

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG 2/2009 rd

Talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med de procedurbestämmelser som krävs på grund av bestämmelserna om de nationella parlamenten i Lissabonfördraget som ska revidera EU-fördragen.

Enligt förslaget beslutar riksdagen på förslag av stora utskottet lämna ett motiverat yttrande till EU:s institutioner om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Fackutskotten ska kunna föreslå för stora utskottet att ett motiverat yttrande bör lämnas. Dessutom beslutar riksdagen likaså på förslag av stora utskottet att talan ska väckas vid Europeiska unionens domstol med anledning av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts.

När Europeiska rådet har lämnat ett förslag till beslut till riksdagen som innebär att unionens råd övergår till beslut med kvalificerad ma-

joritet eller i övrigt till ordinarie lagstiftningsförfarande i frågor som enligt fördragen ska avgöras enhälligt eller i övrigt i särskilt lagstiftningsförfarande, ska enligt talmanskonferensens förslag riksdagen besluta godkänna eller avvisa beslutet utifrån beredning i utskott.

Dessutom föreslår talmanskonferensen en ny bestämmelse om Ålands lagtings medverkan i övervakningen av att subsidiaritetsprincipen följs.

Talmanskonferensen föreslår också att 10 § 3 mom. som gäller riksdagens företrädare i internationella organ ändras. Det innebär att talmanskonferensen får rätt att godkänna allmänna anvisningar för företrädarna med föreskrifter dels om deras rapporteringsskyldighet, dels om deras relation till riksdagens övriga organ.

ALLMÄN MOTIVERING

Hur Lissabonfördraget påverkar behandlingen av unionsärenden i riksdagen

1 Allmänt

Fördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (*Lissabonfördraget*) undertecknades i Lissabon den 13 december 2007. Regeringens proposition med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av

fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen lämnades till riksdagen den 28 mars 2008 (RP 23/2008 rd) och godkändes den 11 juni 2008. Målet är att fördraget ska träda i kraft internationellt den 1 januari 2010. Genom fördraget ändras fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget, FEU*) och fördraget om upprät-

tandet av Europeiska gemenskapen som döps om till fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (*EUF-fördraget*, *FEUF*). Lissabonfördraget hänvisar också till båda fördragen med ordet "fördragen". Fördraget ger de nationella parlamenten vissa uppgifter och befogenheter gentemot Europeiska unionen.

I artikel 12 i det ändrade fördraget om Europeiska unionen räknas de nationella parlamentens uppgifter upp. I artikeln nämns också de artiklar och protokoll där uppgifterna anges närmare. De nationella parlamenten "bidrar aktivt till en välfungerande union" genom att bli informerade av unionens institutioner och genom att bedöma om vissa utkast till lagstiftningsakter är förenliga med subsidiaritetsprincipen (artikel 12 a och b i EU-fördraget, protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen och protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna). De nationella parlamenten ska bli informerade om frågor som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa och de har rätt att delta i mekanismen för utvärdering av området med frihet, säkerhet och rättvisa, Euro-pol och Eurojust (artikel 12 c och d i EU-fördraget och artikel 69, 70 och 71 EUF-fördraget). Dessutom har de rätt att delta i förfaranden för ändring av fördragen (artikel 12 d och 48 i EU-fördraget). De ska bli informerade om ansökan om anslutning till unionen (artikel 12 e och 49 i EU-fördraget). De deltar också i det interparlamentariska samarbetet (artikel 12 f i EU-fördraget och protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen).

En del av de uppgifter som de nationella parlamenten får genom Lissabonfördraget kräver inga ändringar i riksdagens arbetsordning (40/2000). I artikel 9 och 10 i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen finns bestämmelser om det interparlamentariska samarbetet och de innebär inga större förändringar i nuläget. En konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor (COSAC) får i uppdrag att samordna samarbetet mellan utskotten vid de nationella parlamenten. Sedvanligt interparlamentariskt samarbete representerar inte

den typen av befogenhetsutövning som kräver lagändringar.

Frågor som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa eller behandlingen av rapporter om Europol och Eurojust från EU:s institutioner, inbegripet deltagande i interparlamentariska konferenser som behandlar dessa kräver inga kvalitativa ändringar i riksdagens verksamhet. Däremot kan det hända att riksdagen får fler ärenden att behandla och att resdagarna utomlands blir fler.

Inte heller artikel 12 a och e i EU-fördraget som föreskriver att de nationella parlamenten blir informerade av unionens institutioner om utkast till unionens lagstiftningsakter och om ansökningar om anslutning till unionen kräver några ändringar i riksdagens procedurregler eller i riksdagens arbetsordning. Fördragsbestämmelserna innebär bara en formell förpliktelse för EU:s institutioner att sända ut sådan information som i alla fall är tillgänglig i officiella och inofficiella källor.

2 Subsidiaritetskontrollen

Varje nationellt parlament får enligt artikel 6 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna lämna ett motiverat yttrande om att de anser att ett aktuellt utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Den institutionen som har lämnat utkastet ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Om minst en tredjedel av det totala antal röster som tilldelats kamrarna i de nationella parlamenten står bakom ett motiverat yttrande, ska institutionen ompröva utkastet. För ett utkast till lagstiftningsakt som läggs fram på grundval av artikel 76 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och som avser området med frihet, säkerhet och rättvisa är tröskeln en fjärdedel. Om uppfattningen delas av majoriteten av parlamentskamrarna, ska omprövningen av förslaget utsträckas också till rådet och Europaparlamentet.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna införlivades med primärrätten genom Maastrichtfördraget och de har varit ett viktigt

och bestående element i debatten om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Kontrollen av subsidiaritetsprincipen kan ses som ett instrument som en del nationella parlament ville utnyttja för att principiellt legitimera sin vilja att delta i det beslutsfattande om EU-frågor som i deras hemstater uppfattades angå bara den verkställande makten. I Finlands riksdag har det inte funnits något liknande behov av att motivera sin medverkan i behandlingen av EU-frågor genom att hänvisa till kontrollen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, eftersom vår riksdag från första början har kunnat behandla EU-ärenden som ingår i dess befogenheter som helheter, av vilka frågan om rätt lagstiftningsnivå (subsidiaritetsprincipen) eller en rättsakts tjänlighet (proportionalitetsprincipen) bara är delfrågor.

Subsidiaritetsprincipen har ett snävt tillämpningsområde. Enligt EU-fördraget kan de nationella parlamenten framföra anmärkningar om att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts, om följande villkor är uppfyllda: 1) unionen har inte exklusiv befogenhet på det område där den planerade åtgärden ingår och 2) målen för den planerade åtgärden kan "i tillräcklig utsträckning" uppnås av medlemsstaterna på nationell, regional eller lokal nivå. Subsidiaritetsprotokollets faktiska betydelse minskar också av att en rättsakt eller en åtgärd inte kan genomföras i unionen annat än när de har en rättslig grund i fördraget och i lagstiftningsfrågor bara när en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna står bakom projektet.

Antalet förslag från unionens institutioner och övriga initiativ från kommissionen är tillsammans stort. Årligen upprättar kommissionen cirka 1 100 dokument (omkring 27 000 sidor) som enligt parlaments- och subsidiaritetsprotokollen i Lissabonfördraget måste lämnas till de nationella parlamenten. Det går inte att ge någon exakt siffra för hur många dokument de övriga institutionerna kommer med, men för planeringens skull kan man räkna med att de är ungefär hundra om året.

Det vore mest ändamålsenligt att beslut om att göra en subsidiaritetsanmärkning bereddes i

riksdagens stora utskott som i regel stöder sig på utlåtandena från de behöriga fackutskotten. De beslut om utrikes- och säkerhetspolitiken som ingår i utrikesutskottets ansvarsområde berörs inte av subsidiaritetskontrollen.

Det är inte praktiskt, och inte heller möjligt eftersom ärendena är så många, att utskotten automatiskt behandlar varje ärende som kommer från någon institution i unionen. Talmanskonferensen föreslår en procedur som går ut på att EU-sekretariatet meddelar de dokument som kommer från institutioner i EU till de behöriga utskotten för kännedom elektroniskt och att meddelandet har en länk till dokumentet. Stora utskottet beslutar om att ta ett ärende till behandling antingen på initiativ av en ledamot i utskottet eller på initiativ av det behöriga fackutskottet. Stora utskottet ska ha rätt att sätta ut en frist för initiativ om att inleda ett subsidiaritetsförfarande. Dessutom ska Ålands lagting kunna föreslå att stora utskottet ska utreda ett subsidiaritetsärende. Proceduren för detta beskrivs nedan.

Den föreslagna proceduren innebär att subsidiaritetsärenden vanligen inte föranleder några särskilda åtgärder i fackutskotten. Ärendet anmäls på ett utskottssammanträde där ledamöterna också blir informerade om att dokumenten finns tillgängliga hos sekreteraren och i riksdagens informationssystem. Ett sådant ärende behandlas i utskottet bara när utskottet explicit fattar ett beslut om det. Utskottet ska fatta beslutet med enkel majoritet. I och med att subsidiaritetsprincipen har en snäv juridisk räckvidd och liten praktisk betydelse, kommer utskotten sannolikt att inleda förfarandet bara i mycket exceptionella fall. Om ett fackutskott anser att det finns anledning att ifrågasätta om ett utkast till rättsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen, kan utskottet underrätta stora utskottet genom ett brev där det kortfattat redogör för skälen till sin ståndpunkt.

När stora utskottet har behandlat förslaget om att göra en subsidiaritetsanmärkning, ska det lägga fram sin ståndpunkt i ett betänkande till riksdagen. Om stora utskottet anser att ett utkast till unionsrättsakt strider mot subsidiaritetsprincipen, ska det lägga fram förslag för riksdagen

till vilka åtgärder som bör vidtas. Om stora utskottets förslag är att riksdagen ska göra en anmärkning till EU:s institutioner om att subsidiaritetsprincipen inte har iakttagits, ska utskottets betänkande innehålla ett utkast till motiverat yttrande.

Enligt logiken i subsidiaritetsprotokollet inverkar de nationella parlamentens ståndpunkter på unionens lagstiftningsprocess. Därför är det på sin plats att riksdagens beslut och det betänkande från stora utskottet som beslutet grundar sig på alltid sänds till EU:s institutioner, också när riksdagen har beslutat att inte sända något motiverat yttrande om att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts.

För att säkerställa systematisk kontroll av subsidiaritetsprincipen bör EU-sekretariatet få i uppdrag att bevaka om utkast till lagstiftningsakter från unionen är förenliga med subsidiaritetsprincipen och avrapportera sina iakttagelser till stora utskottet. De behövliga närmare bestämmelserna kan skrivas in i stora utskottets arbetsordning. EU-sekretariatets arbetsbörda kommer att öka av att det måste hantera ytterligare en omfattande dokumentgrupp inklusive registrering och distribution. Behovet av förstärkning av personalstyrkan måste bedömas separat.

Subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget är inte samma sak som den nuvarande behandlingen av EU-frågor, som bygger på relationen mellan statsrådet och riksdagen. I det finländska systemet faller det sig emellertid naturligt att riksdagen samråder med statsrådet också i frågor som rör förenligheten med subsidiaritetsprincipen. Dessutom hör subsidiaritetsfrågan ändå till de frågor som måste bedömas när U- och E-ärenden behandlas.

Stora utskottet kan bli tvunget att ta ställning till subsidiaritetsanmärkningar som läggs fram av något annat nationellt parlament. Utskottet kan också be andra parlament ställa sig bakom dess synpunkter. Det behövs inga särskilda bestämmelser för sådana situationer, utan stora utskottet kan handla utifrån egna beslut och den praxis som utformas med tiden.

3 Hörande av Ålands lagting

I artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet sägs det att varje nationellt parlament i förekommande fall ska samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter om frågor som protokollet avser. Finlands riksdag bör följaktligen ge Ålands lagting tillfälle att delta i behandlingen av frågor som rör subsidiaritetskontrollen. Formuleringen i protokollet säger ingenting om hur omfattande ett nationellt parlaments hörande av ett regionalt parlament ska vara.

Utifrån formuleringen i protokollet är det bara nationella parlament och kammare i dessa som har befogenhet att framföra anmärkningar till EU-institutionerna om att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Att döma av formuleringen i protokollet och förarbetena är det uppenbart att regionala parlament inte har någon liknande talerätt gentemot institutionerna i unionen.

Fördragen som ändras genom Lissabonfördraget blir direkt tillämplig nationell rätt så snart de har antagits och trätt i kraft. Bestämmelsen i subsidiaritetsprotokollet kräver alltså inga särskilda lagstiftningsåtgärder i Finland för att träda i kraft. Bestämmelsen om talerätten inför unionens institutioner är till sitt innehåll inte heller en sådan fråga, som kunde regleras internt i Finland eller genom en överenskommelse mellan Finland och Åland.

Enligt det system som ingår i Finlands grundlag och självstyrelselagen för Åland utövar landskapet Åland självständig lagstiftande makt i de frågor som anges särskilt i självstyrelselagen. Det handlar inte om delegering av lagstiftande makt till landskapet, utan om självständig offentlig makt till följd av Ålands särställning. Av självstyrelsen följer att Finlands nationella ståndpunkt till utkast till EU-rättsakter som ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet kommer till genom att synpunkterna i rikets och landskapets organ jämkas samman. Direktiv måste genomföras såväl genom nationella beslut som genom landskapsbeslut. Finland svarar inför Europeiska unionen för att unionsrätten tillämpas i hela riket, också på Åland. Bestämmelsen i 59 d § i självstyrelselagen att Åland är ersättningsskyldigt gentemot finska staten för

ekonomiska påföljder av att de gemenskapsrättsliga förpliktelserna genomförts bristfälligt eller oriktigt i landskapet, har samband med landskapets rätt enligt självstyrelselagen att delta i beredningen av unionsrätten.

Det måste anses vara förenligt med den självstyrelse för Åland som ingår i vår författning att landskapsorganen ges möjlighet att delta i subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget i de frågor som ingår i självstyrelsen.

Lagtingets medverkan i riksdagens subsidiaritetskontroll kan lämpligen kopplas direkt ihop med riksdagens interna förfarande, anser talmanskonferensen. Det kan gå till så att lagtingets anmärkningar om att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts behandlas i riksdagens stora utskott, som svarar för subsidiaritetskontrollen.

Med tanke på självstyrelsens konstitutionella tyngd är det naturligt att stora utskottet alltid tar upp lagtingets anmärkningar om att subsidiaritetsprincipen har blivit åsidosatt. Enligt det förfarande som beskrevs tidigare utarbetar stora utskottet alltid ett betänkande om de subsidiaritetsärenden som utskottet tar till behandling. Betänkandet sänds sedan till EU-institutionerna tillsammans med riksdagsbeslutet. På så sätt kan man samtidigt garantera att EU-institutionerna informeras om lagtingets ståndpunkt oberoende av om riksdagen beslutar göra en subsidiaritetsanmärkning eller inte.

Det hör till lagtinget att besluta hur det inom sig vill ordna subsidiaritetskontrollen. När lagtinget har utsett ett organ att ansvara för subsidiaritetskontrollen, kan detta organ lägga fram sina synpunkter direkt till stora utskottet på lagtingets vägnar.

Denna fråga behöver inte nödvändigtvis regleras i en lag eftersom lagtingets medverkan i riksdagens subsidiaritetskontroll grundar sig på Lissabonfördraget, som är direkt tillämplig lag i Finland. Däremot måste riksdagens arbetsordning få en bestämmelse om subsidiaritetsanmärkningar från Ålands lagting som tillåter stora utskottet att besluta om nödvändiga tekniska arrangemang.

4 Efterhandskontroll av subsidiaritetsprincipen

Europeiska unionens domstol är enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet behörig att pröva en talan om åsidosättande, genom en lagstiftningsakt, av subsidiaritetsprincipen, vilken har väckts, i enlighet med de närmare bestämmelserna i artikel 263 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, av en medlemsstat eller i enlighet med dess rättsordning har överlämnats av denna på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament.

Artikel 8 kan anses lämna rum för tolkning. Det är till exempel öppet om domstolens behörighet gäller frågan om en lagstiftningsakt är förenlig med subsidiaritetsprincipen eller bara frågan om procedurbestämmelserna i subsidiaritetsprotokollet har följts.

Talmanskonferensen föreslår att det är riksdagens plenum som fattar beslut om riksdagens ståndpunkt till att väcka talan enligt artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet utifrån ett förslag i ett betänkande från stora utskottet. För en sådan lösning talar också det att också subsidiaritetsanmärkningar i förväg ska beslutas av riksdagens plenum utifrån beredning som görs av stora utskottet.

5 Procedurer kring bemyndigandeklausulerna

Enligt artikel 48.7 i EU-fördraget ska de nationella parlamenten föreläggas ett förslag om att Europeiska rådet antar ett beslut om bemyndigande för rådet att besluta med kvalificerad majoritet på ett visst område eller i ett visst fall där rådet enligt fördragen ska besluta med enhällighet eller att rådet får anta ett beslut i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet när fördragen föreskriver ett särskilt lagstiftningsförfarande. Om något parlament meddelar en invändning inom sex månader från att förslaget från Europeiska rådet översändes, får beslutet inte antas. Artikeln ger de nationella parlamenten vetorätt.

Besluten enligt artikeln avser att justera förhållandet mellan unionen och medlemsstaterna,

alltså i praktiken ändringar i fördragen. Talmanskonferensen anser att frågan lämpligen kan avgöras av riksdagen i plenum utifrån beredning i stora utskottet.

Vår konstitution känner inte till möjligheten att riksdagen skulle anta eller förkasta ett förslag om tillträde till ett internationellt fördrag på något annat sätt än utifrån en regeringsproposition. Enligt EU-fördraget överlämnar Europeiska rådet förslaget direkt till riksdagen. Riksdagen har då att bestämma om förslaget ska antas eller avvisas. En fråga som gäller ändringar i fördragen kräver självfallet lika grundlig behandling som exempelvis en proposition eller en redogörelse från statsrådet. Följaktligen måste beslutsfattandet i riksdagen basera sig på beredning i utskott.

Artikel 48.7 i EU-fördraget är direkt tillämplig lag i Finland så snart fördraget har trätt i kraft. För riksdagen återstår bara att reglera proceduren, som lämpligen kan skrivas in i riksdagens arbetsordning. Proceduren bör så nära som möjligt motsvara proceduren för andra beslut av riksdagen som kräver beredning i utskott. Efter remissdebatt sänds förslaget från Europeiska rådet till stora utskottet eller utrikesutskottet som utarbetar ett betänkande och i förekommande fall till andra utskott som lämnar utlåtande om förslaget. Betänkandet ska innefatta ett förslag till beslut där riksdagen antingen ska anta eller invända mot förslaget från Europeiska rådet. Riksdagen kan fatta beslutet i enda behandling eftersom det bara gäller att anta eller invända mot förslaget.

Enligt artikel 48.6 i får Europeiska rådet besluta om ändringar av samtliga eller delar av bestämmelserna i tredje delen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rör unionens inre politik och inre åtgärder. Ett sådant beslut förutsätter en likadan nationell godkännandeprocess i alla medlemsstater som ett traditionellt statsfördrag. I Finland skulle beslutet att godkänna och sätta i kraft Europeiska rådets beslut träffas av riksdagen utifrån en regeringsproposition. Riksdagens arbetsordning behöver inte ändras med anledning av artikel 48.6 i EU-fördraget.

6 Riksdagens företrädare utåt

Enligt artikel 48.3 i EU-fördraget är konventet det organ som bereder ändringar i fördragen och där ska också Finlands riksdag vara representerad. När Lissabonfördraget har trätt i kraft väljs riksdagens företrädare enligt 10 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning av plenum.

Företrädare för riksdagen har hittills deltagit i två konvent. Det ena utformade stadgan om de grundläggande rättigheterna för unionen och det andra utarbetade fördraget om en konstitution för Europa. Företrädarna valdes av talmanskonferensen i enlighet med 6 § 1 mom. 11 punkten i riksdagens arbetsordning. När det nya fördraget träder i kraft förs rätten att utnämna företrädare över på plenum i enlighet med 10 § 2 mom. i arbetsordningen.

Företrädarna i de två tidigare konventen rapporterade regelbundet till och rådslog regelbundet med stora utskottet, utrikesutskottet och grundlagsutskottet. Så här i efterskott kan man göra den bedömningen att de behöriga organen i riksdagen informerades klanderfritt. Riksdagens organs ståndpunkter kunde föras in i konventsprocessen på ett fullt tillfredsställande sätt.

När konventen blir ett permanent inslag i unionens beslutsprocesser, är det befogat att se över riksdagsföreträdarnas formella ställning. Inte minst konventet för det konstitutionella fördraget ändrade form under arbetets gång: ett idéforum för självständiga experter fick drag av en förhandlingsprocess mellan regeringar. Det medförde visserligen inga problem mellan riksdagen och dess företrädare. Men det är otillfredsställande att det inte finns regler om konventsföreträdarnas rapporteringsskyldighet och deras kontakter med organen i riksdagen. En reglering är nödvändig särskilt med hänsyn till att den princip om riksdagsledamöters oberoende som framgår av 29 § i grundlagen kan tolkas som oförenlig med rollen som förhandlande ombud för riksdagen.

I grundlagen föreskriver 29 § om förbud mot så kallat imperativt mandat. I sitt uppdrag är varje riksdagsledamot skyldig att handla som rätt och sanning bjuder. Ledamöterna ska iaktta grundlagen och är inte bundna av andra bestäm-

melser. Bestämmelsen fråntar inte riksdagen rätten att ge en ledamot i uppdrag att vid förhandlingar företräda riksdagen i enlighet med riksdagens hållning och i förhandlingskontakt med behöriga organ i riksdagen. Det handlar om ett förtroendeuppdrag, som det är frivilligt att anta och från vilket man kan avgå eller avsättas.

Det är omöjligt att förutse alla situationer som kan komma i framtiden. Därför kan företrädarnas rapporteringsskyldighet och direktiv lämpligen beslutas särskilt vid vare utnämning. Allmänna anvisningar från talmanskonferensen skulle vara ett lämpligt instrument. Det finns för närvarande inga bestämmelser om allmänna anvisningar för de företrädare som riksdagen utser enligt 10 § i arbetsordningen. Därför föreslår talmanskonferensen att 10 § 3 mom. i arbetsordningen kompletteras.

Hur förslaget har beretts

Den 21 november 2003 tillsatte talmanskonferensen kommissionen för översyn av EU-procedurerna. Den skulle bl.a. utreda vilka effekter det då aktuella fördraget om en konstitution för Europa som undertecknades 2004 skulle ha för beredningen av unionsärenden i riksdagen och utarbeta nödvändiga förslag till författningsänd-

ringar. Kommissionen blev klar med sitt betänkande (Utveckling av EU-procedurerna, Riksdagens kanslis publikation 2/2005) den 18 februari 2005.

Efter att det konstitutionella fördraget hade blivit förkastat till följd av folkomröstningarna i Frankrike och Nederländerna, förhandlade medlemsstaterna fram Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Bestämmelserna om de nationella parlamenten lyftes över till Lissabonfördraget med smärre justeringar. En tjänstemannaarbetsgrupp tillsatt av riksdagens generalsekreterare utredde vilka ändringar det nya fördraget kräver i översynskommissionens förslag från år 2005. Detta förslag från talmanskonferensen har sammanställts av arbetsgruppen.

Ikraftträdande

Ändringen av riksdagens arbetsordning ska träda i kraft samma dag som lagen om sättande i kraft av fördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska unionen som ingicks i Lissabon den 13 december 2007.

DETALJMOTIVERING

10 §. Riksdagens företrädare i internationella organ. Talmanskonferensen föreslår att 3 mom. ändras så att talmanskonferensen kan utfärda allmänna anvisningar om kontakterna mellan de företrädare som avses i 2 mom. och riksdagen och dess organ. De allmänna anvisningarna ska kunna utfärdas för riksdagens representanter i sådant internationellt samarbete, som riksdagen deltar i på grundval av ett internationellt fördrag och som inte regleras i paragrafens 1 moment. Finlands företrädare i konvent som förbereder ändringar i EU-fördragen hör till den här gruppen. Med kontakter avses företrädarnas rapportering om sin verksamhet och nödvändiga samtal med det eller de utskott i vars behörighet det

ingår att bevaka konventet. De allmänna anvisningarna ska innehålla detaljerade föreskrifter om rapporteringsskyldigheten. Därför föreslår talmanskonferensen att den nuvarande bestämmelsen att också de företrädare som avse i 2 mom. att ska lämna årliga berättelser till riksdagen upphävs.

30 §. Skrivelser om ärenden som gäller Europeiska unionen. Talmanskonferensen föreslår att paragrafen får bestämmelser om subsidiaritetskontroll enligt EU-fördraget. Dessutom får paragrafen en hänvisningsbestämmelse om behandling av bemyndigandeklausulerna enligt artikel

48.7 i EU-fördraget. Samtidigt bör rubriken få en mer allmän formulering.

Enligt förslaget är det i stora utskottet som de dokument som EU-institutionerna skickar till riksdagen och som innehåller ett utkast till EU-rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsförfarande antecknas ha inkommit. Utskottet sänder dem vidare till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting som kan framföra sina synpunkter till stora utskottet om huruvida lagstiftningsakten är förenlig med subsidiaritetsprincipen.

I fackutskotten föranleder subsidiaritetsärenden vanligen inga andra åtgärder än att det meddelas att de har inkommit. Talmanskonferensen föreslår att dokumenten från EU-institutionerna inte ska delas ut i pappersform automatiskt utan att intresserade ledamöter ska kunna få dem på sekretariatet eller själva skriva ut dem på riksdagens webbplats. Fackutskotten kan fatta ett särskilt beslut om att ta ett subsidiaritetsärende till behandling. Beslutet ska fattas med en majoritet av medlemmarna. Om ett fackutskott efter debatt och utfrågning av sakkunniga anser att utkastet till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska det sända ett brev till stora utskottet där det lägger fram sina skäl och föreslår att stora utskottet ska ta upp frågan till behandling.

Ålands lagting ska själv bestämma om sitt förfarande för subsidiaritetsfrågor. Om lagtinget eller dess behöriga organ anser att ett utkast till en lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska det skicka ett brev till stora utskottet. Utifrån brevet tar stora utskottet sedan upp frågan till behandling.

Stora utskottet ska inte automatiskt behandla varje dokument som en institution i EU sänder. Tanken är att ett dokument ska tas upp till behandling bara på förslag av en medlem i stora utskottet eller utifrån ett ställningstagande från ett fackutskott eller Ålands lagting. EU-sekretariatet ska bevaka lagstiftningsarbetet i institutionerna och informera stora utskottets arbetssektion. Om stora utskottet tar upp ett förslag om att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till EU-institutionerna om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, lägger det i sitt betänkande

fram ett förslag för riksdagen i plenum som ska fatta beslut i frågan. Riksdagens beslut och utskottets betänkande sänds till EU-institutionerna för kännedom.

Enligt talmanskonferensens förslag är det stora utskottet som i ett betänkande kan föreslå att riksdagen godkänner ståndpunkten att talan ska väckas i enlighet med artikel 8 i subsidiaritetsprotokollet. Riksdagens ståndpunkt sänds till statsrådet för kännedom genom en skrivelse om riksdagen godkänner förslaget.

Det behövs inga särskilda bestämmelser om kommissionens bakgrundsmaterial (vitböcker, grönböcker och meddelanden). Riksdagen har haft fri tillgång till dem ända sedan Finland blev medlem i EU. Sedan 1995 har riksdagen haft möjlighet att skicka kommentarer om dokumenten till kommissionen, men har inte utnyttjat möjligheten eftersom det rimmar illa med det finländska systemet där riksdagen enligt sin behörighet lägger fast Finlands ståndpunkt som är den normativa utgångspunkten för statsrådets agerande. Det finns ingen anledning att ändra på detta. Tanken är att EU-sekretariatet ska ta emot bakgrundsmaterialet och informera medlemmarna i stora utskottet och de behöriga fackutskotten per e-post på samma sätt som det gör om mycket annat bakgrundsmaterial som kommer till riksdagen. Dokumenten behöver inte registreras eller sparas eftersom riksdagen inte behandlar dem och de överlag är lättåtkomliga i flera databaser. Det viktigaste bakgrundsmaterialet kommer fortfarande att behandlas som hittills utifrån skrivelser och utredningar från statsrådet (96 och 97 § i grundlagen).

32 §. Remittering av ärenden till utskott. Talmanskonferensen föreslår att 1 och 4 mom. kompletteras med ett nämnannde av initiativ från Europeiska rådet enligt artikel 48.7 i EU-fördraget om att unionens råd ska besluta med kvalificerad majoritet i frågor som enligt fördragen kräver beslut med enhällighet eller tillämpa det ordinarie lagstiftningsförfarandet när det krävs att rådet ska anta ett förslag med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Enligt EU-fördraget kan riksdagen i dessa fall besluta att antingen anta initi-

ativet från Europeiska rådet eller meddela invändning. Det räcker med att ett nationellt parlament meddelar invändning för att initiativet ska förfalla.

Efter remissdebatt i plenum remitteras initiativen från Europeiska rådet till stora utskottet eller utrikesutskottet. Enligt 3 mom. kan de också remitteras till andra utskottet för utlåtande. Enligt 38 § 1 mom. i riksdagens arbetsordning kan betänkandets utskottet dessutom begära utlåtande av ett annat utskott. I betänkandet lägger utskottet fram ett förslag till riksdagens ståndpunkt och riksdagen beslutar i plenum om förslaget.

Ikraftträdandebestämmelsen. Talmanskonferensen föreslår att ikraftträdandetidpunkten för ändringen av arbetsordningen kopplas ihop med ikraftträdandetidpunkten för Lissabonfördraget i Finland.

Med hänvisning till 6 § 1 mom. 7 punkten i riksdagens arbetsordning föreslår talmanskonferensen

att följande ändringar görs i riksdagens arbetsordning:

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen, *ändras* i riksdagens arbetsordning av den 17 december 1999 (40/2000) 10 § 3 mom., rubriken för 30 § och 32 § 1 och 4 mom., samt *fogas* till 30 § nya 3—5 mom. som följer:

10 §

Riksdagens företrädare i internationella organ

De företrädare för riksdagen som avses i 1 mom. skall årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen. Talmanskonferensen kan utfärda allmänna anvisningar om kontakterna mellan de företrädare som avses i 2 mom. och riksdagen och dess organ.

30 §

Ärenden som gäller Europeiska unionen

Dokument som Europeiska unionens institutioner i enlighet med fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), som ingicks i Lissabon den 13 december 2007, sänder till riksdagen och som innehåller ett utkast till en rättsakt som ska godkännas i lagstiftningsordning, antecknas av

stora utskottet ha inkommit. Utskottet ska sända dem till de behöriga fackutskotten och till Ålands lagting för att de ska kunna meddela stora utskottet sin uppfattning om hur utkastet förhåller sig till subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget.

På förslag av stora utskottet kan riksdagen besluta lämna ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 6 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen som ingår i EU-fördraget och besluta om riksdagens ståndpunkt till att väcka talan enligt artikel 8 i protokollet. I de fall som avses i artikel 6 i protokollet ska riksdagens beslut och stora utskottets betänkande sändas till Europeiska unionens institutioner för kännedom.

För behandlingen av de initiativ som Europeiska rådet lägger fram på grundval av artikel 48.7 i EU-fördraget gäller bestämmelserna i 32 §.

32 §

Remittering av ärenden till utskott

Regeringspropositioner, motioner, lagförslag som har godkänts att vila, lagar som inte har blivit stadfästa, berättelser till riksdagen, till riksdagen för granskning lämnade förordningar och andra författningar och beslut på lägre nivå samt förslag till riksdagens arbetsordning, lag om riksdagens tjänstemän, riksdagens valstadga samt till reglementen och instruktioner, initiativ från Europeiska rådet på grundval av artikel 48.7 i EU-fördraget och övriga särskilt föreskrivna ärenden skall remitteras till utskott för beredning innan de tas upp till beslut i plenum. Om

riksdagen beslutar det kan också andra ärenden remitteras till utskott för beredning.

— — — — —
Förslag om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag remitteras till grundlagsutskottet för beredning. Regeringens åtgärdsberättelse remitteras till grundlagsutskottet för beredning. Till den del berättelsen gäller utrikes- och säkerhetspolitiken, remitteras den dock till utrikesutskottet. De initiativ från Europeiska rådet som avses i 1 mom. ska remitteras till stora utskottet eller utrikesutskottet.
— — — — —

Detta beslut av riksdagen träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 12 november 2009

Sauli Niinistö
Riksdagens talman

Seppo Tiitinen
Riksdagens generalsekreterare