

2003:12

Fredrik Langdal

# Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå

Sieps ●●●

Swedish Institute for European Policy Studies

Fredrik Langdal

# **Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå**

Rapport nr 12  
Juni 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på  
*info@sieps.su.se*

Den finns även tillgänglig på  
**www.sieps.su.se**

Författaren står själv för analys och slutsatser

*Omslag:* Svensk Information AB

*Tryck:* EO-print AB

Stockholm i juni 2003

ISBN 91-85129-11-9

ISSN 1651-7679

## FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman  
Kanslichef  
Sieps

## **OM FÖRFATTAREN**

Fredrik Langdal är forskare vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och doktorand vid European University Institute (EUI) i Florens.

# NATIONELLA PARLAMENT OCH BESLUTSFATTANDE PÅ EUROPEISK NIVÅ

## 1 INLEDNING\*

### 1.1 Syfte och frågeställning

Denna rapport behandlar de reformer som har föreslagits inom det europeiska konventet rörande de nationella parlamentens ställning och rättigheter med syftet att försöka utröna dess effekter. Rapportens fokus ligger på de nationella parlamentens kontrollkapacitet och den föreslagna förändringen rörande subsidiaritetskontrollen. Även frågor rörande EU:s effektivitet kommer att beröras liksom det bakomliggande syftet med de föreslagna reformerna.

Rapporten kommer inte att behandla de frågor som kan betraktas som nationellt konstitutionella, det vill säga det sätt på vilka de olika medlemsstaternas parlament har valt att organisera arbetet med EU-frågor förutom i de fall där dessa frågor berörs av konventet.<sup>1</sup> Vidare kommer frågor rörande regionala parlament och Regionkommittén inte att beröras närmare här och ej heller de reformer som berör domstolsprövningen av subsidiaritetsprincipen. Rapporten kommer att fokusera på de reformer som berör de nationella parlamenten i relation till den egna regeringen under den tid då ett lagstiftningsförslag behandlas inom EU och berör inte närmare eventuella reformer som påverkar implementeringsfasen.

---

\* Ett stort tack riktas till Torbjörn Bergman och Hans Hegeland för värdefulla synpunkter och kommentarer samt till Josefin Almer för korrekturläsning och faktagranskning. Analysen vilar på presidietts initiala förslag och de inlämnade ändringsförslagen och inkluderar således inte den nya version som presenterades av presidiet den 26 maj 2003.

<sup>1</sup> För översikter av hur olika medlemsstaters parlament har organiserat sitt arbete med EU-frågor rekommenderas till exempel Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red) (2001), *National parliaments on their way to Europe: looser or latecomers?*, *Journal of Legislative Studies*, Special issue on delegation and accountability in the European Union (2000), vol. 6, nr. 1, och Norton, Philip (red) (1996), *National Parliaments and the European Union*.

## **1.2 Disposition**

I avsnitt två presenteras en sammanfattning av rapporten och rapportens slutsatser. Därefter följer ett inledande avsnitt där bakgrunden till reformprocessen presenteras och vilka problem det är man hoppas på att kunna lösa inom EU:s framtidskonvent. I avsnitt 5 presenteras presidiets förslag och vissa av konventsledamöternas ändringsförslag rörande de nationella parlamentens roll i EU:s lagstiftningsprocess och parlamentens rättigheter vad det gäller information och tidsgränser. Efter detta följer en analys av de olika förslagen där syftet är att försöka utröna möjliga och troliga effekter av de olika förslagen. Rapporten avslutas med en kort kommentar om vilka effekter förslagen kan komma att få för riksdagen.

## 2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

### 2.1 Sammanfattning

Rapporten ger en översikt av de förslag som har presenterats inom EU:s framtidskonvent rörande de nationella parlamentens konstitutionella ställning i förhållande till EU samt i viss mån i förhållande till respektive regering. Dessa förslag har sin bakgrund i unionens upplevda legitimitetsproblem och enligt vissa sätt att se på det, även i unionens demokratiska problem. En av de lösningar som nämns på dessa problem är att föra EU närmare medborgarna genom att involvera de nationella parlamenten mer i beslutsfattandet. Dessa och en mängd andra frågor har sedan februari 2002 dryftats i EU:s framtidskonvent som syftar till att analysera de tänkbara lösningar som finns på EU:s nuvarande problem och de problem som den framtida utvecklingen kan föra med sig. Konventets mål är att presentera förslag på lösningar som sedan skall utgöra utgångspunkten för den kommande regeringskonferensen.<sup>2</sup>

De nationella parlamentens nuvarande roll i den europeiska arkitekturen är främst att kontrollera respektive regering och förmå denna att agera i överensstämmelse med den parlamentariska majoritetens preferenser. För att kunna fullgöra dessa roller krävs att de nationella parlamenten internt har strukturer och processer som säkerställer ansvarsutkrävande. Dessa *inhemska* organisatoriska frågor tas ej upp i rapporten, men nödvändiga förutsättningar för en effektiv kontroll som att säkerställa information till de nationella parlamenten och tid för granskning, utgör centrala element i konventets reformförslag som berör kontrollen på den nationella arenan. Generellt syftar de föreslagna förändringarna i protokollet om de nationella parlamentens roll till att öka den mängd information som de nationella parlamenten får sig tillsända. Vidare föreslås att informationen sänds direkt från respektive europeisk institution snarare än att, som idag, först sändas till de nationella regeringarna som sedan vidarebefordrar informationen till parla-

---

<sup>2</sup> Se vidare Almer, Josefin (2003), *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Sieps utredningar, 2003:1u



menten. De tidsgränser som gäller för nationell kontroll av lagstiftningsförslag föreslås utökas något liksom tiden som löper mellan dess att förslag sätts upp på rådets dagordning till dess att beslut fattas skrivs in i protokollet om de nationella parlamentens roll.

Den viktigaste föreslagna förändringen rör dock inte parlamentens kontroll av den egna regeringen utan en institutionell förändring som ger de nationella parlamenten rätt att yttra sig om kommissionens förslag ur ett subsidiaritetsperspektiv. Subsidiaritetsprincipens kärna är att beslut skall fattas på lägsta effektiva nivå och tanken är att de nationella parlamenten skall agera som övervakare av att subsidiaritetsprincipen följs inom EU. Om en tredjedel av de nationella parlamenten reser invändningar mot ett av kommissionens lagförslag på subsidiaritetsgrunder inom sex veckor från det att det har översänts skall kommissionen ompröva sitt förslag. Efter denna omprövning kan kommissionen besluta att stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Motsvarande förordade gränser för förslag inom rättsliga- och inrikes frågor är satt till en fjärdedel av de nationella parlamenten.

## **2.2 Slutsatser**

### **Subsidiaritetkontrollen resulterar i ett mer komplicerat system**

Den föreslagna mekanismen för subsidiaritetkontroll kommer å ena sidan inte att bidra till att göra EU:s beslutssystem enklare eller tydligare och kommer i denna aspekt troligen inte att bidra till att öka medborgarnas förståelse och acceptans av systemet. Vidare är konstruktionen en anomali om EU i övrigt går mot en mer federal struktur.

Det förslag som har lagts inom konventet rörande de nationella parlamentens kontroll av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen skapar en situation där de ges rätt att agera i lagstiftningsprocessen på den europeiska nivån utan att ha ställning som institution. Detta skapar en ny roll för de nationella parla-

menten vilken kommer att göra dem direkt medansvariga i de fall de inte reser invändningar mot de lagförslag som har lagts, men formellt sett sträcker sig detta ansvar enbart till ett implicit godkännande av *nivån* där lagen stiftas och inte till lagens innehåll. De nationella parlamentens påverkan vad det gäller lagarnas innehåll skall även fortsättningsvis gå via respektive regering och rådet.

De främsta invändningarna mot det föreslagna systemet är att det bidrar till att göra ansvarsförhållandena otydligare, att systemet blir mer komplicerat när målsättningen är att göra det enklare, och att kontrollmekanismen potentiellt sett kan komma att missbrukas. De första två av dessa invändningar har som utgångspunkt att EU-samarbetet bör förändras för att skapa större tydlighet vad gäller ansvaret för den utövade politiken, något som huvudsakligen kan uppnås via en federalisering eller möjligen med en återgång till ett mer mellanstatligt samarbete. Med andra ord kan hävdas att EU fortsätter sin utveckling som ett *sui generis*-system och i detta hänseende undviker att närma sig kända eller befintliga konstitutionella system.

Ett av de konstitutionella problem som infinner sig med den föreslagna kontrollmekanismen är en oklarhet vem parlamenten representerar när de intervenerar på den europeiska nivån. Medlemsstaterna företräds idag av rådet och Europas medborgare av Europaparlamentet men om förslaget blir verklighet kommer de nationella parlamenten att ta över en funktion som idag sköts av rådet och i viss mån domstolen, nämligen att se till att lagstiftningen följer subsidiaritetsprincipen. Detta riskerar att leda till en situation där ett lands nationella parlament kommer i konflikt med ett lands regering, på europeisk nivå, en konflikt som rimligen borde hanteras på medlemsstatsnivå. Risker för missbruk av mekanismen är svårbedömd men skall inte underskattas med tanke på subsidiaritetsprincipens flexibla karaktär, vilket kan möjliggöra för parlament med en integrations skeptisk majoritet att rutinemässigt resa invändningar mot kommissionsförslag.

## **Subsidiaritetskontroll bör leda till ökad involvering**

Den föreslagna mekanismen för subsidiaritetskontroll kan å andra sidan leda till ett ökat intresse och ett ökat ansvarstagande för EU-frågor i de nationella parlamenten och kan komma att leda till positiva organisatoriska förändringar på nationell nivå. Detta kan i sin tur leda både till att ansvarsutkrävandet stärks och att den europeiska dimensionen får ett större genomslag på den nationella arenan.

Eftersom förslaget innebär att de nationella parlamenten ges en rätt att ta ställning till de lagförslag som kommissionen lägger, borde det innebära att de nationella parlamenten kommer att skapa strukturer och rutiner där varje förslag värderas ur ett subsidiaritetsperspektiv. Hur denna process skall organiseras på det nationella planet bestäms av varje parlament för sig, men modeller som är värda att beakta är den brittiska och den finska, eftersom de har inslag av automatisk granskning av varje lagförslag.

Genom subsidiaritetskontrollen kommer de nationella parlamenten att få ett implicit ansvar för de lagar som stiftas och detta kan komma att medföra en generell ökning av intresset för EU-frågor i de nationella parlamenten, vilket skulle vara en välkommen utveckling och ett av förslagets mest positiva effekter. Detta kan i sin förlängning leda till att den primära roll som de nationella parlamenten har idag, det vill säga att kontrollera och försöka påverka sina regeringars ställningstaganden i rådet, kan komma att utföras effektivare. Ytterligare en föreslagen förändring som inte är direkt kopplad till subsidiaritetskontrollen, men som i högsta grad är kopplad till målet om att föra EU närmare medborgarna är de föreslagna Europaveckorna. Förslagets essens är att samtliga medlemsstaters nationella parlament under en vecka fokuserar sitt arbete på europapolitiska frågor och eftersom subsidiaritetskontrollen torde medföra att parlamenten har en bättre horisontell överblick av arbetet inom EU kan en sådan vecka komma att med-

föra en vitalisering, fördjupning och nyansering av EU-debatten i medlemsländerna. Man skall dock inte överskatta de nationella parlamenten som fokus för det politiska samtalet men förhoppningsvis skulle en sådan vecka ge genklang även i andra fora, främst media, och skapa en större förståelse och kanske i längden legitimitet för det europeiska projektet.

### **Ökade kontrollmöjligheter på det nationella planet**

Det förslag som har lagts till nytt protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, innehåller förbättringar vad gäller översändande av information från de europeiska institutionerna och tidsgränser för att ge de nationella parlamenten tid att granska kommissionens lagförslag.

Den största förändringen som föreslås vad gäller tillgången till information är att kommissionen skall översända sina lagförslag direkt till de nationella parlamenten, samtidigt som till rådet och Europaparlamentet, istället för att denna information skall passera regeringarna först. Detta förslag bör innebära att de nationella parlamenten får tillgång till information tidigare i beslutsprocessen och, sammantaget med eventuella utökningar av vilken information som skall tillsändas de nationella parlamenten, en fullödigare bild av beslutsprocessen. Det skall här observeras att det inte rör sig om information som idag är hemlig för de nationella parlamenten, men att det krävs att de nationella parlamenten själva tar initiativ för att få tillgång till informationen.<sup>3</sup> Vissa av de ändringsförslag som har lämnats in rörande den information som skall skickas till de nationella parlamenten, skulle kunna komma att få betydelse för parlamentens kontrollkapacitet, i synnerhet om kommissionen skulle åläggas att bifoga motsvarande en faktapromemoria till sina förslag. En sådan promemoria skulle innehålla en kon-

<sup>3</sup> Vilket görs i viss utsträckning av bland annat det finska och danska parlamentet. Tack till Hans Hegeland för denna upplysning.

sekvensbeskrivning i budget och lagstiftningstermer, syftet med förslaget och givetvis ett försvar av förslaget ur ett subsidiaritetsperspektiv. Detta skulle leda till att parlamenten skulle bli mindre beroende av den information som respektive regering förser sina parlament med, och skulle leda till att parlamentens kontrollkapacitet skulle öka.

Den andra föreslagna förändringen som kan påverka de nationella parlamentens kontroll av respektive regering positivt är förslaget om tidsgränser, även om det redan finns regleringar på detta område. Skillnaderna med de nya gränserna är att det skall tillförsäkra parlamenten mer tid än för närvarande för granskning av nya lagförslag, vilket kommer att bli synnerligen viktigt med tanke på det ansvar som följer av subsidiaritetskontrollen. De nya tidsgränserna föreslås bli sex veckor från det att ett förslag görs tillgängligt för de nationella parlamenten till dess att det sätts upp på rådets dagordning för beslut. Vidare kan det komma att införas i protokollet att det måste förlöpa tio dagar mellan det att ett förslag sätts upp på rådets dagordning till dess att en gemensam ståndpunkt antas, vilket är en förlängning och förstärkning jämfört med dagens situation. Utökade tidsgränser är, allt annat lika, positiva för de nationella parlamenten då tid är en av de resurser som är avgörande för hur god kontroll parlamenten kan ha över sina regeringar. Alltför långa tidsgränser kan dock skada EU:s problemlösningskapacitet men detta torde inte vara ett problem med den föreslagna konstruktionen, vilken även inkluderar en säkerhetsventil för ytterst brådskande ärenden.

### 3 BAKGRUND

I Nice den 7–9 december 2000 enades regeringskonferensen om ett nytt fördrag för att förbereda unionen för den förestående utvidgningen. Förenklat kan man hävda att Nicefördraget begränsade sig till att reformera EU:s institutioner inför utvidgningen och man undvek att adressera ett antal allvarliga problem rörande demokrati och legitimitet inom unionen. Lösningen av dessa problem sköt man framför sig, mer precist i en förklaring om unionens framtid där man föreslog en process som skall leda fram till en ny regeringskonferens 2004.<sup>4</sup> Anledningen till att inkalla en ny regeringskonferens så snart inpå den föregående var att man identifierade ett behov ”av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare”.<sup>5</sup> Bland de fyra områden som regeringskonferensen ålade den kommande processen att behandla ingår de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen tillsammans med den vertikala befogenhetsfördelningen,<sup>6</sup> stadgan om grundläggande rättigheter<sup>7</sup> och förenkling av fördragen. Att man här nämner de nationella parlamentens roll kan tyda på att stats- och regeringscheferna ser dem som ett möjligt medel för att skänka legitimitet till det europeiska samarbetet men att man inte vet hur man skall realisera denna potential inom den nuvarande institutionella strukturen.

Dessa tankar följdes sedermera upp under det belgiska ordförändskapet och mynnade ut i Laekendeklarationen där det återigen betonades att de nationella parlamentens roll var av vikt för att öka det europeiska projektets legitimitet. En rad frågor som konventet skall behandla specificeras i deklara-tionen:

---

<sup>4</sup> Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr. 23, bifogad Nicefördragets slutakt, C80/86 EGT 10.3.2001

<sup>5</sup> *ibid.* punkt 6

<sup>6</sup> Se Langdal, Fredrik och Almer, Josefin (2003), *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*, Sieps rapport 2003:2

<sup>7</sup> Se Hellner, Michael (2003), *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*, Sieps rapport, 2003:11

Bör de [nationella parlamenten] vara representerade i en ny institution, vid sidan av rådet och Europaparlamentet? Skall de ha en kompletterande roll på de områden där Europa agerar, som Europaparlamentet saknar behörighet för? Skall de koncentrera sig på behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna, exempelvis genom kontroll på förhand av att subsidiaritetsprincipen respekteras?<sup>8</sup>

### 3.1 Legitimitetsbegreppet

Nyckelordet som återkommer i Niceförklaringen och i Laekendeklarationen är legitimitet och det kan vara värt att lite närmare analysera begreppets innebörd och hur de nationella parlamenten kan föras in i ett resonemang om legitimitet. Utrymmet är här dock alltför begränsat för att redogöra för debatten rörande demokratisk legitimitet i Europeiska unionen och avsnittet kommer därför endast att beröra några fundamentala begrepp som är nödvändiga för att kunna förklara vad Niceförklaringen och Laekendeklarationen kan tänkas syfta på.<sup>9</sup>

I grund och botten rör ett politiskt systems legitimitet dess ”förmåga att skapa och vidmakthålla tron att de politiska institutioner man har är de som bäst passar samhället”.<sup>10</sup> Legitimiteten rör därmed acceptans för de existerande institutionerna men bör enligt vissa bedömare även i förlängningen inkludera en acceptans av de resultat som dessa institutioner producerar, något som även kan betecknas ett systems effektivitet. Dessa två faktorer för demokratisk eller systemisk stabilitet är även kända som input- och outputlegitimitet. I en demokrati kan inputlegitimiteten innebära uppfyllanden av en mängd olika normativa mål såsom representativitet, minoritetsskydd, kontroll, ansvarsutkrävande och lagbundenhet medan outputlegitimitete-

---

<sup>8</sup> Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001, *Bilaga I Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*

<sup>9</sup> För en utförlig diskussion rörande demokrati och legitimitet inom EU se Karlsson, Christer (2001), *Democracy, legitimacy and the European Union*

<sup>10</sup> Lipset, Seymour Martin (1966), *Den politiska människan*, s. 61

ten rör systemets förmåga att lösa problem och realisera väljarnas preferenser.<sup>11</sup>

Dessa begrepp kan och har applicerats på EU i den akademiska analysen och en slutsats är att EU vilar på ett antal olika legitimerande principer vilkas inbördes förhållande kan vara kompletterande såväl som konkurrerande.<sup>12</sup> Legitimitetskonceptets komplexitet illustreras väl av följande sammanställning:

Authorisation by member states (input) and delivery of state preference (output) in the case of *international legitimacy*. Elections (input) and delivery of voter preferences (output) in the case of *parliamentary legitimacy*. Expertise (input) and delivery of efficiency (output) in the case of *technocratic legitimacy*. Treaties (input) and the delivery of rights (output) in the case of *legal legitimacy*. Consultation (input) and compliance of organised actors (output) in the case of *corporate legitimacy* [författarens kursivering].<sup>13</sup>

Med denna analytiska nedbrytning av legitimitetsbegreppet torde det vara det som kallas parlamentarisk legitimitet och internationell legitimitet som Niceförklaringen och Laekendeklarationen syftar på som principer för att bidra till lösningen på unionens legitimitetsproblem. Det ligger utanför denna rapports syfte att utreda de teoretiska kopplingarna mellan dessa olika principer för legitimitet men det gemensamma för dessa olika principer är att de alla kan ses som sätt att få medborgarna att acceptera och stödja de politiska system de lever i.

Mot bakgrund av Laekendeklarationens önskan om att lösa unionens legitimitetsproblem har det urskiljts tre huvudsakliga

---

<sup>11</sup> Héritier, Adrienne (2001), *Composite Democratic Legitimation in Europe: the Role of Transparency and Access to Information*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, 2001/6, p. 8

<sup>12</sup> Scharpf, Fritz (2000), *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper, 5/2000

<sup>13</sup> Lord, Christopher och Magnette, Paul (2002), *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, ESRC Working Paper, 39/02



reformstrategier; att demokratisera *EU:s* politiska system, att stärka systemets effektivitet eller att ”förbättra den mellanstatliga *samordningsförmågan*”.<sup>14</sup> Att stärka de nationella parlamentens roll skall troligen inte tolkas som ett sätt att demokratisera *EU:s* politiska system utan som en mer pragmatisk strategi för att öka den demokratiska kontrollen av fattade beslut utan att genomföra större konstitutionella reformer. För att en ökad involvering av de nationella parlamenten verkligen skall kunna uppfattas som ett konstitutionellt sätt att lösa *EU:s* legitimitetsproblem måste unionen återgå mot mer mellanstatligt och enhälligt beslutsfattande i rådet där varje minister agerar med explicit eller implicit godkännande av det egna parlamentet, en utveckling som förefaller orealistisk och i konflikt med önskemål rörande systemets problemlösningskapacitet, det vill säga outputlegitimiteten.<sup>15</sup> Mot detta synsätt står en institutionell federalisering med två kammare, Europaparlamentet och ett lagstiftande råd, en utveckling som troligen skulle uppfattas som avlägset av medborgarna och därmed svag i inpuhånseende. Det bör dock hållas i bakhuvudet att *EU:s* demokratiska legitimitet härrör både från medlemsstaterna och från Europaparlamentet.

Målet om att involvera de nationella parlamenten kan, allt annat lika, ses som dels en strategi där de nationella institutionerna skänker legitimitet åt de europeiska och dels som en strategi där medborgarnas preferenser mer adekvat översätts till medlemsstatliga preferenser, det vill säga att de resultat som *EU* producerar överensstämmer bättre med de som medborgarna önskar. Idén om att en ökad involvering av de nationella parlamenten kan ge utfall som bättre överensstämmer med medborgarnas preferenser vilar på tanken att *om* de nationella parlamenten kan kontrollera sin respektive regerings age-

<sup>14</sup> Karlsson, Christer (2002), *Europeiska unionens nuvarande problem och framtida vägval*, SOU: 2002:82, s. 33

<sup>15</sup> Se även Katz, Richard S. (1999), ”Representation, the Locus of Democratic Legitimation, and the Role of National Parliaments in the European Union” i Katz, Richard S. och Wessels, Bernhard (red.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, s. 21ff

rande så att den agerar i överensstämmelse med den parlamentariska majoritetens vilja, och att den parlamentariska majoritetens åsikt speglar en majoritet av medborgarnas, kan den berörda regeringen tvingas att agera i överensstämmelse med denna åsikt. Detta teoretiska resonemang håller främst då möjligheten till veto föreligger, men kan antas ha en effekt som verkar i samma riktning även i de fall då kvalificerad majoritet är den formella beslutsregeln, givetvis med risken att den egna regeringen blir nedröstad.<sup>16</sup>

Följande avsnitt kommer kort att beröra den nuvarande legitimitetssituationen.

### **De politiska systemens legitimitet**

Det är svårt att direkt mäta de olika politiska systemens legitimitet men data från SOM-institutet och Eurostat visar att medborgarna uppfattar den nationella demokratin som bättre fungerande än den på den europeiska nivån. Datan ger också intrycket av att förtroendet för de nationella politiska institutionerna är lågt.<sup>17</sup> Den senast tillgängliga Eurobarometer-mätningen visar att 55 procent av EU:s medborgare anser att medlemskapet är bra och att det genomsnittliga förtroendet för till exempel kommissionen är 53 procent. Mätningar från SOM-institutet i Göteborg som förmodligen inte är direkt jämförbara visar att den andel svenskar som har stort eller ganska stort förtroende för riksdagen är 32 procent medan motsvarande siffror för kommissionen inte är högre än 10 procent.<sup>18</sup> Det skall här poängteras att samtidigt som förtroendet för politiker och politiska institutioner sjunker, har medborgarnas stöd för demokrati som styrelseform ökat.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Se Putnam, R. D.(1988), ”Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games” in *International Organization*, vol. 42, no. 3

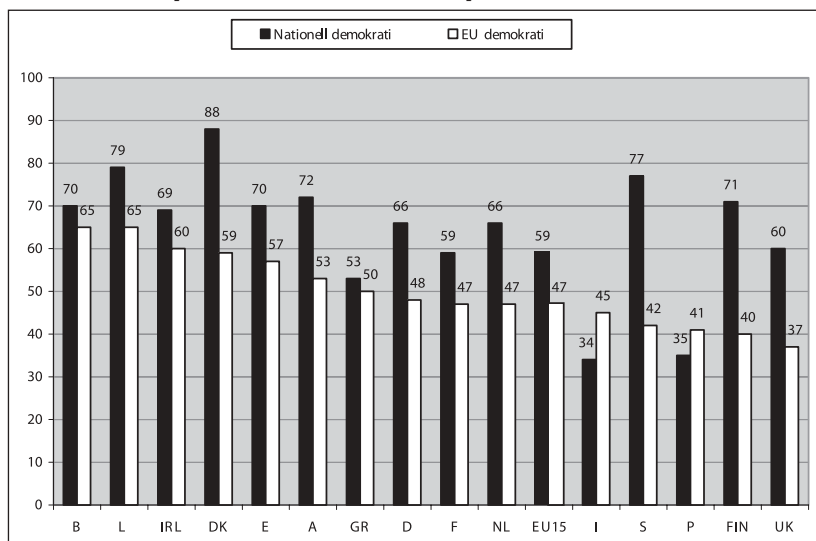
<sup>17</sup> Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002), ”Institutionsförtroende” i Holmberg, S och Weibull, L (red.) *Det våras för politiken*, s. 37

<sup>18</sup> European Commission (2003), EUR Barometer, Public opinion in the European Union, Report no 58 och *ibid*.

<sup>19</sup> Se Klingemann, Hans-Dieter (1999), ”Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis” in Norris, Pippa (red.), *Global Support for Democratic Governance*

Om man jämför uppfattningen om hur nöjda medborgarna är med demokratin i EU respektive i medlemsstaterna, finner man att medborgarna i samtliga länder, förutom Italien och Portugal, är mer nöjda med den nationella demokratin än den europeiska.

**Figur 1 – Andelen medborgare som är nöjda med demokratin på den nationella respektive EU-nivån**



Det råder inget tvivel om att en majoritet av EU:s befolkning anser att den nationella demokratin fungerar mer tillfredställande än den europeiska men man bör observera att graden av tillfredsställelse varierar kraftigt mellan de olika medlemsländerna. Denna varians mellan medlemsländerna visar också att en strategi som går ut på att låna legitimitet från medlemsstaternas nationella institutioner riskerar att misslyckas i medlemsstater som Italien och Portugal eftersom det kan komma att innebära att man bemäktigar institutioner som åtnjuter lägre legitimitet.

## 4 NATIONELLA PARLAMENT OCH BESLUTSFATTANDE PÅ EUROPEISK NIVÅ

De nationella parlamentens viktigaste roll i den nuvarande europeiska strukturen är att kontrollera och att försöka påverka den egna regeringens agerande i ministerrådet. Det finns givetvis fler roller som de nationella parlamenten har, till exempel att ratificera nya fördrag och fördragsförändringar och att implementera direktiv antagna på den europeiska nivån. En av frågorna som har rests inom framtidskonventet är om ytterligare roller skall fogas till denna lista.

I parlamentariska system kan parlamenten sägas ha ett antal uppgifter varav i synnerhet vissa utsätts för påfrestningar vid ett utökat internationellt beslutsfattande. Den grundläggande orsaken till detta är att *stater* normalt representeras utåt av regeringsrepresentanter. Ett sätt att analysera detta förhållande är att se regeringen som parlamentets agent vad det gäller utrikespolitiken.<sup>20</sup> Detta innebär i praktiken att man delegerar beslutanderätten till regeringarna över de beslut som fattas i EU. Eftersom denna representationsstruktur är given av de konstitutionella bestämmelserna i fördragen kan orsakerna lämnas därhän i denna rapport.<sup>21</sup>

Som noterats ovan finns det en risk att regeringarna inte agerar i parlamentens intresse och för att reducera denna risk finns det ett antal kontrollmekanismer som parlamenten kan använda; kontraktsdesign, urvalsmekanismer, övervakning och återrapportering samt institutionella kontroller.<sup>22</sup> Av dessa kontrollmekanismer är det främst den tredje och fjärde som är relevanta för de diskussioner som förs inom framtidskonventet

---

<sup>20</sup> Detta är som alla abstraktioner en förenkling av verkligheten men en användbar sådan.

<sup>21</sup> Se allmänt Goldmann, K. S., Berglund, S. & Sjöstedt, G. (1986), *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*, s. 5ff och Kaiser, Karl (1971), "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process" in *International Organization*, vol. 25, no. 3

<sup>22</sup> Kiewiet, D. Roderick och McCubbins, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, s. 27

då de reformförslag som har lagts fokuserar på att underlätta utövandet av dessa.

#### **4.1 Övervakning och återrapportering**

För att regeringen skall agera som parlamentet önskar krävs det att parlamentet har tillgång till information om såväl den egna regeringens agerande som de lagförslag som diskuteras. Den information som parlamenten skall ha tillgång till när det gäller EU-samarbetet är enligt Amsterdamfördragets protokoll samtliga kommissionens samrådsdokument (grön- och vitböcker samt meddelanden) och kommissionens förslag till lagstiftning.<sup>23</sup> Information vad gäller den egna regeringens agerande och ställningstaganden i rådet är inte reglerat på europeisk nivå utan regleras på medlemsstatsnivå i grundlag eller i parlamentets arbetsordning.

Förutom information krävs att de nationella parlamenten ges möjlighet att analysera den information som de har tillgång till och för detta krävs materiella och immateriella resurser. Resurstilldelningen till de nationella parlamenten är en nationell fråga och kommer inte närmare att diskuteras här, men det är värt att notera att de nationella parlamenten har tillgång till lokaler i Bryssel för att kunna ha personal på plats för att följa arbetet inom EU på nära håll.

En av de stora skillnaderna mellan inhemskt och internationellt beslutsfattande är att de nationella parlamenten inte kontrollerar tempot i beslutsfattandet i det senare fallet och inte heller kan man kontrollera tempot på beslutsfattandet på EU-nivån.<sup>24</sup> Även tidsgränser har således reglerats i ovan nämnda protokoll som stipulerar att en sexveckorsperiod skall ”förflyta mellan den dag då ett lagstiftningsförslag eller ett förslag till en åtgärd ... görs tillgänglig för Europaparlamentet och rådet

---

<sup>23</sup> *Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*, I.1 och I.2

<sup>24</sup> Se Ekengren, Magnus (1998), *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*

på alla språken och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut ...”<sup>25</sup> Ofta är sexveckorsperioden i sig inte något problem för de nationella parlamenten eftersom processen från ett lagförslags introduktion till beslut är utdragen, men det är de fall då det går fort som utgör en form av lackmустest över hur väl den nationella parlamentariska kontrollen fungerar.

## 4.2 Institutionella kontroller

Generellt gäller det när man delegerar beslutsbefogenheter eller makt att

[W]henever an agent can take actions that might seriously jeopardize the principal’s interests, the principal needs to thwart the agent’s ability to pursue such courses of action unilaterally.<sup>26</sup>

I praktiken betyder detta ofta att man institutionaliserar veto-punkter eller kontrollpunkter där principalen kan stoppa de åtgärder eller beslut som agenten har genomfört med sin delegerade makt. I praktiken innebär vetopunkter en möjlighet till försvar av status quo och kan i praktiken omfatta sådana åtgärder som en misstroendeomröstning eller möjlighet att blockera en agents beslut.

De institutionella kontroller som finns rörande de nationella parlamentens kontroll av sina regeringar är inte reglerade på den europeiska nivån, även om vissa nationella lösningar accepteras på den europeiska nivån, huvudsakligen genom så kallade parlamentariska reservationer eller genom att parlamentet ger ett uttryckligt förhandlingsmandat till ministern. De parlamentariska reservationerna innebär i praktiken att en minister inte medverkar i ett beslut i ministerrådet innan dess att den nationella parlamentariska granskningen är avslutad, ett förfarande som har en hög grad av institutionalisering i ett fåtal länder, till exempel Storbritannien. Dessa reservationer har ingen formell kraft på den europeiska nivån men accepteras generellt av rådet.

---

<sup>25</sup> *Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen*, I.3

<sup>26</sup> Kiewiet, D. R. och McCubbins, M. D. (1991), *op. cit.*, p. 33

Den kraftigaste kontrollmekanismen som står till de nationella parlamentens förfogande är att de ratificerar fördragen, men även detta styrs av de nationella konstitutionella bestämmelserna. Detta innebär att medlemsstaternas parlament, i vissa fall i kombination med folkomröstningar, besitter de yttersta beslutsbefogenheterna när det gäller fördragsförändringar och vad det gäller ansökan om medlemskap.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de institutionella kontroller som existerar som berör de nationella parlamentens kontroll av de egna regeringarnas agerande främst är reglerade på nationell nivå men att vissa av de resurser som är nödvändiga för att kontrollen skall kunna genomföras är reglerade på europeisk nivå. De reformer som diskuteras inom framtidskonventet på detta område är om det skall skapas kontrollmekanismer på den europeiska nivån som direkt involverar de nationella parlamenten och om informationsrättigheterna och tidsgränserna skall skärpas.

## 5 KONVENTETS FÖRSLAG

I detta avsnitt kommer konventets, eller mer exakt arbetsgruppens och presidietts förslag, att analyseras närmare för att bedöma dess potentiella effekter på de nationella parlamentens arbete. De förslag som direkt berör de nationella parlamenten återfinns i två protokoll, de om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.<sup>27</sup> Man kan hävda att det förra skall underlätta för de nationella parlamenten att ha ett inflytande över -eller kontroll av- vilken nivå som stiftar lagar och det senare skall bidra till att de nationella parlamenten skall kunna kontrollera och utöva inflytande över lagarnas innehåll via kontroll av sina regeringar.

### 5.1 Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

The recommendations of the subsidiarity working group in the convention should be recognised for what they are—they are not modest; they are ground-breaking.<sup>28</sup>

...they have produced a very small brown mouse indeed. The recommendations of the subsidiarity group, Group 4, are that legislative proposals should be submitted to national parliaments for a view—"for a view".<sup>29</sup>

Förslaget att införa ett "system för tidig varning" kan ses som ett av de mest revolutionerande reformförslagen rörande nationella parlaments ställning som har lagts fram sedan gemenskapernas grundande. I grund och botten innebär förslaget att de nationella parlamenten konstitutionellt erkänns, eller ges status, som en del i beslutsprocessen på den europeiska nivån men förslagets exakta effekter är inte helt lätta att förutse. Föl-

---

<sup>27</sup> En utförligare analys av subsidiaritetsprincipen och de föreslagna reformerna återfinns i Hettne, Jörgen (2003), Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?, Sieps 2003:4

<sup>28</sup> Baroness Symons of Vernham Dean, Debatt i House of Lords den 7 januari 2003, kolumn 981

<sup>29</sup> ibid. Lord Lamont of Lerwick, kolumn 934



jande avsnitt kommer i tur och ordning att behandla förslagen, ändringsförslagen och det sista avsnittet kommer att analysera förslagens tänkbara effekter.

### **Subsidiaritetsprincipen**

Innan presidietts förslag till nytt protokoll diskuteras, bör det först kortfattat redogöras för subsidiaritetsprincipen och den tolkning av denna som konventet har gjort. Den nuvarande ordalydelsen, som föreslås förbli substantiellt sett oförändrad i artikel 8.3 är:

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen 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 gemenskapsnivå.<sup>30</sup>

Främst under 1990-talet pågick en intensiv politisk och akademisk debatt om exakt vad denna version av subsidiaritetsprincipen innebär utan att det etablerades slutgiltig tolkning.

Det som kan sägas är att den tolkning som konventet har betonat är att det är en politisk princip, det vill säga att principen i dess nuvarande form är tillräckligt flexibel för att en politisk avvägning skall kunna göras, samtidigt som den kan fungera som en legitimerande princip för såväl närhet som distansering av politiskt beslutsfattande. Konventets tanke är att involvera de nationella parlamenten i denna politiska avvägning och att de nationella parlamenten därmed skall skänka något av sin legitimitet till de beslut som fattas på den europeiska nivån.

### **Presidietts förslag**

5. Nationella parlament i medlemsstaterna får, inom sex veckor räknat från den dag då kommissionens lagstiftningsförslag överlämnas, tillstålla Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att

---

<sup>30</sup> EG-fördraget artikel 5

det aktuella förslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Det åligger varje nationellt parlament att upprätta interna regler för samråd med var och en av de båda kamrarna när det rör sig om tvåkammarsparlament och/eller i förekommande fall med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter.<sup>31</sup>

Förslagets kärna är att de nationella parlamenten får en möjlighet att yttra sig om de lagförslag som läggs på subsidiaritetsgrunder och kollektivt ges möjlighet utdela ett så kallat *gult kort*. Detta innebär att de nationella parlamenten inte skall yttra sig om ett förslags innehållsmässiga meriter, utan snarare göra en politisk avvägning, eller kontroll, av om politikområdet som berörs av ett specifikt förslag skall regleras på den nationella eller den europeiska nivån. Vidare föreslås, i punkt 6, att om minst en tredjedel av de nationella parlamenten inom sex veckor reser motiverade invändningar mot ett förslag skall kommissionen ompröva förslaget, med de möjliga handlingsalternativen att stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Motsvarande gräns för rättsliga och inrikes frågor (RIF) föreslås bli en fjärdedel av de nationella parlamenten, vilket motiveras med RIF-frågornas särskilda karaktär.<sup>32</sup>

I punkt 7 i protokollet föreslås att de nationella parlamenten på nytt skall kunna intervensera mellan sammankallandet av förlikningskommittén och dess möte och inkomma med ett yttrande om varför ett förslag inte är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

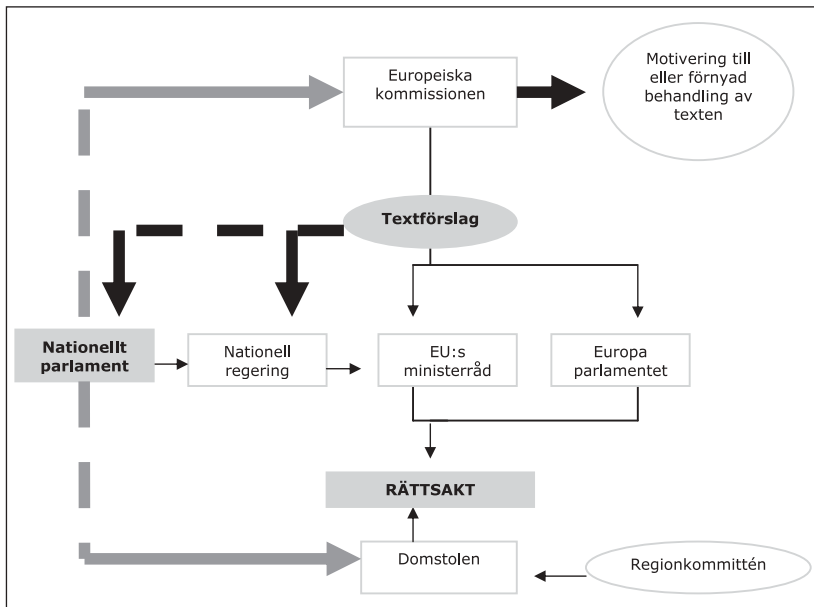
Slutligen föreslås även att medlemsstaterna skall kunna väcka talan i domstolen rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen ”eventuellt på begäran av deras nationella parlament i enlighet med deras respektive konstitutionella ordning” (punkt 8). Sammantaget illustreras förslaget i figur 1 nedan.

---

<sup>31</sup> CONV 579/03 *Utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen*. Se även CONV 286/02, *Slutrapport om subsidiaritetsprincipen från arbetsgrupp I*, avsnitt II (b)

<sup>32</sup> CONV 738/03, *The role of national parliaments in the draft Constitution*, s. 5

**Figur 2 – De nationella parlamentens kontrollvägar<sup>33</sup>**



### Föreslagna förändringar

Den debatt och de ändringsförslag som har lämnats in till konventet berör vad det gäller subsidiaritetskontrollen, förutom principiella frågor, främst tre områden: för det första rörande hur bikamerala politiska system skall behandlas; för det andra möjligheten att utdela ett *rött kort* om till exempel två tredjedelar av de nationella parlamenten yttrar sig negativt om ett förslag och slutligen att de nationella parlamenten skall föreläggas kommissionens årliga rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.<sup>34</sup>

- Bikamerala system: Den princip som återfinns i presidiets förslag vilar på att varje lands konstitutionella autonomi skall garanteras och att det är upp till varje medlemsstat att

<sup>33</sup> Modifierad version av principskiss i Europeiska Konventets analys av slutrapporten från arbetsgrupp I  
<http://european-convention.eu.int/docs/meetings/1-SV.pdf>

<sup>34</sup> Se CONV 610/03 för en sammanställning

organisera hur man hanterat och samordnat yttranden från de två kamrarna. Mot detta har ställts ett antal ändringsförslag, varav det som ter sig mest symmetriskt och som bäst kan fånga upp de nationella parlamentens åsikter syftar till att ge alla medlemsstater två röster, en för varje kammare i bikamerala system, medan i enkammersystem skulle parlamentet få två röster.<sup>35</sup> Om utgångspunkten är att de nationella parlamenten har någonting att tillföra gällande kontrollen att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen efterlevs bör man försäkra sig om att varje parlament får yttra sig separat eftersom det är lätt att föreställa sig situationer där över- och underhus har olika intressen och åsikter om var lagar skall stiftas. Vidare skulle en situation i ett medlemsland kunna bli problematisk om de två kamrarna har samma konstitutionella ställning och kommer till olika slutsatser rörande subsidiaritetsaspekterna. Att extrahera en nationell position utifrån en sådan situation vore varken önskvärt eller nödvändigt. Bland de nuvarande medlemsländerna är det nio medlemsstater som har bikamerala system och bland de tio blivande medlemsländerna tre, vilket i en utvidgad union skulle ge 37 nationella parlament. Dessa 37 parlament kommer enligt detta förslag att förfoga över sammanlagt 50 röster varav en tredjedel, 17, är föreslagen som gräns för att kommissionen skall ompröva sitt förslag.

- Rött kort: Den andra förändringen som har diskuterats inom konventet är ett förslag som skulle ge de nationella parlamenten en kollektiv vetorätt över kommissionens förslag. Om två tredjedelar av de nationella parlamenten skulle mot-sätta sig ett förslag på subsidiaritetsgrunder skulle kommissionen bli tvungen att dra tillbaka förslaget.<sup>36</sup> Detta förslag har mött hårt motstånd bland annat med motiveringen att en sådan reform skulle förstöra gemenskapsmetoden, vända uppochner på den institutionella ordningen och i praktiken

---

<sup>35</sup> Se till exempel Stuart, Gisela, CONV 540/03, not 2

<sup>36</sup> Se *ibid.* och SUB 33 Andriukaitis et. al. för en mjukare skrivning

<sup>37</sup> Se till exempel Dini, Lamberto och Timmermans, Frans plenarmötet 18/3

innebära att de nationella parlamenten ges veto över kommissionens initiativrätt.<sup>37</sup> En institutionell lösning där de nationella parlamenten formellt ges denna typ av vetomöjlighet skulle troligen inte få någon praktisk betydelse eftersom ett sådant förslag med all säkerhet ändå skulle stoppas av ministerrådet. Om förslaget skulle bli verklighet finns det en *risk* att såväl EU-institutionernas roll påverkas som relationerna dem emellan med svårförutsägbara konsekvenser på sikt och till ett pris av liten praktisk nytta.

- Kommissionens återrapportering: Ett antal ledamöter har föreslagit att de nationella parlamenten även skall få ta del av kommissionens årliga rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.<sup>38</sup> Denna information skulle med fördel kunna användas som grund för den föreslagna europaveckan (se s. 32) som varje parlament kan komma att anordna i framtiden. Det har inte framkommit några substantiella invändningar mot den föreslagna återrapporteringen och tillgång till denna rapport borde kunna bidra till att de nationella parlamenten får en samlad överblick av kommissionens tillämpning av subsidiaritetsprincipen förutom den kontroll som kommer att ske i fall till fall under det löpande arbetet. Denna horisontella överblick kan bidra till att man på ett effektivare sätt kan bedöma de enskilda fallen.

Förutom dessa tre teman har ett stort antal ändringsförslag lämnats in som berör de nationella parlamentens föreslagna rätt att, ex post, föra talan inför EG-domstolen och rätten att yttra sig under förlikningskommitténs arbete (se även nedan).

## **5.2 Föreslagna ändringar i protokollet om de nationella parlamentens roll i den Europeiska Unionen**

De reformer som fokuserar på att underlätta för de nationella

---

<sup>38</sup> Se till exempel de Vries och de Bruijn, SUB 14, Floch, SUB 61, Lopez och Lobo SUB 66

parlamenten att kontrollera de egna regeringarna återfinns i förslagen till förändringar av protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Av de områden som är föremål för de föreslagna reformerna är det två resursområden som är grundläggande för att parlamenten skall kunna kontrollera de egna regeringarna: information och tid.

### **Information**

Den kanske viktigaste föreslagna reformen är att kommissionen skall åläggas att sända alla lagstiftningsförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten, samtidigt som till rådet och Europaparlamentet. Vidare föreslås att den årliga politiska strategin och det årliga lagstiftnings- och arbetsprogrammet skall översändas till de nationella parlamenten samtidigt som till rådet och Europaparlamentet och att revisionsrätten skall översända sin årsrapport enligt samma regler. Dessutom föreslås det att rådets dagordningar och rådets resultat, det vill säga utfallet av rådsmötena, skall översändas samtidigt som de skickas till regeringarna.

### **Tidsgränser**

Den nuvarande sexveckorsperioden gäller, som nämnts ovan, mellan ”den dag då ett lagstiftningsförslag ... av kommissionen görs tillgängligt för Europaparlamentet och rådet på alla språken och den dag då förslaget sätts upp på rådets dagordning för beslut ...; i brådskande fall kan dock undantag göras...”.<sup>39</sup> Den föreslagna ordalydelsen har anpassats till det förslag som presenterades i ovan, det vill säga att sexveckorsperioden löper från det att lagstiftningsförslaget görs tillgängligt för Europaparlamentet, rådet och *medlemsstaternas nationella parlament*. Detta kommer att innebära att parlamenten kan komma att få informationen lika tidigt som sina respektive regeringar, vilket torde kunna bidra till att de bättre kan kontrollera såväl lagstiftningen som regeringarnas inställning, *a priori*.

---

<sup>39</sup> Protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, para. 3

## Föreslagna ändringar

De föreslagna ändringarna rörande vilken information som skall översändas till de nationella parlamenten rör för det första i vilken paragraf de olika dokumenten skall nämnas, för det andra mängden information och slutligen kvaliteten på den information som skall delges parlamenten. Om den interna strukturen på protokollet lämnas därhän, kan man konstatera att en grupp ändringsförslag har som mål att maximera de nationella parlamentens tillgång till handlingar upprättade på den europeiska nivån. Den ena typen av dokument som kan sägas bidra till att parlamenten blir generellt bättre insatta i unionens verksamhet, till exempel genom att ombudsmannen sänder över sin årliga rapport, att fackutskotten skall kunna begära in handlingar rörande revisionsrättens årsrapport eller att kommissionen skall översända sitt årliga lagstiftningsprogram.<sup>40</sup>

Den andra kategorin dokument som ändringsförslagen tar sikte på rör information om främst rådets aktiviteter och har till syfte att underlätta granskningen av de egna regeringarnas agerande och de lagförslag som ligger. Till den senare kategorin hör förslaget om att lagstiftningsförslagen skall innehålla uppgifter om de bakomliggande orsakerna till förslaget och dess konsekvenser i budget och lagstiftningstermer såväl som subsidiaritetförklaringen.<sup>41</sup> Vidare föreslås att kommissionen skall åläggas att skyndsamt besvara förfrågningar och yrkanden om ytterligare information.<sup>42</sup> Ett annat ändringsförslag som också har till syfte att öka de nationella parlamentariker- nas insyn i lagstiftningsprocessen är att kommissionen även skall åläggas att översända ändrade lagförslag under processens gång.<sup>43</sup> De ändringsförslag som specifikt rör information om rådets arbete inbegriper förslag om att protokollen från de delar av rådsmötena som är offentliga skall översändas samt

---

<sup>40</sup> Belohorska, NP 14 och Bonde / Seppänen NP25, Duff NP12

<sup>41</sup> CONV 326/02, Contribution by Andrew Duff, *Code of Conduct on National Parliaments*

<sup>42</sup> Duff et. al. NP12, Stuart NP17 och Andriukaitis NP5

<sup>43</sup> Tiilikainen och Peltomäki, NP16

<sup>44</sup> Stuart NP17, Andriukaitis NP5 och Bonde / Seppänen NP 25

att arbetsgruppernas dagordningar, protokoll och arbetsdokument skall översändas till parlamenten.<sup>44</sup>

Även rörande tidsgränserna har det inkommit ett antal ändringsförslag som är relevanta för frågeställningen i denna rapport. Ett av de viktigaste ändringsförslag som har inkommit föreslår att under den stadgade sexveckorsperioden skall inga formella eller informella överenskommelser träffas.<sup>45</sup> Det andra viktiga området där ändringsförslag har inkommit föreslås det att en tidsfrist skall skapas mellan dess att ett förslag behandlas i Coreper och att rådet fattar ett beslut. Hur lång denna tidsfrist bör vara varierar mellan 10 hela dagar och ”rimlig”.<sup>46</sup>

### **Interparlamentariskt samarbete**

Slutligen skall nämnas några korta ord om COSAC:s (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) roll som ett forum för spridning av information främst rörande hur andra nationella parlament arbetar med EU-frågor. Det förslag som har presenterats rörande det interparlamentariska samarbetet innebär inga stora förändringar jämfört med dagens situation. En ny paragraf föreslås ingå i protokollet om de nationella parlamentens roll där COSAC:s roll betonas, i synnerhet vad gäller informationsutbyte och möjligheter för de nationella parlamenten att lära av varandra och denna är tänkt att ersätta de nuvarande artiklarna rörande COSAC.

Den främsta rollen COSAC kan komma att spela i framtiden i relation till de funktioner som angavs ovan är som ett forum för spridning av erfarenheter i allmänhet och processuella och strukturella lösningar på medlemsstatsnivå rörande parlamentets kontroll av exekutiven och av subsidiaritetsprincipen.<sup>47</sup> Detta ligger väl i linje med den roll organet redan har, det vill

---

<sup>45</sup> Azevedo / Nazaré Pereira NP 31 med flera

<sup>46</sup> Lequiller NP29, Stuart NP 17, Andriukaitis NP5

<sup>47</sup> Se vidare CONV 630/03, *Summary report on the plenary session – Brussels, 17 and 18 March 2003*, s. 10f

<sup>48</sup> <http://www.cosac.org/eng/basic/index.html>



säga att ”enable[s] a regular exchange of views, without prejudicing the competences of the parliamentary bodies of the European Union”.<sup>48</sup> Det är inte orealistiskt att COSAC i framtiden kommer att spela en mer aktiv roll vad det gäller utbyte av information rörande sakfrågor men en sådan utveckling är mer beroende av de nationella parlamentens prioriteringar än av regleringar på den europeiska nivån.<sup>49</sup>

Slutligen är det värt att lyfta fram ett förslag från arbetsgruppen som inte har blivit inkluderat i protokollet och det är förslaget om anordnandet av en årlig europeisk vecka samtidigt i hela EU när kommissionen lägger fram sin politiska strategi.<sup>50</sup> Tanken är att denna europavecka kan utgöra ett embryo till en europeisk debatt och ett europeiskt offentligt rum, då de nationella parlamenten, Europaparlamentet och eventuellt representanter från andra institutioner debatterar gemensamma europeiska frågor. Detta förslag skulle, om det förverkligades, kunna bidra till att medvetenheten och kunskapen om EU:s verksamhet ökar och i sin förlängning bidra till att öka det politiska systemets legitimitet.

---

<sup>49</sup> Se vidare Harlow, Carol (2002), *Accountability in the European Union*, s. 103ff och Hegeland, Hans (2002), *Nationella parlament i Europeiska unionen*, SOU 2002:81, s. 21f

<sup>50</sup> CONV 353/02, *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*, s. 15

## 6 ANALYS OCH UTVÄRDERING AV REFORMFÖRSLAGEN

Som noterats ovan har den pågående reformprocessen initierats bland annat i det föregivna syftet att öka unionens legitimitet och konventet har haft att undersöka de nationella parlamentens potentiella roll i en sådan process. Analysen vilar på antagandet att det inte finns något linjärt samband mellan ökad involvering av de nationella parlamenten i EU:s beslutsprocess och unionens legitimitet och att detta måste vara utgångspunkten för reformförslagen. Det andra antagandet som utvärderingen av reformförslagen vilar på är att de nationella parlamenten har en specifik roll, skild från Europaparlamentets, när det gäller beslutsprocessen inom EU och denna är främst att kontrollera och påverka den egna regeringen.

I vems intresse ligger reformerna? Det enkla och övergripande svaret på denna fråga är att reformerna skall syfta till att lösa *unionens* legitimitetsproblem, via demokrati och öppenhet, samtidigt som effektiviteten skall öka. I praktiken råder det dock knappast någon konsensus om hur man ökar demokratin, öppenheten och effektiviteten och hur man skall hantera spänningsförhållanden mellan i synnerhet effektiviteten å ena sidan och öppenhet och demokrati å den andra.<sup>51</sup> Förenklat kan man hävda att det i huvudsak finns två sätt att se på såväl EU som dess framtida utveckling, ett federalt och ett mellanstatligt, med en uppsjö av varianter däremellan. De som betonar samarbetets mellanstatliga karaktär är ofta de som ser de nationella parlamenten som lösningen på unionens demokratiska problem medan de som betraktar EU mer som ett federalt system i vardande hellre söker lösningen i Europaparlamentet och rådet.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Se vidare Kelstrup, Morten (2002), *Legitimacy and Institutionalisation in the European Union: Dilemmas and Institutional Policies*, Paper presented at NOPSA, Ålborg University, August 2002

<sup>52</sup> Se vidare Bergman, Torbjörn (2003), "Demokrati på två nivåer" i Gustavsson, Sverker et. al (red.), *Valutaunionen, författningsfrågan och östutvidgningen. Europaperspektiv 2003*

I det följande kommer konventets förslag att analyseras utifrån de begrepp och de premisser som presenterades i avsnitt 4. Parlamentens problem att organisera sitt arbete är generell beroende av om de kan bibehålla eller öka sin autonomi (kontroll över sina egna beslut) och omfattningen eller räckvidden av sin verksamhet.<sup>53</sup> Sett från de nationella parlamentens perspektiv torde det ligga i deras institutionella intresse att maximera dessa två variabler. Från ett EU-perspektiv är önskemålet däremot snarare att skapa effektiva och legitima beslut och beslutsprocesser.

Frågan är alltså vilka konsekvenser de förslag som konventet har presenterat och som kan komma att bli verklighet efter den kommande regeringskonferensen kan komma att få för dels de nationella parlamentens kontrollkapacitet och dels för EU:s beslutssystem.

## 6.1 Subsidiaritetskontroll

Vad kan den föreslagna mekanismen för subsidiaritetskontroll komma att innebära dels för de nationella parlamenten och dels för EU? För det första skulle en sådan reform innebära att det inte längre skulle ge en heltäckande bild att se parlamenten som principaler och regeringarna som deras agenter som skall kontrolleras eftersom parlamenten skulle komma att få en direkt uppgift i policyprocessen. Även om denna föreslagna roll kommer att vara främst reaktiv kommer den möjligen att ge återverkningar på tidigare stadier i policyprocessen genom att kommissionen kan komma att ta hänsyn till de förväntade reaktionerna. Denna nya roll kan komma att få såväl positiva som negativa konsekvenser. Om denna reform skulle genomföras innebär detta i sin tur att EU får en ny konstitutionell struktur, i riktning mot ett trekammarsystem, utan en tredje kammare, som, allt annat lika, skulle vara något trögare

---

<sup>53</sup> Eulau, Heinz och McCluggage, Vera (1985), "Standing Committees in Legislatures" i Loewenberg, Gerhard et al. (red.), *Handbook of Legislative Studies*

i bästa fall och mycket trögare i värsta fall.<sup>54</sup> I det följande kommer förslaget potentiellt negativa aspekter att analyseras och därefter de potentiellt positiva.

### **Risk för otydlighet**

Den främsta invändningen mot att involvera de nationella parlamenten via en formaliserad subsidiaritetskontroll är att det kan bidra till att skapa konstitutionella anomalier i systemet som helhet och otydliga ansvarsförhållanden, vilket redan idag uppfattas som problem inom EU. Med det synsätt som har anlagts i denna rapport är det de nationella parlamentens främsta uppgift att kontrollera den egna regeringens agerande och försöka påverka innehållet i de beslut som fattas på EU-nivån genom de egna ministrarna. Detta innebär att huvudansvaret för den förda politiken kan utkrävas, så gott det låter sig göras, av landets regering och Europaparlamentet. Om man genomför den föreslagna konstitutionella förändringen skulle det inte bara innebära att de nationella parlamenten vinner ytterligare en väg till inflytande utan också att de blir medansvariga för den förda politiken, trots att deras inflytande över de slutliga lagarna troligen kommer att vara lågt.

EU kännetecknas av en komplex blandning av mellanstatlighet och överstatlighet, med ett stort antal beslutsförfaranden och institutionella kombinationer. Förenklat kan man hävda att medlemsstaterna representeras av ministrarna i rådet och att Europaparlamentet representerar Europas folk kollektivt. Genom att lyfta upp medlemsstaternas parlament riskerar man:

- att rubba den institutionella balansen mellan de europeiska institutionerna;
- att ytterligare komplicera beslutsprocesserna, snarare än att förenkla dem; och

---

<sup>54</sup> Se Leonardy, Uwe (2003), *Analyse zur Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten durch den Verfassungsvertrag*, opublicerat arbetspaper, s. 3

- att göra beslutsprocesserna mindre effektiva, med risk för att de nationella parlamenten slentrianmässigt ger kommissionens förslag ett gult kort.

Formellt sett kommer man inte att skapa en ny institution men man ämnar institutionalisera en kontrollmekanism som kan komma att stärka de krafter som verkar mot fortsatt integration och det är osäkert om den nya kontrollen kan komma att påverka balansen mellan institutionerna. Förslaget kan om det genomförs även skapa oklarheter om vad det är som är de nationella parlamentens roll samt eventuellt skapa utrymme för en konkurrenssituation mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten om vilket som är det verkliga parlamentet snarare än att betona deras komplementära roller.<sup>55</sup>

I praktiken bemäktigar man den tredjedelen av nationella parlament som är mest integrations skeptiska, och som därmed vill bibehålla beslutsbefogenheter och beslutsutrymme på den nationella arenan, att förhålla nya beslut. Detta kan i sin tur innebära att rådet stärks eftersom det *win-set* som kan uppnås riskerar att krympas.<sup>56</sup> Detta står i kontrast till de önskemål som EU:s medborgare har rörande unionen enligt Laekendeklarationen där de sägs ”begär[a] mindre tröghet, stelhet och, framför allt, mer effektivitet och öppenhet av de europeiska institutionerna.”<sup>57</sup> En synnerlig risk för ökad tröghet utgör den möjlighet för de nationella parlamenten att åter göra en subsidiaritetsbedömning i slutet av beslutsprocessen, vid ett eventuellt förlikningsförfarande.

Den kontroll av nya lagförslag som de nationella parlamenten är tänkta att genomföra kommer att innebära att beslutsystemet blir mer invecklat och att ansvarsförhållandena riskerar att bli ottydliga. De nationella parlamenten får i det nya systemet två huvuduppgifter, för det första att försöka påverka försla-

---

<sup>55</sup> Se även Weatherhill, Stephen (2003), *Using National Parliaments to Improve Scrutiny of EC/EU Action*, Jurist EU, Thinking Outside the Box Editorial Series, Paper 2/2003

<sup>56</sup> Se Putnam, R. D.(1988), *op. cit.*

<sup>57</sup> Laekendeklarationen

gens *innehåll* genom att kontrollera sina regeringars agerande. För det andra förväntas de nationella parlamenten att kontrollera förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen det vill säga att kontrollera att lagförslagen verkligen föreslås på den lägsta möjliga effektiva *nivån*. Det är inte otänkbart att det kan uppkomma situationer där en majoritet i ett nationellt parlament ogillar ett förslags innehåll men snarare än att försöka påverka landets regering utnyttjar möjligheten att ge förslaget ett gult kort på subsidiaritetsgrunder. Eftersom subsidiaritetsprincipens kärna i allt väsentligt är politisk och flexibel, finns det en reell risk för denna typ av taktiskt missbruk av den föreslagna mekanismen.<sup>58</sup>

Vidare kan subsidiaritetskontrollen få till följd att systemets problemlösningskapacitet minskar, det vill säga att beslutsfattandet blir mindre effektivt, men det finns ingen automatik i en sådan utveckling utan den framtida utvecklingen är beroende av hur de nationella parlamenten kommer att agera. Allvarigare sett ur en konstitutionell och effektivitetssynpunkt vore om förslaget om ett rött kort blev verklighet (se s. 27), dels därför att det skulle kunna bana väg för obstruktion, även om det är osannolikt med den höga tröskel som har föreslagits (två tredjedelar), dels därför att de nationella parlamenten i praktiken skulle inkräkta på rådets roll. Även förslaget om att ha variabla gränser, det vill säga en fjärdedel av parlamenten när det gäller rättsliga och inrikes frågor, leder till ett mer komplicerat system än vad en rak gräns för alla politikområden hade gjort.

### **Möjligheter för ökad involvering**

Om man ser till de fördelar som den föreslagna kontrollmekanismen kan medföra är den främsta att den kommer att tvinga samtliga nationella parlament att på ett aktivt sätt ta ställning

---

<sup>58</sup> Se mer allmänt om subsidiaritetsprincipens elasticitet Bermann, George A. (1994), "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States" in *Columbia Law Journal*, vol. 94, no. 2

till kommissionens lagförslag eftersom man kommer att vara medansvariga om ett förslag blir lag. Exakt hur stor effekt reformen kommer att få på de nationella parlamentens intresse för EU-frågor är givetvis omöjligt att förutsäga men nedan skissas möjliga effekter av ett ökat intresse, effekter som till stor del är beroende av de nationella parlamentarikernas engagemang och de interna arbetsordningar och procedurer som de nationella parlamenten beslutar om var för sig.

Ett sätt att organisera subsidiaritetskontrollen på det nationella planet är att ta efter det nuvarande brittiska systemet för kontroll av lagstiftningens innehåll. I detta system görs en avvägning för varje lagförslag om det är politiskt eller juridiskt viktigt, vilket får till följd att de lagförslag som så bedöms utsätts för en mer extensiv granskning. Detta system kommer troligen att vara lätt att anpassa till den föreslagna subsidiaritetskontrollen då man i sin rutingranskning enbart behöver lägga till en variabel att granska.<sup>59</sup> Även det finländska systemet har en typ av automatik i sin granskning vilken kan vara stå modell för en mer utskottsinriktad behandling.<sup>60</sup>

En av de stora fördelarna med den föreslagna förändringen är att det skulle kunna bidra till att de nationella parlamenten upprättar procedurer, liknande de brittiska, när det gäller den form av automatiserad subsidiaritetskontroll av samtliga förslag som inkommer till de nationella parlamenten och att denna kontroll görs så finmaskig att inga förslag passerar parlamenten utan granskning. Om en dylik kontrollmekanism inrät-

---

<sup>59</sup> För en översikt av det brittiska systemet se European Scrutiny Committee, HC 152-xxx, Session 2001-02, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmselect/cmeuleg/152-xxx/15202.htm>

<sup>60</sup> Se Raunio, Tapio (2001), "The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny" in Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red.), *National parliaments on their way to Europe: Losers or latecomers?* och Raunio, Tapio och Wiberg, Matti (1997), "Efficiency Through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union" in Wiberg, Matti (red.), *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*

tas, även om den initiala kontrollen sker på tjänstemannanivå, kan det tänkas att det medför positiva effekter för kontrollen rörande mer materiella aspekter av de lagförslag som läggs. Detta kan i sin tur höja det allmänna EU-intresset bland de nationella parlamentarikerna och öka såväl horisontell som vertikal kunskap om lagförslagen på den nationella arenan. Rent praktiskt kan det komma att innebära att de nationella parlamenten måste höja sin beredskap för att kunna lämna utlåtanden på kommissionens förslag även under de perioder då man har sommaruppehåll eller andra typer av ledighet. Vidare är det viktigt att parlamenten försäkras om tillräckliga resurser för att kunna genomföra sin nya granskande roll.

Förslaget om subsidiaritetskontroll kan även medföra att det politiska samtalet blir mer nyanserat eftersom parlamentarikerna kan komma att ta ställning till vilken nivå som lagstiftning skall ske. Om de har invändningar mot att EU lagstiftar om en viss fråga kan man tänka sig att de nationella parlamenten kommer att bli tvingade att skriva ett motiverat yttrande eller betänkande om varför man anser att en viss fråga avgörs bättre på den nationella nivån än på den europeiska, en dimension av EU-samarbetet som kan komma att bli en av de viktigaste politiska konfliktlinjerna i framtiden. Vidare kan den debatt som kan komma att skapas kring subsidiaritetsprincipens tillämpning i enskilda fall bidra till målet om ”att föra EU närmare medborgarna”. Här bör även betonas att såväl parlamentarer som ministrar har ett ansvar att integrera den europeiska dimensionen i valkampanjerna.

## **6.2 Hur mycket information?**

Det finns inga principiella invändningar mot att de nationella parlamenten delges den information de kan tänkas behöva för att kontrollera den egna regeringen om man anser att en sådan kontroll skall vara effektiv. Dessutom är det svårt att se att de föreslagna informationsrättigheterna skulle stå i konflikt med de europeiska institutionerna eller systemets beslutseffektivitet. Rimligheten i kravet på tillgång till information stärks dessutom om parlamenten ges en direkt roll i EU:s policy-



process genom subsidiaritetskontrollen som analyseras ovan. Givet komplexiteten på den lagstiftning som antas inom EU krävs det en ansevärd investering i kunskap för att helt förstå kopplingen mellan åtgärd och utfall och parlamenten (och parlamentarikerna) kan vara utlämnade till regeringarnas informationsfördelar.<sup>61</sup>

Om förslaget om subsidiaritetskontroll blir verklighet är det av yttersta vikt att parlamenten har tillgång till all information som kan vara relevant, dels för att kunna följa ett förslag från förslag till beslut och implementering, dels information av en mer övergripande karaktär för att bättre kunna bedöma individuella förslag i relation till det varande tillståndet.<sup>62</sup> Generellt kan man hävda att mer information är bättre men att marginalnyttan torde vara avtagande och att det är av vikt att det är de nationella parlamenten som avgör vilken information de behöver snarare än de institutioner som de har att kontrollera.

Ett potentiellt problem då informationsmängden ökar är att det krävs ökade resurser för att hantera och sälla den information som parlamenten har tillgång till. Detta kan endast delvis åtgärdas på den europeiska nivån, till exempel genom att godta ändringsförslaget som skulle ålägga kommissionen att redogöra för de bakomliggande orsakerna till ett förslag med mera, likt de svenska departementens faktapromemorior. Detta ändringsförslag skulle kunna komma att visa sig vara synnerligen viktigt då det skulle bidra till att ytterligare minska parlamentens beroende av de egna regeringarna vad gäller information och analys. Lagförslagen skulle belysas både från ett nationellt och från ett europeiskt perspektiv, förutom den analys som parlamenten själva gör och de konsekvenser som

---

<sup>61</sup> Se McCubbins, Mathew D., Noll, Roger G. & Weingast, Barry R. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control" in *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, no. 2, s. 251 för en utförligare diskussion om informationsasymmetrier och strategier för att få agenter att dela med sig av sin s.k. privata information.

<sup>62</sup> Varje år inkommer cirka 1000 EU-dokument till Sveriges Riksdag, se *Riksdagen inför 2000-talet*, 2000/01:RS1, Bilaga 6, s. 309

lagstiftarna görs uppmärksamma på av till exempel intressegrupper.<sup>63</sup>

### 6.3 Hur långa tidsgränser?

De tidsgränser som återfinns i presidietts förslag bör leda till en förbättring för parlamenten jämfört med nuvarande situation. Som nämndes ovan kan det krävas betydande investeringar för att utröna effekterna av ett lagförslag och en av de resurser som tillsammans med information är nödvändig för denna typ av analys är *tid*, men liksom i fallet med information är tid ett tveegat svärd. För de nationella parlamenten är mer tid otvetydigt positivt, i synnerhet i kombination med förutsägbarhet vilket hjälper de nationella parlamenten att planera sitt arbete. För EU:s politiska system och i synnerhet för dess effektivitet är tidsgränser och ytterligare inbyggda tröghe- ter inte den typ av reformer som primärt efterfrågas. Det är här dock viktigt att markera att den parlamentariska demokratin måste få ta tid liksom att tid för eftertanke bör leda till att de beslut som fattas håller högre kvalitet än de som stressas igenom en beslutsprocess och att en sexveckorsgräns inte borde leda till några praktiska besvär.

Om förslaget om subsidiaritetskontroll blir verklighet måste tidsgränserna säkerställas för att ge de nationella parlamenten tid att utföra sin nya uppgift tillsammans med dem som de redan har. De föreslagna sex veckorna kräver att de nationella parlamenten har arbetsordningar som garanterar en effektiv och snabb granskning av de lagförslag som kommer från Bryssel. De ändringsförslag som syftar till att förhindra att formella eller informella överenskommelser fattas under denna period har mycket som talar för sig från de nationella parlamentens synvinkel men det torde vara svårt att kontrollera

---

<sup>63</sup> Se vidare Pollack, Mark A. (1997), "Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community" in *International Organization*, vol. 51, nr.1, och Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew D. (1994), "Designing Bureaucratic Accountability" i *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, nr. 1

efterlevnaden, i synnerhet vad det gäller informella överenskommelser. Detsamma gäller de tidsgränser vissa vill föra in i protokollet mellan behandlingen i Coreper och i rådet som syftar till att frysa processen för att minimera risken att parlamenten granskar förslag som har blivit omsprungna av verkligheten. En tidsgräns med innebörden att ett lagstiftningsförslag måste vara färdigbehandlat i Coreper senast veckan innan det skall behandlas i rådet återfinns redan i rådets arbetsordning, men det kan finnas goda skäl att ge denna regel en högre konstitutionell status.<sup>64</sup> Slutligen, för att unionen i undantagsfall skall kunna agera snabbt har det föreslagits att man skall kunna göra undantag från regeln i brådskande fall och man bör här försäkra sig om att denna mekanism inte kan missbrukas, till exempel genom en sträng efterhandskontroll.

## Riksdagen

Vilka konsekvenser kommer konventets förslag att få för Sveriges Riksdag om de blir verklighet efter nästa regeringskonferens? Som angavs i inledningen kommer rapporten inte att gå närmare in på hur de enskilda parlamenten organiserar sitt arbete men som redan har antytts kommer de föreslagna förändringarna att medföra att riksdagen kan behöva anpassa sitt sätt att arbeta med EU-frågor. Ett antal frågor kommer att aktualiseras om konventets förslag förverkligas. För det första kommer det att krävas att riksdagen har beredskap att resa invändningar mot kommissionens förslag året runt, förutom under augusti månad då aktiviteten i Bryssel i praktiken avstannar. För det andra måste man ta ställning till vem inom riksdagen som skall besluta om att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen; skall det vara fackutskotten, EU-nämnden eller något annat organ och skall man bemyndiga detta organ att föra riksdagens talan gentemot EU? En ordning där kommissionens förslag tas till subsidiaritetsomröstning i kammaren ter sig otympligt men skulle onekligen kunna skapa en arena för en debatt kring specifika EU-förslag. För det tredje

---

<sup>64</sup> Hegeland, Hans (2002), *op. cit.*, s. 15

bör man överväga att införa ett system liknande det brittiska där varje förslag granskas och där riksdagen tvingas att ta ställning till varje förslag i subsidiaritetshänseende. Man skulle kunna tänka sig att varje förslag initialt sorteras i en av tre kategorier av till exempel EU-nämnden: inga invändningar i subsidiaritetshänseende; potentiellt i konflikt med subsidiaritetsprincipen; och i brott mot subsidiaritetsprincipen, en slags grön, gul eller röd signal för att fortsätta med färganalogierna. Om ett förslag sedan skulle få gult eller rött ljus skulle den lämnas över till ett ansvarigt fackutskott som sedan skulle få ansvaret för ärendets fortsatta hantering. Ytterligare en fråga som kan behöva utredas är om riksdagen på detta sätt verkligen får agera internationellt och föra talan gentemot kommissionen enligt grundlagen, men befintliga analyser talar för att detta inte är ett problem.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Hegeland, Hans (2003), *Subsidiaritetsmekanismens förhållande till regeringsformen*, arbetspapper daterat 2003-03-06 och Hettne, Jörgen (2003), *op. cit.*, not 71.

## KÄLLFÖRTECKNING

### Litteratur

Almer, Josefin (2003), *EU:s framtidskonvent: en översikt*, Sieps utredningar, 2003:1u

Bergman, Torbjörn (2003), ”Demokrati på två nivåer” i Gustavsson, Sverker et. al (red.), *Valutaunionen, författningsfrågan och östutvidgningen. Europaperspektiv 2003*, Stockholm: Santérus

Bermann, George A. (1994), ”Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States” in *Columbia Law Journal*, vol. 94, no. 2

Ekegren, Magnus (1998), *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*, Stockholm: University of Stockholm

Eulau, Heinz och McCluggage, Vera (1985), ”Standing Committees in Legislatures” i Loewenberg, Gerhard et al. (red.), *Handbook of Legislative Studies*, Cambridge: Harvard University Press

Goldmann, K. S., Berglund, S. & Sjöstedt, G. (1986), *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*, Aldershot: Gower

Harlow, Carol (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford: Oxford University Press

Hegeland, Hans (2002), *Nationella parlament i Europeiska unionen*, SOU 2002:81, Stockholm: Fritzes

Hellner, Michael (2003), *Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU*, Sieps rapport, 2003:11

Héritier, Adrienne (2001), *Composite Democratic Legitimation in Europe: the Role of Transparency and Access to Information*, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, 2001/6

- Hettne, Jörgen (2003), *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?*, Sieps rapport, 2003:4
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2002), "Institutionsförtroende" i Holmberg, S och Weibull, L (red.) *Det våras för politiken*, Göteborg: SOM-institutet
- Journal of Legislative Studies*, Special issue on delegation and accountability in the European Union (2000), vol. 6, nr. 1
- Kaiser, Karl (1971), "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process" in *International Organization*, vol. 25, no. 3
- Karlsson, Christer (2001), *Democracy, legitimacy and the European Union*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Karlsson, Christer (2002), *Europeiska unionens nuvarande problem och framtida vägval*, SOU: 2002:82, Stockholm: Fritzes
- Katz, Richard S. (1999), "Representation, the Locus of Democratic Legitimation, and the Role of National Parliaments in the European Union" i Katz, Richard S. och Wessels, Bernhard (red.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford: Oxford University Press
- Kelstrup, Morten (2002), *Legitimacy and Institutionalisation in the European Union: Dilemmas and Institutional Policies*, Paper presented at NOPSA, Ålborg University, August 2002
- Kiewiet, D. Roderick och McCubbins, Mathew D. (1991), *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: Chicago University Press
- Klingenmann, Hans-Dieter (1999), "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis" in Norris, Pippa (red.), *Global Support for Democratic Governance*, Oxford: Oxford University Press

Langdal, Fredrik och Almer, Josefin (2003), *Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna*, Sieps rapport 2003:2

Lipset, Seymour Martin (1966), *Den politiska människan*, Stockholm: Aldus/Bonniers

Lord, Christopher och Magnette, Paul (2002), *Notes Towards a General Theory of Legitimacy in the European Union*, ESRC Working Paper, 39/02

Lupia, Arthur/ McCubbins, Mathew D. (1994), "Designing Bureaucratic Accountability" i *Law and Contemporary Problems*, vol. 57, nr. 1

McCubbins, Mathew D., Noll, Roger G. & Weingast, Barry R. (1987), "Administrative Procedures as Instruments of Political Control" in *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 3, no. 2

Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red) (2001), *National parliaments on their way to Europe: losers or latecomers?*, Baden-Baden: Nomos

Norton, Philip (red) (1996), *National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass

Pollack, Mark A. (1997), "Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community" in *International Organization*, vol. 51, nr.1

Putnam, R. D.(1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games" in *International Organization*, vol. 42, no. 3

Raunio, Tapio (2001), "The Parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny" in Maurer, Andreas och Wessels, Wolfgang (red.), *National parliaments on their way to Europe: Losers or latecomers?*, Baden-Baden: Nomos

Raunio, Tapio och Wiberg, Matti (1997), "Efficiency Through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union" i Wiberg, Matti (red.), *Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union*, Södertälje: The Bank of Sweden Tercentenary Foundation och Gidlunds Förlag

Scharpf, Fritz (2000), *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper, 5/2000

Weatherhill, Stephen (2003), *Using National Parliaments to Improve Scrutiny of EC/EU Action*, Jurist EU, Thinking Outside the Box Editorial Series, Paper 2/2003

## **Källor**

European Commission (2003), EUR Barometer, *Public opinion in the European Union*, Report no 58

Europeiska rådet i Laeken: Ordförandeskapets slutsatser, 14–15 december 2001, *Bilaga I Laekenförklaringen om Europeiska unionens framtid*

House of Commons, European Scrutiny Committee, *HC 152-xxx*, Session, 2001-02

House of Lords, Hansard, 7 January 2003, Debate

Nicefördraget, *Förklaring om unionens framtid*, nr. 23, bifogad Nicefördragets slutakt, C80/86 EGT 10.3.2001

*Riksdagen inför 2000-talet*, 2000/01:RS1, Bilaga 6, *Riksdagens arbete med EU-frågor*, Stockholm: Sveriges Riksdag

## **Handlingar från konventet**

CONV 286/02, *Slutrapport om subsidiaritetsprincipen från arbetsgrupp I*

CONV 326/02, *Contribution by Andrew Duff*, "Code of Conduct on National Parliaments"



CONV 353/02, *Slutrapport om de nationella parlamentens roll från arbetsgrupp IV*

CONV 540/03, *Bidrag från Gisela Stuart, ledamot av konventet – ”Mekanismen för tidig varning i praktiken”*

CONV 579/03 *Utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen och de nationella parlamentens roll i EU*

CONV 610/03, *Reaktioner på utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna – Översikt*

CONV 630/03, *Summary report on the plenary session – Brussels ,17 and 18 March 2003*

CONV 738/03, *The role of national parliaments in the draft Constitution*

Ändringsförslag rörande subsidiaritetskontroll, SUB, se <http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=20000&lang=EN>

SUB 14

SUB 33

SUB 61

SUB 66

Ändringsförslag rörande protokoll om de nationella parlamentens roll, NP, se

<http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=30000&lang=EN>

NP 5

NP 12

NP 14

NP 17

NP 25

NP 29

NP 31

## **Opublicerat material**

Hegeland, Hans (2003), *Subsidiaritetsmekanismens förhållande till regeringsformen*, arbetspapper daterat 2003-03-06

Leonardy, Uwe (2003), *Analyse zur Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten durch den Verfassungsvertrag*, arbetspapper

Sieps ●●●

Swedish Institute for European Policy Studies

Universitetsvägen 10 F  
106 91 Stockholm  
Stockholms universitet,  
Frescati, Hus F, plan 6  
Tel: 08-16 46 00  
Fax: 08-16 46 66  
E-post: [info@sieps.su.se](mailto:info@sieps.su.se)

**[www.sieps.su.se](http://www.sieps.su.se)**