem i EU. Avsikten med bestämmelsen är inte att förändra rättslaget (prop. 2009/10:80, s. 193ff), men den nya bestämmelsen bekräftar att Sveriges medlemskap i EU och det svenska deltagandet i internationellt samarbete numera har sådan betydelse att det hör till statsskickets grunder (Hirschfeldt 2017).

Enligt regeringsformen finns det alltså inga rättsliga hinder för riksdagen att utnyttja de möjligheter till information och kommunikation som för närvarande erbjuds inom ramen för EU-samarbetet. Huruvida riksdagen bör utnyttja dessa kanaler är därför i huvudsak inte en rättslig fråga utan snarare en politisk lämplighetsfråga. Den politiska lämpligheten i att utnyttja dessa möjligheter bör rimligen bedömas från fall till fall.

”Huruvida riksdagen bör utnyttja dessa kanaler är därför i huvudsak inte en rättslig fråga utan snarare en politisk lämplighetsfråga.”

En sådan lämplighetsbedömning måste naturligtvis utgå från vad som bäst tillgodoser Sveriges intressen i EU-samarbetet. I vissa sakfrågor kan det vara särskilt viktigt att riksdag och regering inte för fram olika synpunkter (Hettne, Löw & Bäckman 2013, s. 43f). Riksdagsordningen säkerställer genom 10 kap. 10 § att utskotten inhämtar behövliga upplysningar från regeringen, vilket utgör en viktig avstämningsfunktion i detta avseende.

6 Subsidiaritetsprövning och/eller politisk dialog?

Som framgått är den politiska dialogen mer flexibel än subsidiaritetsprövningen samtidigt som de båda kommunikationskanalerna kompletterar varandra. I ett europeiskt perspektiv har riksdagen dock ett osedvanligt tydligt fokus på subsidiaritetsprövningar jämfört med andra handlingsalternativ. Subsidiaritetskontrollen sker metodiskt, decentraliserat och utan någon prioriteringsordning. Detta har lett till att riksdagen har lämnat fler motiverade

⁶ I ett utlåtande om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten hösten 2010.

yttranden över utkast till lagstiftningsakter än något annat parlament.⁷ Riksdagen är dock till skillnad från andra parlament förhindrad att använda subsidiaritetsprövningen i kombination med den politiska dialogen (riksdagsordningen 9 kap. 20 §, se nedan). Det kan antas att denna avsaknad av alternativa kommunikationskanaler beträffande lagstiftningsakter bidrar till både mängden motiverade yttranden och den breda tolkning av vad som innefattas i subsidiaritetsgranskningen som riksdagen har gjort sig känd för (Coper 2017, s. 46, Jonsson Cornell 2016 & Hettne 2016, s. 128f).

Frånvaron av andra möjligheter än att avge motiverade yttranden rörande subsidiaritetsfrågan begränsar också riksdagens möjlighet att självständigt följa upp och eventuellt ifrågasätta kommissionens fortsatta hantering av ett lagstiftningsförslag (Kaczyński 2011, s. 4). Det innebär dessutom att det saknas möjlighet att vid behov subsidiaritetspröva ett förslag till genomförandeakt eller delegerad akt, eftersom dessa inte är lagstiftningsakter som omfattas av protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen har antytt att en kontroll av dessa akter kan ske inom ramen för den politiska dialogen (Europeiska kommissionen 2011, s. 3f, se också Craig 2012, s. 777). Fokuseringen på subsidiaritetsprövningar har slutligen medfört att riksdagens inställning till initiativ från kommissionen som inte utgörs av förslag till lagstiftningsakter överlag lyser med sin frånvaro (Jančić 2015, s. 949).⁸

I betänkandet *EU-arbetet i riksdagen* konstaterar Riksdagskommittén (se avsnitt 1 ovan) att kommissionen betraktar all kommunikation med nationella parlament som en form av dialog. Riksdagens granskning av samrådsdokument ska därför enligt kommittén betraktas som ett led i den politiska dialogen med kommissionen och riksdagen bör därmed ändra sitt eget hittillsvarande synsätt, det vill säga att riksdagen inte ingår i en politisk dialog med kommissionen:

Kommittén föreslår därför att riksdagen delvis ändrar synsätt när det gäller sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Riksdagen bör enligt kommittén kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat.

För riksdagens del innebär detta i praktiken inget annat än vad som redan görs i dag (Riksdagskommittén 2018, s. 185).

Kommittén vill däremot inte ta ytterligare ett steg och betrakta subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen som kompletterande delar av samma helhet. Detta skulle kräva en ändring av riksdagsordningen (RO), eftersom det i dag framgår av 9 kap. 20 § RO att riksdagens synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär inte får avse förslag till lagstiftningsakter. Tvärtom betonas att förslag till unionens lagstiftningsakter precis som hittills inte bör bli föremål för annan prövning än subsidiaritetsprövningen. Kommittén motiverar detta med att kontakter med regeringen i syfte att kontrollera och påverka svenska ställningstaganden utgör grunden för riksdagens EU-arbete och att vad som i övrigt görs bör komplettera dessa kontakter utan att försvåra dem (ibid., s. 242).

”Det ligger självklart inte i Sveriges intresse att riksdag och regering ska utvecklas till skilda och delvis konkurrerande aktörer i EU-arbetet.”

Kommittén anser alltså inte att det finns skäl för riksdagen att utnyttja den politiska dialogen (mer än oavsiktligt) och verkar hysa en oro för att riksdagens medverkan i denna dialog kan påverka Sveriges deltagande i EU negativt. I viss utsträckning är detta begripligt. En dialog mellan riksdagen och EU:s institutioner skulle kunna medföra en risk för att det uppstår en otydlighet om vad som är Sveriges officiella uppfattning i olika frågor. Det ligger självklart inte i Sveriges intresse att riksdag och regering ska utvecklas till skilda och delvis konkurrerande aktörer i EU-arbetet.

Samtidigt innebär EU-samarbetet som framgått att det inte görs någon tydlig skillnad mellan inrikes- och utrikespolitik. EU-frågor kan mycket väl beröra de nationella parlamentens kärnområden, vilket är skälet till att de nationella parlamenten har getts egna befogenheter inom ramen för EU-samarbetet, vilket också påpekas av kommittén (ibid., s. 243f). Att vissa möjligheter till dialog – som är öppna för alla nationella parlament – är stängda för riksdagen ge-

⁷ Under perioden 2010–2015 lämnade riksdagen 46 motiverade yttranden, vilket var omkring tre gånger fler än de kammare som därjämte lämnat flest motiverade yttranden. Se Riksdagskommittén 2018, s. 177.

⁸ Se också angående andra parlaments omfattande användning av den politiska dialogen i betänkandet *EU-arbetet i riksdagen* (Riksdagskommittén 2018, s. 236).

nom riksdagsordningen avviker därför från nuvarande utvecklingstendenser inom EU där subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen anses vara två sidor av samma mynt (se avsnitt 4 ovan). Symptomatiskt för detta är som framgått att det tämligen ofta händer att kommissionen bedömer att ett nationellt parlament framför synpunkter vid en subsidiaritetsprövning som inte omfattas av subsidiaritetsprincipens tillämpningsområde och då väljer att svara inom ramen för den politiska dialogen. Som påpekades ovan (avsnitt 2) har detta även hänt riksdagen några gånger. Kommittén uppmanar förvisso riksdagens utskott att hålla sig till det som omfattas av subsidiaritetsprövningen (Riksdagskommittén 2018, s. 192). Det är dock högst troligt att tolkningen av vad som faller innanför och utanför subsidiaritetsprincipens tillämpning kommer att variera även i fortsättningen.

7 Sammanfattande slutsatser

Den utveckling som kan skönjas i EU-samarbetet i dag är en förskjutning av de nationella parlamentens ansvar att kontrollera den egna regeringen till en kontroll av EU-lagstiftaren (normalt Europaparlamentet och rådet). En sådan utveckling kan för vissa nationella parlament, särskilt i länder som drabbats av ekonomisk och finansiell kris, uppfattas som en möjlighet att återerövra en del av det inflytande som har gått förlorat till följd av minskat nationellt handlingsutrymme (Jans & Piedrafita 2009, s. 22). Finns det då anledning för riksdagen att delvis ställa sig utanför denna utveckling? Ett skäl skulle kunna vara att det saknas konstitutionella förutsättningar enligt regeringsformen och/eller riksdagsordningen för ökad delaktighet i EU-samarbetet.

Som vi har sett lägger inte regeringsformen hinder i vägen för en sådan utveckling. Regeringsformens bestämmelser måste tolkas i förhållande till nu rådande förhållanden och det kan då inte bortses från att Sverige är medlem i EU, vilket dessutom uttryckligen anges i 1 kap. 10 § RF. Inom ramen för EU-medlemskapet finns tydliga förväntningar på en ökad, om än försiktig, inblandning från de nationella parlamentens sida. Därmed inte sagt att det finns en skyldighet för riksdagen att framföra tydliga ståndpunkter

i dessa sammanhang. Det får ankomma på riksdagen att i samråd med regeringen avgöra när ett agerande är gynnsamt för att tillvarata Sveriges intressen i EU.

EU-rätten som sådan ger dock inte automatiskt riksdagen befogenhet att delta i EU-samarbetet enligt de målsättningar och på de villkor som följer av EU:s fördrag och rättsakter. Det är därför viktigt att även den svenska lagstiftaren hänger med i utvecklingen. Det är tänkbart att Sverige i något avseende inte skulle anses uppfylla sina EU-rättsliga förpliktelser om riksdagen är förhindrad att delta i ett interparlamentariskt samarbete som anses viktigt för EU:s funktion, till exempel inom ramen för bankunionen om detta blir aktuellt.

”Sverige tillhör de länder där samrådsfunktionen mellan riksdag och regering anses fungera mycket väl. Detta samråd borde rimligen kunna fungera i båda riktningarna.”

I sammanhanget ska understrykas att det naturligtvis är sålän som det kan komma ifråga för riksdagen att självständigt göra tydliga politiska ställningstaganden i EU-frågor i förhållande till EU:s institutioner, då den normala vägen är via regeringen. EU har emellertid utvecklats på ett sätt som gör att nationella parlament har tilldelats påverkansmöjligheter i andra skeden i EU:s lagstiftningsprocess än de som de nationella regeringarna förfogar över.

Sverige tillhör de länder där samrådsfunktionen mellan riksdag och regering anses fungera mycket väl. Detta samråd borde rimligen kunna fungera i båda riktningarna. Om det uppstår ett tillfälle när det skulle gagna Sverige att riksdagen uttalar sig borde den inte vara formellt förhindrad att göra det. Samråd med regeringen bör i sådana fall äga rum, vilket överensstämmer med den ordning som gäller när riksdagen uttalar sig i subsidiaritetsfrågor (jfr 10 kap. 10 § RO angående inhämtande av behövliga upplysningar från regeringen).

Referenser

- Barroso, J. (2007), Speech at the 3rd Joint Parliamentary Meeting on the Future of Europe, SPEECH/07/388 of 12.6.2007.
- Bull, T. & Sterzel, F. (2015), *Regeringsformen – en kommentar*, Studentlitteratur.
- Buzogány, A. & Stuchlik, A. (2011), Paved with Good Intentions: Ambiguities of Empowering Parliaments after Lisbon, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, FÖV Discussion Paper 66/2011.
- Coper, I. (2017), Is the Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology, i Jonsson Cornell, A. & Goldoni, M. (red.) *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, s. 46.
- Chrysochoou, D. et al. (1998), European Democracy, Parliamentary Decline and the “Democratic Deficit” of the European Union, *Journal of Legislative Studies* 4, no. 3, s. 109–129.
- Craig, P. (2012), *EU Administrative Law*, Oxford University Press.
- Derlén, M., Lindholm, J. & Naarttijärvi, M. (2016), *Konstitutionell rätt*, Wolter Kluwer.
- Europeiska kommissionen (2002), European Governance: Preparatory Work for the White Paper.
- Europeiska kommissionen (2006a), Årsrapport 2005 om förbindelserna med de nationella parlamenten, SEC (2006) 350.
- Europeiska kommissionen (2006b), En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat, KOM(2006) 211.
- Europeiska kommissionen (2010), Rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2010) 291.
- Europeiska kommissionen (2011), Årsrapport 2010 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2011) 345 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2013), Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten, KOM(2013) 534 slutlig.
- Europeiska kommissionen (2015), Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1829/2003 vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda användning av genetiskt modifierade livsmedel och foder inom sina territorier, KOM(2015) 177 slutlig.
- Europeiska rådet (2006), Europeiska rådets slutsatser den 15 till 16 juni 2006. Tillgänglig på: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/sv/ec/90117.pdf.
- Hallström, P. (2011), Nationella parlaments roll i den europeiska unionen, *Europarättslig tidskrift*, nr 1, s. 7–12.
- Heffler, C. & Wessels, W. (2013), The Democratic Legitimacy of the EU’s Economic Governance and National Parliaments, Istituto Affari Internazionali working papers 13, april 2013.
- Hegeland, H. (2006), *Nationell EU-parlamentarism*, Santérus Academic Press.
- Hettne, J. och Reichel, J. (2012), *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?* Sieps 2012:4.
- Hettne, J., Lööv, L. & Bäckman, P. (2013), Subsidiaritet i EU efter Lissabon (2013/14:RFR10).
- Hettne, J. (2016), The Swedish Parliament – Critical to European Integration? i Bilancia, P. (red.) *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: The Role of National Parliaments in the European Integration Process*, Wolters Kluwer Italia, s. 119–130.
- Hettne, J. (2017a), Reconstructing the EWM?, i Jonsson Cornell, A. & Goldoni, M. (red.) *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, s. 51–67.
- Hettne, J. (2017b), Reallocation of Powers and Reversed Subsidiarity – The GMO case, *Europarättslig tidskrift*, nr 1, s. 55–68.
- House of Lords, EU Committee (2007), The EU Reform Treaty: Work in Progress, HL Paper 180, Minutes of Evidence of 19 September 2007, Q55.
- Hirschfeldt, J. (2017), Kommentar till 1 kap. 6 § regeringsformen i Karnovs lagkommentar.
- Jančić, D. (2012), The Barroso initiative: window dressing or democracy boost? *Utrecht Law Review*, 8 (1), s. 78–91.
- Jančić, D. (2015), The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue, *Common Market Law Review*, Vol. 52, No. 4, s. 939–976.
- Jans, T. & Piedrafita, S. (2009), The Role of National Parliaments in European Decision Making, European Institute of Public Administration, *Eipascope* 2009/1.
- Jonsson Cornell, A. (2016), The Swedish Riksdag as Scrutinizer of the Principle of Subsidiarity, *12 European Constitutional Law Review*, s. 294–317.
- Kaczyński, P.M. (2011), Paper tigers or sleeping beauties? National Parliaments in the post-Lisbon European Political System, CEPS Special Report, februari.
- Konstitutionsutskottet (2006), Riksdagen i en ny tid, bet. 2005/06:KU21.

- Konstitutionsutskottet (2008), Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, bet. 2008/09:KU3.
- Konstitutionsutskottet (2010), Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, bet. 2010/11:KU12.
- Konstitutionsutskottet (2014), Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m., utlåtande 2013/14:KU45.
- Kuper, R. (1998), The Many Democratic Deficits of the European Union, i Weale, A. & Nentwich, M. (red.) *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship*, s. 143–158.
- Louis, J.V. (2008), The Lisbon Treaty: The Irish ‘No’. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity – Legal Options and Practical Limits, *European Constitutional Law Review* 4, no. 3, s. 429–452.
- Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 193ff.
- Riksdagsförvaltningen (2010), Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2.
- Riksdagskommittén (2018), EU-arbetet i riksdagen, 2017/18:URF1.
- Svahn Starrsjö, K. (2017), Kommentar till 10 kap. 5 § regeringsformen i Karnovs lagkommentar.

Europapolitiska analyser

2018

2018:6epa

Ska riksdagen ha en mer aktiv dialog med EU:s institutioner?

Författare: Jörgen Hettne

2018:5epa

Hur mycket opposition finns det i svensk EU-politik?

Författare: Christer Karlsson, Moa Mårtensson och Thomas Persson

2018:4epa

EU:s budget: historia och framtid

Författare: Jonas Eriksson

2018:3epa

National co-financing of CAP direct payments

Författare: Alan Matthews

2018:2epa

EU-frågorna i de tyska regeringsförhandlingarna

Författare: Daniel Tarschys

2018:1epa

Italy and the Completion of the Euro Area

Författare: Erik Jones

2017

2017:11epa

EU och hoten mot rättsstaten

Författare: Anna Södersten

2017:10epa

Policy conditionality – a new instrument in the EU budget post-2020?

Författare: Mario Kölling

2017:9epa

The EU budget after 2020

Författare: Iain Begg

2017:8epa

With or without you? Policy impact and networks in the Council of the EU after Brexit

Författare: Narisong Huhe, Daniel Naurin and Robert Thomson

2017:7epa

Spelet om spelintäkterna – Spellicensutredningen och EU-rätten

Författare: Jörgen Hettne

2017:6epa

Spain after the June 2016 elections: What implications for the EU?

Författare: Santiago Pérez-Nievas and Irene Martín

2017:5epa

Brexit and the European Commission

Författare: Michael Leigh

2017:4epa

How is Juncker's 'last-chance Commission' faring at mid-term?

Författare: Sophia Russack

2017:3epa

Junckerplanen under debatt

Författare: Daniel Tarschys

2017:2epa

The European Commission: Less a Leader and More a Manager?

Författare: Neill Nugent och Mark Rhinard

2017:1epa

Sverige och euron efter brexit

Författare: Jonas Eriksson

2016

2016:15epa

Sweden and the Euro: The Neglected Role of EU Membership

Författare: Nauro F. Campos, Fabrizio Coricelli och Luigi Moretti

2016:14epa

The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value

Författare: Eleni Karageorgiou

2016:13epa

The EU and Belarus: seizing the opportunity?

Författare: Elena A. Korosteleva

2016:12epa

Regional Productivity Convergence in Advanced and Emerging European Economies

Författare: Kadri Männasoo, Heili Hein och Raul Ruubel

2016:11epa

The Eurasian Economic Union and the European Union: Geopolitics, Geo-Economics and Opportunities for Europe

Författare: Sijbren de Jong

2016:10epa

Responses to the "refugee crisis": What is the role of self-image among EU countries?

Författare: Rebecca Thorbrunn Stern

2016:9epa

Svenskarnas attityder till EU har stabiliserats: Analys av SOM-institutets undersökning 2015

Författare: Linda Berg och Klara Bové

2016:8epa

Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU

Författare: Christophe Hillion

2016:7epa

A brief on the politics and economics of the Transatlantic Trade and Investment Partnership

Författare: Håkan Nordström

2016:6epa

Folkrätten, EU-rätten och flyktingarna på Medelhavet

Författare: Martin Ratcovich

2016:5epa

The EU and Russia: managing the new security environment in the wider Europe

Författare: Derek Averre

2016:4epa

The infringement proceedings over intra-EU investment treaties – an analysis of the case against Sweden

Författare: Joel Dahlquist, Hannes Lenk och Love Rönnelid

2016:3epa

A Critical Insight into Europe's Criminalisation of Human Smuggling

Författare: Ilse van Liempt

2016:2epa

Irregular Immigration in the European Union

Författare: Pia M. Orrenius och Madeline Zavodny

2016:1epa

Overseeing the rule of law in the European Union: Legal mandate and means

Författare: Christophe Hillion