



## Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

### Sammanfattning

Enligt 10 kap. 6 § åttonde stycket riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I detta betänkande redovisar utskottet resultatet av uppföljningen avseende tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i riksdagen för tiden den 1 december 2009–30 juni 2010.

Utskottet har berett övriga utskott möjlighet att yttra sig över de iakttagelser som konstitutionsutskottet gjort i en promemoria. Yttranden har inkommit från finansutskottet, justitieutskottet, utrikesutskottet, socialförsäkringsutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen avser dels den rent formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetsprövningarna. I uppföljningen görs även en översiktlig genomgång av kommissionens motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen. Vidare behandlas frågor om vilken betydelse interparlamentariska kontakter och IPEX har vid utskottens subsidiaritetsprövningar.

I sina ställningstaganden anför utskottet bl.a. följande. Utskottet anser att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Utskottet understryker dock att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden. Utskottet konstaterar vidare att riksdagens utskott inte i ett enda av de 22 utkast till lagstiftningsakter som varit föremål för subsidiaritetsprövningar har funnit att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen. När det gäller utfallet av gjorda subsidiaritetsprövningar anser utskottet att underlaget i denna uppföljning inte är tillräckligt för att göra några uttalanden om den sammantagna utvecklingen hittills.

Utskottet konstaterar att i många av de nu aktuella ärendena saknas kommissionens motiveringar helt eller är bristfälliga. Utskottet ser inte något konstitutionellt hinder mot att utskotten tar direktkontakt med kommissio-

nen. Möjligheten till sådana kontakter aktualiserar dock ett antal frågor, t.ex. i vilken form detta ska ske. Utskottet anser, mot bakgrund av att denna uppföljning endast avser ett litet antal ärenden, att det finns anledning att fortsatt bevaka denna fråga och återkomma till den i kommande uppföljningar.

Utskottet framhåller värdet av kontakter med andra parlament. Riksdagen bör, enligt utskottet, medverka till att IPEX utvecklas till att bli det viktiga verktyg för utbyte av information mellan de nationella parlamenten som det skulle kunna vara.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets anmälan .....	5
Redogörelse för ärendet .....	6
Ärendet och dess beredning .....	6
Bakgrund .....	7
Subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget .....	7
Proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen .....	8
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i riksdagen .....	10
Utskottets överväganden .....	12
Konstitutionsutskottets uppföljning .....	12
Inriktningen på uppföljningen .....	12
Underlag för uppföljningen – dokumentation inom riksdagen .....	13
Den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter .....	14
Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria .....	14
Vilka subsidiaritetsprövningar har genomförts i riksdagen? .....	14
Ärendenas beredning i utskotten .....	15
Vilken metod har använts vid subsidiaritetsprövningen? .....	16
Yttranden från andra utskott .....	17
Utskottets ställningstagande .....	21
Utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller .....	23
Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria .....	23
Yttranden från andra utskott .....	24
Utskottets ställningstagande .....	25
Kommissionens motiveringar .....	25
Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria .....	25
Yttranden från andra utskott .....	28
Utskottets ställningstagande .....	30
Interparlamentariskt samarbete och IPEX .....	32
Bakgrund .....	32
Yttranden från andra utskott .....	34
Tidigare behandling i konstitutionsutskottet .....	36
Utskottets ställningstagande .....	36
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över avgjorda subsidiaritetsärenden .....	38
<i>Bilaga 2</i>	
Finansutskottets yttrande .....	41
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieukskottets yttrande .....	48
<i>Bilaga 4</i>	
Utrikesutskottets yttrande .....	52
<i>Bilaga 5</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande .....	58
<i>Bilaga 6</i>	
Trafikutskottets yttrande .....	64

<i>Bilaga 7</i>	
Miljö- och jordbruksutskottets protokollsutdrag 2010/11:9 .....	68
<i>Bilaga 8</i>	
Arbetsmarknadsutskottets protokollsutdrag 2010/11:10 .....	70

*Tabeller*

Tabell 1 Antal ärenden som avgjorts av utskotten .....	14
Tabell 2 Uppdelning på politikområde, rättslig grund och antal utkast till lagstiftningsakter .....	23
Tabell 3 Avgjorda subsidiaritetsärenden (i kronologisk ordning) i riksdagens utskott under perioden 1 december 2009–30 juni 2010 .....	38

# Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed enligt 10 kap. 6 § åttonde stycket riksdagsordningen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade uppföljningen.

Stockholm den 14 december 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 gäller enligt 10 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen (RO) att riksdagen har i uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Kammaren ska hänvisa ett utkast till berört utskott, som sedan har i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, avge ett utlåtande till kammaren med förslag till motiverat yttrande till Europeiska unionen.

Konstitutionsutskottet ska, enligt 10 kap. 6 § åttonde stycket RO, följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Utskottet meddelar kammaren sina iakttagelser i form av ett betänkande. Med hänsyn till utskottets arbetsrytm har som lämplig tidpunkt för genomförandet av den årliga uppföljningen ansetts vara under höstarna. Utskottet har vidare ansett att uppföljningen bör avse de subsidiaritetsprövningar som genomförts föregående kalenderår. Uppföljningen i detta betänkande omfattar dock de subsidiaritetsprövningar som genomförts i riksdagen under tiden den 1 december 2009–30 juni 2010.

Bestämmelserna i 10 kap. 6 § RO grundas på ett utredningsförslag som överlämnats till riksdagen av riksdagsstyrelsen och som beretts i konstitutionsutskottet (framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2). Vad den särskilda uppgift som enligt åttonde stycket åligger konstitutionsutskottet innebär mer konkret och i vilka former den ska utföras är inte närmare reglerat eller preciserat i förarbetena. De närmare formerna för detta får konstitutionsutskottet successivt utveckla på ett sätt som står i överensstämmelse med syftet i förarbetena, riksdagspraxis och det konstitutionella regelverket i övrigt.

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att bereda övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 genom ett yttrande ge de eventuella kommentarer som respektive utskott ansåg sig ha till de i en vid konstitutionsutskottets kansli upprättad promemoria (dnr 059-1149-2010/11) gjorda iakttagelserna avseende

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsmetod som det hänvisas till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Utskottet beslutade även bereda övriga utskott tillfälle att senast samma dag svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IPEX under beredningen av ärendena?

Yttranden har inkommit från finansutskottet, justitieutskottet, utrikesutskottet, socialförsäkringsutskottet, trafikutskottet, miljö- och jordbruksutskottet och arbetsmarknadsutskottet, se *bilagorna* 2–8. Övriga utskott har genom protokollsutdrag meddelat att de beslutat att inte avge något yttrande.

Utskottet hade vid sammanträdet den 23 november 2010 även ett möte med forskare från Sieps: Jörgen Hettne, Fredrik Langdal och Henrik Sikström.

## Bakgrund

### Subsidiaritetskontrollen enligt Lissabonfördraget

Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten en särskild roll när det gäller kontrollen av tillämpningen av *subsidiaritetsprincipen*. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (nedan EU-fördraget) ska de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan protokollet).

I artikel 5.3 EU-fördraget beskrivs subsidiaritetsprincipen på följande sätt.

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

Subsidiaritetsprincipen gäller således inte på de områden där unionen har exklusiv befogenhet, dvs. områden där unionen ensam har beslutanderätten. Sådana områden är tullunionen, vissa konkurrensregler och den gemensamma handelspolitiken. För övriga områden inom unionsarbetet där befogenheten är delad mellan unionen och medlemsstaterna gäller att subsidiaritetsprincipen ska tillämpas. Det gäller bl.a. den inre marknaden, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt protokollet ska kommissionen översända sina utkast till

lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren. Även Europaparlamentet ska översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten. Rådet ska översända de utkast till lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken. Utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (artikel 5 i protokollet).

Varje nationellt parlament har åtta veckor på sig från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt översänds att till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen (artikel 6 i protokollet). Varje nationellt parlament har två röster. Om minst en tredjedel av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom uppfattningen att ett lagstiftningsutkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas av kommissionen eller i förekommande fall av annan förslagsställare<sup>1</sup> ("gula kortet"). För ett utkast till en lagstiftningsakt som avser straffrättsligt samarbete och polis-samarbete är tröskeln en fjärdedel, dvs. något lägre. Efter omprövningen kan kommissionen eller annan förslagsställare besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det.

Inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan ett förslag från kommissionen till lagstiftningsakt, som föranlett att minst en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster har ställt sig bakom kritiska yttranden, få ytterligare konsekvenser under lagstiftningsprocessen ("orange kortet"). Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen vidhålla förslaget, ändra det eller dra tillbaka det. Om kommissionen väljer att vidhålla förslaget, ska den i ett motiverat yttrande ange skälen till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Före den första behandlingen ska Europaparlamentet och rådet ta ställning till om lagstiftningsförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och ska då särskilt beakta de motiveringar som angetts och delas av majoriteten av de nationella parlamenten samt till kommissionens motiverade yttrande. Om rådet med en majoritet av 55 % av rådsmedlemmarna eller Europaparlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna anser att lagstiftningsförslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen, ska förslaget inte behandlas vidare.

## **Proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen**

Enligt *proportionalitetsprincipen* ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (artikel 5.4 EU-fördraget). Unionens institutioner ska tillämpa proportiona-

<sup>1</sup> Förutom av kommissionen kan initiativ till lagstiftningsutkast tas av en grupp medlemsstater eller av Europaparlamentet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken.



litetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Däremot följer ingen skyldighet för de nationella parlamenten att följa proportionalitetsprincipens tillämpning enligt EU-fördragets ordalydelse. Enligt protokollet ska utkasten, som ovan nämnts, motiveras med avseende både på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Strikt enligt EU-fördragets och protokollets ordalydelser innefattar tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte någon proportionalitetsinriktad kontroll av om den föreslagna unionsåtgärden går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det görs dock ibland gällande att proportionalitetsaspekten ingår i subsidiaritetsbedömningen (se t.ex. Jörgen Hettne, Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?, Sieps 2003:4, s. 21). Av formuleringen ”om och i den mån” i den tidigare gällande artikel 3b EG-fördraget (jfr nuvarande artikel 5.3 EU-fördraget) har det ansetts framgå att subsidiaritetsprövningen omfattar såväl ett nödvändighets- som ett proportionalitetskriterium (Sten Pålsson, EG-fördragets inledande bestämmelser, i EU-publika, Kommentar till EG-rätten, 1996, s. 5:10). Det har ansetts att subsidiaritetsbedömningen skulle bli tämligen innehållslös om man nöjde sig med att konstatera att det fanns fog för gemenskapsåtgärder på ett visst område utan att alls gå in på frågan huruvida dessa åtgärder också är nödvändiga och proportionella i förhållande till sitt syfte (Hettne, a.a., s. 21).

Stöd för ett sådant resonemang går också att hämta i en dom från EG-domstolen (nuvarande EU-domstolen).<sup>2</sup> I avgörandet som gällde giltigheten av direktivet om tobaksmärkning hade domstolen bl.a. att ta ställning till frågan huruvida direktivet hade antagits med iakttagande av subsidiaritetsprincipen. För att besvara frågan måste det, enligt domstolen, först undersökas om målet för den planerade åtgärden bättre kunde uppnås på gemenskapsnivå. Domstolen fann att så var fallet. Därefter anförde domstolen följande:

Det skall för det andra konstateras att omfattningen av den åtgärd som vidtagits av gemenskapen i det förevarande fallet även uppfyller kraven enligt subsidiaritetsprincipen genom att den, vilket framgår av punkterna 122–141 i förevarande dom, inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen.

Det har med hänvisning till avgörandet ansetts att subsidiaritetsbedömningen innefattar såväl ett effektivitets- som ett proportionalitetstest och att EG-domstolen utför proportionalitetsbedömningen inom ramen för subsidiaritetsbedömningen (Hettne, a.a., s. 29). I några senare avgöranden om EG-direktivs förenlighet med subsidiaritetsprincipen har EG-domstolen hänvi-

<sup>2</sup> Se EG-domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-491/01 British American Tobacco (Investments) Ltd och Imperial Tobacco Ltd, REG 2002, s. I-11453.

sat till detta avgörande, dock utan att göra samma uttryckliga koppling till proportionalitetsprincipen.<sup>3</sup> Domstolen har hittills inte prövat något fall där tillämpningen av subsidiaritetsprincipen verkligen har ställts på sin spets. I de mål där medlemsstater har åberopat subsidiaritetsprincipen har den åberopats vid sidan av ett stort antal andra ogiltighetsgrunder (Carl Fredrik Bergström & Jörgen Hettne, Lissabonfördraget, 2010, s. 53).

### **Subsidiaritetsprincipens tillämpning i riksdagen**

Enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska riksdagen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Kammaren ska hänvisa ett utkast till berört utskott, som sedan har i uppgift att pröva om utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, avge ett utlåtande till kammaren med förslag till motiverat yttrande till Europeiska unionen.

Konstitutionsutskottet uttalade i sitt ställningstagande i betänkandet om Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att denna därför ska utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga (bet. 2009/10:KU2 s. 13). Utskottet underströk att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte. Vid denna prövning bör utskotten hämta vägledning från de riktlinjer<sup>4</sup> som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, och som utredningen hänvisat till.

Först ställs frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas. Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna? Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen? Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

<sup>3</sup> Se t.ex. EG-domstolens dom av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 Alliance for Natural Health och Nutri-Link Ltd mot Secretary of State for Health och C-155/04 National Association of Health Stores och Health Food Manufacturers Ltd mot Secretary of State for Health och National Assembly for Wales, REG 2005, s. I-6485.

<sup>4</sup> Protokoll (nr 30) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997) fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som var tillämpligt t.o.m. den 30 november 2009, jfr EUT C 321 E, 29.12.2006, s. 308–311.

Under beredningen av subsidiaritetsärendena har det beredande utskottet möjlighet att inhämta yttranden från andra utskott enligt bestämmelserna i riksdagsordningen (4 kap. 8 §). Utskottet kan begära att regeringen lämnar information om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Sådan information ska lämnas inom två veckor från den dag då utskottet begär det och kan lämnas antingen skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, eller undantagsvis av en annan tjänsteman från det berörda departementet.

Om ett utskott finner att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen ska det avge ett utlåtande till kammaren med förslag till motiverat yttrande. Ett utlåtande ska även avges om en minoritet om minst fem ledamöter i utskottet begär det. Beslut att inte avge utlåtande meddelas kammaren genom protokollsutdrag.

Ett beslut om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagsskrivelse.

# Utskottets överväganden

## Konstitutionsutskottets uppföljning

### Inriktningen på uppföljningen

Enligt 10 kap. 6 § åttonde stycket RO ska, som redan nämnts, konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen kan sägas rymma två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetskontrollerna.

Det ter sig naturligt att en uppföljning av det slag som utskottet har att genomföra inbegriper *den rent formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter*. Uppföljningen i denna del gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som har använts vid dessa subsidiaritetsprövningar.

Enbart en sådan, formellt inriktad, uppföljning torde dock inte svara fullt ut mot den uppgift konstitutionsutskottet är avsett att ha enligt förarbetena. Utredningen som lade fram förslaget till ändringar i riksdagsordningen ansåg det värdefullt om ett organ följer utvecklingen av riksdagens subsidiaritetskontroll och samlar erfarenheter från olika områden (framst. 2008/09:RS4 s. 53). Utredningen ansåg konstitutionsutskottet vara bäst lämpat att fylla det av Riksdagskommittén tidigare utpekade behovet av ett organ med ett "helikopterperspektiv" på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (framst. 2008/09:RS4 s. 53; se även framst. 2005/06:RS3 s. 59). Riksdagskommittén talade i sitt betänkande om värdet av ett sammanhållet perspektiv där samma bedömningsgrunder används för olika frågor, och menade att om ett organ följer frågorna på olika områden skulle det även kunna följa den samlade utvecklingen (framst. 2005/06:RS3 s. 59). Riksdagskommittén ansåg vidare att om ett organ – som även kommittén ansåg borde vara konstitutionsutskottet – har ett helikopterperspektiv skulle det kunna uppmärksamma om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte vart för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Om det uttalade behovet av ett helikopterperspektiv på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen ska tillgodoses bör även *utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller* uppmärksammas i uppföljningen. Samtidigt bör uppföljningen inte innebära att konstitutionsutskottet genomför nya subsidiaritetskontroller i varje enskilt ärende. Det skulle knappast vara lämpligt i

konstitutionellt hänseende, och det skulle inte heller vara förenligt med uppfattningen i förarbetena, att det är respektive utskott som är bäst lämpat att genomföra kontrollen (framst. 2008/09:RS4 s. 52, bet. 2009/10:KU2 s. 13).

Mot denna bakgrund avser uppföljningen i denna del främst utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur subsidiaritetskontrollerna har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. Mål kan finnas på både EU-nivå, t.ex. i fördragen, och på nationell nivå, t.ex. i grundlag, vanlig lag eller i form av särskilda riksdagsbeslut på ett område. I årets uppföljning handlar det främst om att samla in iakttagelser. På sikt, i kommande uppföljningar, blir frågan hur utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte vart för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

*Kommissionens motiveringar* med avseende på subsidiaritetsprincipen utgör ett viktigt underlag för utskotten i deras prövning av om ett utkast står i strid med subsidiaritetsprincipen. En översiktlig genomgång av motiveringarna görs därför i uppföljningen. Genomgången av kommissionens motiveringar kommer även att kunna tjäna som underlag inför behandlingen av kommissionens årliga rapport "Bättre lagstiftning" om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inom EU.

Utskottet tar även upp frågor om vilken betydelse *interparlamentariska kontakter* och *IPEX* har vid utskottens subsidiaritetsprövningar.

## **Underlag för uppföljningen – dokumentation inom riksdagen**

Subsidiaritetskontrollen i riksdagen resulterar i dokument av olika slag: protokoll, utlåtanden och motiverade yttranden. De nämnda dokumenten innehåller utskottens och kammarens slutliga beslut i subsidiaritetsärenden. Härutöver ger subsidiaritetskontrollen upphov till dokumentation i samband med ärendenas beredning. I utskottens sammanträdesprotokoll framgår när utskotten har behandlat ett utkast till lagstiftningsakt, vilka beslut som fattats av utskottet under beredningen av ärendet och om företrädare för regeringen eller t.ex. någon intresseorganisation har lämnat muntlig information till utskottet. Vidare finns som regel ytterligare dokumentation i den akt som upprättas i varje ärende, t.ex. inkomna skrivelser och internt framtaget beslutsunderlag som omhändertagits för arkivering. Konstitutionsutskottet har haft tillgång till samtliga akter i de olika subsidiaritetsärendena.

Följande dokument återfinns som regel i akterna:

- En kanslipromemoria (föredragningspromemoria) som vanligen innehåller en sammanfattning av förslaget, eventuell tidigare behandling i utskottet, kommissionens (eller annan förslagsställares) motivering i

förslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen, tidsplanering, förslag om beredning av ärendet och huruvida regeringens bedömning i ärendet bör begäras in.

- Information från regeringen: promemorior och/eller faktapromemorior. I vissa fall har tjänsteanteckningar om muntlig föredragning gjorts.
- Eventuella yttranden från andra utskott.
- Grunddokumentet, t.ex. kommissionens förslag, i fulltext.
- En skrivelse eller underrättelse från kommissionen om att förfarandet enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inleds och att tidsfristen för förslaget börjat löpa.
- En kopia av protokollsutdrag om utskottets beslut om att begära in information från regeringen.
- En kopia av protokollsutdrag över utskottets beslut i ärendet.

## Den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter

### Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria

*Vilka subsidiaritetsprövningar har genomförts i riksdagen?*

Under perioden den 1 december 2009 t.o.m. den 30 juni 2010 avgjordes 22 subsidiaritetsärenden av utskotten. Det kan dock noteras att det första ärendet avgjordes först den 11 mars 2010, se tabellen i *bilaga 1*.

Fördelningen av ärenden mellan utskotten framgår av tabell 1.

**Tabell 1 Antal ärenden som avgjorts av utskotten**

Utskott	Antal
FiU	2
JuU	7
CU	1
UU	2
SfU	1
KrU	1
TU	1
MJU	3
NU	3
AU	1
Totalt	22

Av genomgången framgår att justitieutskottet (JuU) avgjort flest ärenden (7) under den aktuella perioden. Därefter följer miljö- och jordbruksutskottet (MJU) och näringsutskottet (NU) med vardera 3 ärenden. Finansutskottet (FiU) och utrikesutskottet (UU) har vardera avgjort 2 ärenden, medan

civilutskottet (CU), socialförsäkringsutskottet (SfU), kulturutskottet (KrU), trafikutskottet (TU) och arbetsmarknadsutskottet (AU) har vardera avgjort ett ärende under den aktuella perioden.

Av riksdagens 15 utskott har således 10 utskott genomfört subsidiaritetsprövningar under den aktuella perioden, medan 5 utskott – konstitutionsutskottet (KU), skatteutskottet (SkU), försvarsutskottet (FöU), socialutskottet (SoU) och utbildningsutskottet (UbU) – inte har genomfört någon subsidiaritetsprövning under den aktuella perioden.

### *Ärendenas beredning i utskotten*

#### **Allmänt**

En översiktlig genomgång har gjorts av utskottens beredning av de olika ärendena och vilka beredningsåtgärder som vidtagits, om någon kanslipromemoria har upprättats och om det utöver eventuell information från regeringen och yttranden från andra utskott funnits något annat underlag för beslutet.

Kanslipromemorior har upprättats i 20 av de 22 ärendena. I några fall har kansliet upprättat flera promemorior. Kanslipromemoriorna innehåller som regel en sammanfattning av förslaget, eventuell tidigare behandling i utskottet, kommissionens (eller annan förslagsställares) motivering i förslaget med avseende på subsidiaritetsprincipen, tidsplanering, förslag om beredning av ärendet och huruvida regeringens bedömning i ärendet bör begäras in.

Antalet beredningstillfällen uppgår i genomsnitt till två. Vid det första beredningstillfället har som regel ärendet föredragits och beslut fattats om vidare beredningsåtgärder, t.ex. om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen ska begäras in och/eller om ett annat utskott ska beredas tillfälle att yttra sig. Vid det andra beredningstillfället har som regel utskottet fattat beslut i ärendet. Beredningen och antalet beredningstillfällen skiljer sig dock åt mellan olika utskott och ärenden och kan antas vara beroende av olika faktorer.

#### **Information från regeringen och yttranden från andra utskott**

Information från regeringen har begärts och lämnats i 14 av 22 ärenden. I 5 ärenden har informationen lämnats skriftligen i form av en särskilt upprättad promemoria, och i 3 ärenden har informationen lämnats genom en faktapromemoria. I ett ärende har information lämnats dels i en särskilt upprättad promemoria, dels i en faktapromemoria. I 2 ärenden har information lämnats både skriftligen genom en faktapromemoria och muntligen. I det ena fallet lämnades den muntliga informationen av en statssekreterare och tjänstemän, i det andra fallet av en stabschef med medarbetare vid ett sammanträde hos utskottet i fråga. Därutöver har i 3 ärenden informationen lämnats muntligen vid ett utskottssammanträde av en statssekreterare och tjänstemän.

Yttranden från andra utskott har inhämtats och lämnats i 2 ärenden. I båda ärendena var justitieutskottet det beredande utskottet. Det första ärendet gällde kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), KOM(2010) 61. Justitieutskottet beslutade den 18 mars 2010 att bereda socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över förslaget. Av en föredragningspromemoria (daterad 2010-03-16) upprättad vid justitieutskottets kansli framgår att kansliet föreslog att ett yttrande skulle inhämtas från socialförsäkringsutskottet eftersom förslaget bl.a. rör frågor om samarbete vid återsändande.

Socialförsäkringsutskottet yttrade sig den 8 april 2010 genom ett protokollsutdrag. Utskottets majoritet ansåg inte att förslaget, i de delar som berör socialförsäkringsutskottets beredningsområde, stred mot subsidiaritetsprincipen. Två av ledamöterna (V och MP) anförde en avvikande mening:

Vår uppfattning är att Frontexförordningen, även med de ändringar som nu föreslås, bryter mot subsidiaritetsprincipen. Så som Frontex kommit att utvecklas innebär den nuvarande regleringen, oaktat de förändringar som här föreslås, systematiska kränkningar av asylrätten. Vi avser här inte att gå in på lämpligheten av förordningen eller förändringarna som föreslås i sak, utan konstaterar endast att vi anser att det som regleras i förordningen bättre torde kunna hanteras av respektive medlemsland.

Det andra ärendet gällde kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF, KOM (2010) 94. Justitieutskottet beslutade den 8 april 2010 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över förslaget i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde. I en föredragningspromemoria upprättad vid justitieutskottets kansli (daterad 2010-04-06) anges som skäl för att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig att förslaget även berör frågor som faller under konstitutionsutskottets beredningsområde, t.ex. frågan om att spärra tillträdet till webbsidor som innehåller barnpornografi.

Konstitutionsutskottet anförde den 29 april 2010 i sitt yttrande 2009/10: KU6y (s. 6) att utskottet inte hade något att invända mot direktivförslaget från subsidiaritetsynpunkt. Utskottet gjorde dock vissa uttalanden i fråga om förslagets förenlighet med informationsfriheten och den svenska grundlagsregleringen på tryck- och yttrandefrihetens område.

### *Vilken metod har använts vid subsidiaritetsprövningen?*

Av akterna framgår att utskottskanslierna i 8 av 22 ärenden i underlagspromemorior eller muntligen har redogjort för den tvåstegsmetod som konstitutionsutskottet i sitt betänkande (2009/10:KU2 s. 13) anfört bör användas



vid subsidiaritetsprövningen, dvs. hur prövningen bör göras. Någon egentlig analys av om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen görs dock inte i promemoriorna.

Det är inte möjligt att av underlaget i akterna dra någon slutsats om utskotten tillämpat tvåstegsmetoden vid subsidiaritetsprövningen.

Utskotten har inte i något av de 22 ärendena kommit fram till att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. I ett ärende har en ledamot (MP) reserverat sig (se även nedan under rubriken Utfallet av subsidiaritetsprövningarna).

Ett ärende som förtjänar att kommenteras särskilt är förslaget till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad, KOM(2010) 105. Förslaget hänvisades till civilutskottet. En kanslipromemoria upprättades.

Civilutskottet beslutade att begära in information om regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan. Regeringen informerade civilutskottet dels genom en faktapromemoria, dels muntligen vid utskottets sammanträde den 18 maj 2010. Enligt regeringen skulle det i och för sig kunna diskuteras om förslaget verkligen är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen avsåg dock inte att motsätta sig det fördjupade samarbetet och hade därför inga invändningar mot förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Enligt regeringens uppfattning ska Sverige inte delta i det fördjupade samarbetet. Civilutskottet anförde i sitt beslut den 3 juni 2010 att det inte hade någon annan uppfattning än regeringen i subsidiaritetsfrågan. Enligt utskottets mening ska Sverige inte delta i det fördjupade samarbetet.

Det kan vara värt att notera att det nu aktuella förslaget har subsidiaritetsprövats trots att Sverige inte är med i det fördjupade samarbetet.

## **Yttranden från andra utskott**

### *Finansutskottets yttrande*

Finansutskottet anför i sitt yttrande att utskottet under den aktuella tidsperioden genomfört två prövningar som gällde dels ett förslag till en förordning om finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland, dels ett förslag om en förordning om europeiska miljöräkenskaper.

Utskottet anför att dess kansli upprättade en föredragningspromemoria i ärendet om fonden för Irland men inte i ärendet om miljöräkenskaper. Ärendet om miljöräkenskaper föredrogs endast muntligen av kansliet, och skälet till detta var att man ville vinna tid för utskottets prövning. Finansutskottet anför vidare att det begärde och fick yttranden från regeringen om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i båda de aktuella ärendena. Regeringen ansåg i båda fallen att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Finansutskottet anser att vägledning vid prövningen kan hämtas från den s.k. tvåstegsmetoden. Varje subsidiaritetsärende är dock individuellt, och prövningen i skilda ärenden kan komma att ske på olika sätt, anför utskottet.

Finansutskottet anför också att diskussioner om proportionalitetsprincipen kan uppkomma vid subsidiaritetsprövningar. När utskottet subsidiaritetsprövar ett ärende ska utskottet avgöra om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Samtidigt får den föreslagna åtgärden inte till innehåll och form gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Finansutskottet anser att det i praktiken många gånger kan vara svårt att dra en gräns mellan prövningen av proportionaliteten och subsidiariteten. Utskottet anser att sambandet mellan de båda principerna och frågan om vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen bör belysas i konstitutionsutskottets uppföljning.

Finansutskottet framhåller också att om utskottet redan vid subsidiaritetsprövningen gör en fullständig genomgång av förslaget och bakgrunden till förslaget uppkommer synergieffekter på det sättet att utskottet inför överläggningen med regeringen har en fullständig bild av förslaget och dess konsekvenser.

Utskottet kunde behandla ärendena inom tidsfristen på åtta veckor.

### *Justitieutskottets yttrande*

Justitieutskottet anför att av de sju ärenden som utskottet avgjort under den aktuella perioden har två varit initiativ från en grupp medlemsstater medan övriga fem har varit initiativ från kommissionen.

Justitieutskottets kansli har upprättat kanslipromemorior i samtliga ärenden. I förekommande fall framgår regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I kanslipromemoriorna har kansliet inte refererat till den tvåstegsmetod som konstitutionsutskottet redogör för i promemorian. Metoden och grunderna för subsidiaritetskontrollen har av kansliet i stället föredragits vid separata tillfällen, såväl skriftligen som muntligen, inför utskottets arbete med subsidiaritetskontroller. Kanslipromemoriorna har inte heller innehållit något förslag från kansliet till beslut avseende subsidiaritetskontrollen.

Utskottet har vidare i de flesta fall valt att begära in information om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Informationen har vid tre tillfällen lämnats muntligt på utskottets sammanträde och vid tre tillfällen skriftligt i en faktapromemoria. Utskottet har även avstått från att begära in information från regeringen vid ett tillfälle då utskottet tidigare hade subsidiaritetsprövat ett i det närmaste identiskt utkast till lagstiftningsakt och därför var väl bekant med frågan.

Justitieutskottet anser inte att tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter hittills har vållat några problem.

### *Utrikesutskottets yttrande*

Utrikesutskottet anför att det vid två tillfällen har tagit ställning till subsidiaritetsprövningar. Vid båda dessa tillfällen har utskottet funnit att utkastet till lagstiftningsakt inte har stridit mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet anser mot denna bakgrund att det är för tidigt att lämna synpunkter på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Utskottet anför att vid den första prövningen redovisades det aktuella ärendet i en promemoria om aktuella EU-frågor. Vid den andra prövningen upprättades en promemoria specifikt för subsidiaritetsprövningen. Utskottet anför att utskottet med all sannolikhet kommer att fortsätta redovisa framtida prövningar på det senare sättet. I arbetet med prövningarna används tvåstegsmetoden. Inför utskottets första prövning tog ledamöterna del av en promemoria om subsidiaritetsprövning i utskottet. I denna promemoria beskrivs bl.a. tvåstegsmetoden och hur utskottet kan använda sig av densamma. Utskottet anför att det kan förefalla lämpligt att sända ut promemorian inför den första prövningen i den nya valperioden.

Inför båda subsidiaritetsprövningarna har utskottet bett regeringen avge sin bedömning i respektive ärende, och bedömningen har givits genom skriftligt underlag. Utskottet fann, mot bakgrund av att riksdagens och utskottets arbetsformer för subsidiaritetsprövning är under utveckling, att det fanns behov av att inhämta regeringens bedömning.

Utskottet anför att det inte finner anledning att nu ifrågasätta den tidsangivelse som har angivits i fördraget och därmed påkalla en fördragsändring. Om konstitutionsutskottets fråga snarare tar sikte på de rutiner och arbetsformer som riksdagen och utskottet valt för subsidiaritetsprövning har utskottet inte funnit anledning att ifrågasätta tidsfristens längd. Utskottet konstaterar att när kommissionen är förslagsställare inräknas inte augusti månad. För rådet gäller dock inte samma generella undantag.

### *Socialförsäkringsutskottets yttrande*

Socialförsäkringsutskottet framhåller att yttrandet till justitieutskottet över förslaget till ändring i Frontexförordningen var det första tillfället vid vilket utskottet gjorde en subsidiaritetsprövning av ett lagstiftningsärende. En relativt omfattande promemoria upprättades därför, vari bl.a. redogjordes för Lissabonfördragets bestämmelser och principerna för subsidiaritetsprövningen. Vidare innehöll promemorian bl.a. en beskrivning av prövningen i riksdagen och de vägledande riktlinjerna för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och den s.k. tvåstegsmetoden och kommissionens motivering med anledning av subsidiaritetsprincipen. Kommissionens motivering var utförlig. När regeringen informerade justitieutskottet om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan vid ett sammanträde närvarade en tjänsteman från socialförsäkringsutskottets kansli, som vidarebefordrade informationen till socialförsäkringsutskottet.

När det gäller socialförsäkringsutskottets subsidiaritetsprövning av förslaget till ändring i viseringsförordningen, den s.k. listan (KOM(2010) 256) innehöll promemorian bl.a. kommissionens motivering gällande principen. Utskottet anför i yttrandet att kommissionen angav att beslutet att ändra förteckningen, att överföra länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa omfattas av den exklusiva behörigheten i EU i enlighet med artikel 77.2 a i Lissabonfördraget. Utskottet konstaterade att kommissionen inlett ett förfarande för subsidiaritetsprövning och gjorde under förutsättning av att förslaget hänvisades till utskottet bedömningen att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Hänvisning till utskottet skedde senare samma dag. Åttaveckorsfristen kunde hållas, och utskottet behövde inte lägga in något extra utskottssammanträde före sommaruppehållet. Utskottet, som cirka en vecka före prövningen hade informerats av regeringen om det sakliga innehållet i förslaget till ändring i viseringsförordningen, efterfrågade inte någon information av regeringen i själva subsidiaritetsärendet.

Åtta veckor torde normalt vara en tillräcklig tid. Börjar tidsfristen löpa strax före eller under en längre plenifri period kan det emellertid vara svårt att hinna med behandlingen, anför utskottet. Det måste utöver utskottsbehandlingen finnas tid såväl för bordläggning och remiss av kammaren som för eventuell debatt i kammaren. Tidpunkter för när utkast till lagstiftningsakter förväntas lämnas är också ofta mycket osäkra. När det gäller t.ex. ändringar i viseringsförordningen anges dessa oftast inte förrän i ett mycket sent skede i tillgängliga planeringsunderlag.

### *Trafikutskottets yttrande*

Trafikutskottet anför i sitt yttrande att det under den aktuella perioden har behandlat ett förslag till förordning om ändring av direktiv om förande av statistik över gods- och passagerarbefordran till sjöss. Inför den första beredningen upprättades en kanslipromemoria. Syftet var bl.a. att redovisa gällande regler för subsidiaritetsprövningen. Kansliet lade däremot inte fram något förslag till hur utskottet skulle ställa sig till att inhämta information från regeringen. Som en komplettering inhämtade kansliet synpunkter från Rederiföreningens tjänsteman i Bryssel, och vad som då framkommit refererades muntligen vid den andra beredningen. Vid samma sammanträde uttalade utskottet att utkastet till lagstiftningsakt inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Tvåstegsmetoden användes, och skälet till detta var för det första att detta ärende var utskottets första subsidiaritetsprövning och för det andra rådde det – åtminstone inledningsvis – ovisshet om huruvida subsidiaritetsprincipen hade tillämpats eller inte, då utkastet i vissa delar var svårtolkat.

Kansliet hade kontakter både med Finansdepartementet och med Näringsdepartementet eftersom ärendet formellt sett föll inom Finansdepartementets område – inhämtande av statistik – men Näringsdepartementet också

var berört genom att ärendet gällde sjöfart. Finansdepartementet skickade dels ett skriftligt underlag i mars 2010, dels en faktrapmemoria i april 2010. Tidsfristen var tillräcklig i det aktuella fallet.

### *Miljö- och jordbruksutskottets yttrande*

Miljö- och jordbruksutskottet, som har behandlat tre ärenden under den tidsperiod som uppföljningen avser, anför att den stipulerade tidsfristen på åtta veckor var tillräcklig i de behandlade ärendena. Den information som inhämtades i ärendena för att kunna göra en erforderlig bedömning var relativt begränsad. I ett fall efterfrågade ett par ledamöter ett mer utvecklat underlag för att kunna fatta beslut i frågan. Utskottet vill dock uppmärksamma att tidsfristen är ett orosmoment. Utskottet hanterar regelmässigt ett stort antal ärenden som gäller lagstiftning inom EU. Om de frågor som ska hanteras är komplicerade behövs självfallet mer tid för att sätta sig in i ärendet. Detta innefattar bl.a. att inhämta information från regeringen och övriga relevanta aktörer. I sådana fall kan tidsgränsen eventuellt försvåra en allsidig analys av ärendet, anför utskottet.

### *Arbetsmarknadsutskottets yttrande*

Arbetsmarknadsutskottet framhöll inledningsvis att den enda subsidiaritetsprövning som utskottet genomfört var av ett ganska speciellt slag. Förslaget gällde en kodifiering av en förordning om arbetskraftens fria rörlighet, och dokumentet hamnade på utskottets bord utan någon förhandsinformation. Så snart ärendet hänvisades till utskottet tog kansliet kontakt med Regeringskansliet som meddelade att man inte hade för avsikt att vidta några åtgärder med hänvisning till att det enbart var fråga om en kodifiering. En kanslipromemoria upprättades, och detta var nödvändigt inte minst med tanke på att förordningen inte vid något tidigare tillfälle förekommit i ett ärende i utskottet eller på annat sätt berörts i utskottets arbete. Promemorian avsåg i första hand att ge en överblick över sakfrågan, dvs. på vilket sätt förordningen skulle kodifieras.

Själva subsidiaritetsfrågan blev underordnad vid beredningen. Förklaringen får, enligt utskottet, anses vara dels att det enbart handlade om kodifiering, dels att sakfrågorna med sin gränsöverskridande karaktär närmast som en självklarhet ansågs höra till EU-kompetensen och vara förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Åttaveckorsfristen ansågs tillräcklig. Det har, anförde utskottet, betydelse att riksdagen var samlad och att prövningen inte krävde några särskilda utredningsåtgärder.

## **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att utskotten vid subsidiaritetsprövningarna använder sig av den metod som utskottet tidigare anförut bör användas för att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon natio-

nell nivå, den föreslagna åtgärden ska vidtas. Enligt denna, som utskottet nu valt att kalla den, tvåstegsметод ställs först frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör ett antal ytterligare frågor ställas, bl.a. om det finns viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna, och som således innebär att åtgärden bör vidtas på unionsnivå.

Utrikesutskottet och trafikutskottet anför att tvåstegsметод använts. Finansutskottet anför att vägledning vid prövningen kan hämtas från tvåstegsметод, men anför samtidigt att varje subsidiaritetsärende är individuellt och att prövningen i skilda ärenden kan komma att ske på olika sätt. Utskottet konstaterar att det därutöver inte är möjligt att av den nu gjorda uppföljningen få en klar bild av vilken метод de olika utskotten använt sig av. Det kan därför finnas anledning att återkomma till frågan i senare uppföljningar.

Finansutskottet har i sitt yttrande väckt frågan om vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid subsidiaritetsprövningen. Konstitutionsutskottet noterar att det av fördragets och protokollets ordalydelser inte följer någon skyldighet för de nationella parlamenten att följa proportionalitetsprincipens tillämpning. Av detta torde dock inte motsatsvis kunna dras någon slutsats om att de nationella parlamenten inte får eller bör göra en sådan prövning inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Tvärtom finns visst stöd i litteraturen och i EU-domstolens praxis för att ett visst mått av proportionalitetsbedömning kan anses ingå inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Utgångspunkten är att beslut ska fattas på nationell, regional eller lokal nivå. Unionen ska på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd *endast om och i den mån* som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför bättre kan uppnås på EU-nivå. Av orden ”endast om och i den mån” får, enligt utskottet, anses framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen. Utskottet torde således vara oförhindrade att göra en sådan form av proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Det är dock viktigt att understryka att subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på medlemsstatsnivå eller unionsnivå, inte om att framföra synpunkter i sak på den föreslagna åtgärden.

## Utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller

### Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria

Utskotten har, som nämnts, inte i något av de 22 ärendena kommit fram till att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. I ett ärende har en ledamot (MP) reserverat sig. Det gäller förslaget till förordning om ändring av rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex), KOM(2010) 61, och som behandlats av justitieutskottet.

Tabell 2 nedan innehåller en uppdelning per politikområde, rättslig grund och antal utkast till lagstiftningsakter. Fem av utkasten gäller området för straffrättsligt samarbete och fyra utkast gäller förslag om europeisk statistik på olika områden, nämligen turism, permanenta grödor, miljöräkenskaper och transporter till sjöss. Tre av utkasten gäller gränskontroll. Ett av dessa utkast innehåller även förslag som rör asyl- och invandringspolitik och polissamarbete. Två av utkasten rör jordbruks- och fiskeripolitik. De övriga utkasten rör bl.a. området för fri rörlighet för arbetstagare, civilrättsligt samarbete, polissamarbete, tillnärmning av lagstiftning, kulturpolitik, energipolitik, samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd.

**Tabell 2 Uppdelning på politikområde, rättslig grund och antal utkast till lagstiftningsakter**

Politikområde i EUF-fördraget <sup>1</sup>	Rättslig grund i EUF-fördraget	Antal utkast till lagstiftnings- akter <sup>2</sup>
Jordbruk och fiskeri	Art 43	2
Fri rörlighet för arbetstagare	Art 45, 46	1
Gränskontroll	Art 77	3
Asyl och invandring	Art 78, 79	1
Civilrättsligt samarbete	Art 81	1
Straffrättsligt samarbete	Art 82	5
Polissamarbete	Art 87	1
Tillnärmning av lagstiftning	Art 114	1
Kultur	Art 167	1
Ekonomisk, social & territoriell sammanhållning (strukturfonder)	Art 175	1
Energi	Art 194	1
Associering av utomeuropeiska länder och territorier	Art 203	1
Samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd	Art 209	1

Politikområde i EUF-fördraget <sup>1</sup>	Rättslig grund i EUF-fördraget	Antal utkast till lagstiftningsakter <sup>2</sup>
Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer	Art 212	1
Flexibilitetsklausulen	Art 352	1
Statistik	Art 338	4

<sup>1</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>2</sup> Vissa av utkasten till lagstiftningsakter berör flera politikområden, vilket får till följd att summan av antalet utkast i denna tabell är fler (26) än antalet prövade utkast (22).

### Yttranden från andra utskott

Enligt *finansutskottet* kan de två ärenden som utskottet prövat under den aktuella perioden inte leda till några särskilda iakttagelser om utvecklingen på olika politikområden. Ett av ärendena rörde politikområdet ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och den s.k. flexibilitetsklausulen. Det andra ärendet rörde politikområdet statistik. Utskottet nämner bl.a. också att det i augusti 2010 prövat tre förslag om kreditvärderingsinstitut, insättningsgaranti respektive investerarskydd. Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att EU-samarbetet inom utskottets område tar allt större tid och allt större resurser i anspråk.

När det gäller den samlade utvecklingen på politikområdena straffrättsligt samarbete och polissamarbete noterar *justitieutskottet* att det under den aktuella perioden varit förhållandevis många subsidiaritetsprövningar på utskottets områden. Enligt utskottet är det dock i detta tidiga skede svårt att uttala sig om huruvida detta berodde på Lissabonfördragets ikraftträdande eller en generellt hög lagstiftningstakt på dessa områden. Utskottet anser dock att det är angeläget att fortsatt följa utvecklingen och att i kommande uppföljningar se om det går att dra några slutsatser.

Vad gäller den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden har *utrikesutskottet* inte gjort någon specifik iakttagelse. De två ärenden utskottet har berett ligger inom politikområdet ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer samt samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd.

*Socialförsäkringsutskottet* noterar att utskottet tidigare inom sitt beredningsområde i olika sammanhang funnit anledning att uttala sig beträffande frågan om EU:s kompetens och subsidiaritetsprincipen, exempelvis i utskottets utlåtande över grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet (utl. 2006/07:SfU13) och i utskottets yttrande till utrikesutskottet om Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:SfU2y).

*Trafikutskottet* anför att det med hänsyn till att enbart ett ärende behandlats saknas underlag för att kommentera frågan.

Inte heller *arbetsmarknadsutskottet* har några särskilda synpunkter vad gäller den samlade utvecklingen. Erfarenheten inskränker sig för utskottets del till ett enda ärende.



## Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att riksdagens utskott inte i ett enda av de 22 utkast till lagstiftningsakter som under den nu aktuella perioden varit föremål för subsidiaritetsprövningar funnit att ett utkast står i strid med subsidiaritetsprincipen.

En iakttagelse är att många av förslagen gäller området frihet, säkerhet och rättvisa, en annan att justitieutskottet är det utskott som har behandlat flest förslag på bl.a. områdena straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Konstitutionsutskottet instämmer dock med justitieutskottet i att det är för tidigt att dra några slutsatser om huruvida detta har berott på Lissabonfördragets ikraftträdande eller en hög lagstiftningstakt på området. Underlaget i denna uppföljning är inte tillräckligt för att det ska gå att göra några uttalanden om den sammantagna utvecklingen hittills.

Utskottet vill understryka att utskottets uppgift inte är att överpröva övriga utskotts genomförda subsidiaritetskontroller. Utskottets uppgift är i stället att anlägga ett helikopterperspektiv och att på längre sikt bevaka hur utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar påverkar kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna samt att uppmärksamma om det finns flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara. På sikt måste utskottet utveckla metoder för att kunna bedöma utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller.

## Kommissionens motiveringar

### Iakttagelser i konstitutionsutskottets promemoria

Enligt artikel 5 i protokollet ska utkasten till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I de flesta utkasten till lagstiftningsakter finns den särskilda rubriken "Subsidiaritetsprincipen" under vilken kommissionen lämnar sin motivering i fråga om subsidiaritetsprincipen. Den gjorda genomgången av subsidiaritetsärendena visar dock att det saknas motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen från kommissionen i följande ärenden.

*KOM(2010) 12:* Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010).

Förslaget hänvisades till finansutskottet. I en kanslipromemoria anförs att bakgrunden till förslaget är en dom från EG-domstolen (nuvarande EU-domstolen). Domstolen har i en dom meddelat att den ursprungliga förordningen borde ha antagits med dubbelt rättsligt stöd, och upphävde den därför. I enlighet med domen lade kommissionen nu fram ett nytt förslag till förordning med dubbel rättslig grund. I promemorian anförs argument för och emot om förslaget bör granskas. Som argument mot att granska

förslaget anförs att beslut om bidrag till fonden har fattats av EU sedan 1989, och varken i dessa beslut eller i den aktuella domen från EG-domstolen synes subsidiaritetsfrågan ha uppfattats som ett problem. Samtidigt anförs att subsidiaritetsprincipen inte hade samma ställning i EU 1989 som den har i och med Lissabonfördraget. Vidare anförs att det faktum att flexibilitetsklausulen är en av de rättsliga grunderna torde innebära att det finns skäl att närmare granska förslaget.

Finansutskottet begärde den 16 februari 2010 att regeringen skulle informera utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Regeringen anförde den 25 februari 2010 i en promemoria bl.a. att Irlandsfondens avveckling är nära förestående, och att det aktuella förordningsförslaget enbart avser att korrigera den rättsliga grunden i enlighet med utslaget i EU-domstolen och påverkar i övrigt inte den gällande regleringen i sak. Mot bakgrund av de speciella omständigheterna kring Irlandsfonden och EU:s engagemang för fred och försoning på Nordirland gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns skäl att ifrågasätta agerande på EU-nivå.

*KOM(2010) 102:* Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete.

I förslaget lämnar kommissionen en allmän motivering till förslaget men anför inget om subsidiaritetsprincipen. Förslaget hänvisades till utrikesutskottet. En kanslipromemoria har upprättats. Inget nämns i kanslipromemorian om kommissionens motivering till förslaget. Information begärdes från regeringen. Regeringen anförde i en promemoria den 6 april 2010 bl.a. att genom en EU-förordning bör bättre förutsättningar finnas för en enhetlig och mer konsekvent tillämpning än om varje medlemsland för sig skulle fatta beslut om motsvarande åtgärder.

*KOM(2010) 145:* Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete.

Förslaget hänvisades till miljö- och jordbruksutskottet. En kanslipromemoria har upprättats där det noteras att motivering i förslaget avseende subsidiaritetsprincipen saknas.

*KOM(2010) 176:* Kommissionens förslag till rådets beslut om regler för import till Europeiska unionen av fiskeriprodukter, levande musslor, tagghudingar, manteldjur, marina snäckor och biprodukter av dessa från Grönland.

Förslaget hänvisades till miljö- och jordbruksutskottet. En kanslipromemoria har upprättats där det noteras att motivering i förslaget avseende subsidiaritetsprincipen saknas.

*KOM(2010) 179*: Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering).

Förslaget hänvisades till näringsutskottet. Någon kanslipromemoria har inte upprättats i detta ärende. Av akten framgår att kansliet via e-post haft underhandskontakt med en tjänsteman vid Utrikesdepartementet och av denne fått besked om att det inte var nödvändigt med subsidiaritetsprövning av förslaget eftersom man inte ändrade något i substans. Det kan noteras att det i kommissionens motivering till förslaget anges att kodifieringen ska genomföras i enlighet med det normala förfarandet för antagande av unionens rättsakter. Kommissionen anför även att förslaget följer de kodifierade texterna vad beträffar innehållet i sak och begränsar sig därmed till att föra samman texterna, vilket innebär att de ändringar som krävs till följd av kodifieringen endast är av formell karaktär.

*KOM(2010) 204*: Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (kodifiering).

Förslaget hänvisades till arbetsmarknadsutskottet. I en kanslipromemoria anför under rubriken "Motivering till kommissionens förslag" bl.a. att förslaget avser kodifiering av en förordning och att förslaget följer de kodifierade texterna vad beträffar innehållet i sak och begränsar sig därmed till att föra samman texterna, vilket innebär att de ändringar som krävs till följd av kodifieringen endast är av formell karaktär. I underlaget till en muntlig föredragning anför att kodifieringen ska genomföras i enlighet med det normala förfarandet, alltså att även en subsidiaritetsprövning ska göras.

*KOM(2010) 283*: Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning om inrättande av ett program för hjälp till ekonomisk återhämtning genom finansiellt stöd från gemenskapen till projekt på energiområdet.

I förslaget finns en allmän motivering till förslaget, men inget anför om subsidiaritetsprincipen. Förslaget hänvisades till näringsutskottet. En kanslipromemoria har upprättats. Inget sägs i kanslipromemorian om kommissionens motivering till förslaget.

Ett annat förslag som kan nämnas i detta sammanhang och som är intressant på grund av den bristande motiveringen är *KOM(2010) 302*, kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om makroekonomiskt stöd till Republiken Moldavien. Under rubriken "Subsidiaritetsprincipen" anger kommissionen endast följande: "Förslaget avser ekonomiskt och finansiellt samarbete med tredje land som är ett område där Europeiska unionen har delad behörighet."

Förslaget hänvisades till utrikesutskottet, som beslutade att begära att regeringen skulle informera utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Regeringen anförde den 22 juni 2010 i en promemoria bl.a. att Sverige under den ekonomiska krisen förespråkade att

åtgärder ska ske samordnat mellan länderna för att inte åtgärder i ett land ska ge negativa externa effekter i ett annat. Regeringen gjorde bedömningen att det inte fanns skäl att ifrågasätta agerande på EU-nivå.

Ett annat ärende som är av intresse, dock av ett annat skäl, är *KOM (2010) 256*, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

Förslaget hänvisades till socialförsäkringsutskottet som i en kanslipromemoria återger vad kommissionen anför om subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anför i sitt förslag att beslut om att ändra förteckningen, att överföra länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa omfattas av den *exklusiva behörigheten* i Europeiska unionen i enlighet med artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan EUF-fördraget).

Frågan är vad som avses med exklusiv behörighet. I den engelska respektive tyska språkversionen av kommissionens förslag används uttrycken "exclusive competence" respektive "ausschließliche Zuständigkeit", som till svenska brukar översättas med "exklusiv befogenhet" (se t.ex. artikel 3 EUF-fördraget). Av detta torde slutsatsen kunna dras att vad som torde ha avsetts i den svenska språkversionen av kommissionens förslag är just "exklusiv befogenhet" och inget annat.

Om kommissionen anser sig ha *exklusiv befogenhet* när det gäller beslut om att ändra de nämnda förteckningarna kan det sättas i fråga om ett förfarande om subsidiaritetskontroll i så fall alls borde ha inletts.

## Yttranden från andra utskott

### *Finansutskottets yttrande*

Finansutskottet anför att kommissionen i ärendet om fonden för Irland inte hade lämnat någon bedömning av subsidiaritetsfrågan. Finansutskottet prövade ärendet och fann att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet begärde inte att kommissionen skulle yttra sig i subsidiaritetsfrågan. Verksamheten som förslaget rörde hade, enligt utskottet, drivits i många år, vilket ställde subsidiaritetsprövningen i en särskild dager.

Om kommissionen inte uppfyllt kravet på att motivera ett förslag avseende subsidiaritets- eller proportionalitetsprinciperna anser utskottet att det kan begära en motivering av kommissionen. Finansutskottet anser att det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen. Finansutskottet anför att huvudingången för riksdagen till EU traditionellt har gått genom regeringen, men inte minst Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att utskottens behov av direktkontakter med kommissionen ökar. Det

kan vara fråga om att hämta in yttranden från kommissionen eller att hålla utfrågningar med företrädare för kommissionen. Kontakter av detta slag bör enligt finansutskottets uppfattning ses som ett naturligt inslag i arbetet.

#### *Justitieukskottets yttrande*

Justitieukskottet anför att i två av ärendena var en grupp medlemsstater initiativtagare, och i fem ärenden kommissionen. Enligt utskottet har förslagsställaren i samtliga utkast till lagstiftningsakter som utskottet har subsidiaritetsprövat motiverat sitt förslag med hänvisning till subsidiaritetsprincipen.

#### *Utrikesutskottets yttrande*

Utrikesutskottet anför att kommissionen varit förslagsställare i båda av utskottets ärenden. I det första fallet finns en kort motivering om att Europeiska unionen har delad behörighet på det område som förslaget avser, i det andra fallet finns ingen motivering alls. Utskottet anser att det inte är möjligt att dra några tydliga slutsatser om kommissionens motiveringar på så få ärenden, men menar emellertid att kommissionen kan vara mer konsekvent vad gäller motiveringarna då det tillkommer förslagsställaren att motivera eventuella beslut om subsidiaritetsprövning.

#### *Socialförsäkringsutskottets yttrande*

Socialförsäkringsutskottet framhåller att i dess båda ärenden (ändring i viseringsförordningen och Frontexförordningen) hade kommissionen inlett ett subsidiaritetsförfarande. Utskottet anför att kommissionen dock senare angav att ett subsidiaritetsförfarande inte borde ha inletts avseende viseringsförordningen, KOM(2010) 256. Vad gäller viseringsförordningen konstaterar utskottet att liknande ändringar även föreslagits senare. I KOM (2010) 358 har kommissionen, liksom i KOM(2010) 256, anført att beslutet att ändra förteckningen utgör en av EU:s exklusiva behörigheter i enlighet med artikel 77.2 a i EUF-fördraget. På förfrågan från kammarkansliet har kommissionen angett att något förfarande för subsidiaritetsprövning gällande KOM(2010) 358 därför inte inletts och att beslutet att inleda ett subsidiaritetsförfarande avseende KOM(2010) 256 var felaktigt. Kommissionen har vidare på en fråga från kammarkansliet om grunden för kommissionens motivering för "exklusiv befogenhet" angett att den rättsliga grunden vid tiden för förordningens tillkomst angav att det skulle fastställas en "viseringslista". Enligt kommissionen är det uppenbart att artikeln angav att upprättandet av en lista måste ske på EU-nivå och att ett upprättande är logiskt bara om listan upprättas av EU. Enligt utskottet anförde kommissionen att "by its nature such a list could not be established by the Member States individually".

Socialförsäkringsutskottet anför att när det gäller ändringar i viseringsförordningen är utskottet helt införstått med att en "viseringslista" av logiska skäl måste beslutas på EU-nivå. Principiellt kan dock frågan ställas dels om EU:s exklusiva befogenhet på området ska gälla på grund av att befogenheten haft stöd i tidigare gällande fördrag (eller unionen tagit sin befogenhet i anspråk då förordningen beslutades), dels om förslag till ändringar i en lagstiftningsakt, som antagits med stöd av EU:s exklusiva befogenhet, inte ska vara föremål för subsidiaritetsprövning trots att den rättsliga grund som anges för ändringsförslaget uttryckligen omfattas av ett område med delad befogenhet enligt gällande fördrag.

#### *Trafikutskottets yttrande*

Trafikutskottet anför att kommissionen redovisade sin bedömning avseende subsidiaritetsprincipen. För det s.k. nödvändighetskriteriet hävdade kommissionen att syftet – statistik över transporter till sjöss – inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna enbart genom frivillig insamling. Eftersom enbart kommissionen bedömdes kunna genomföra den samordning som krävs för statistik på unionsnivå ansågs även effektivitetskriteriet vara uppfyllt.

Trafikutskottets kommentar är att kommissionens motivering var väl knaphändig och det alldeles oavsett om beslutsfattande på EU-nivån är befogad eller inte.

#### *Arbetsmarknadsutskottets yttrande*

Arbetsmarknadsutskottet anför om sitt ärende att kommissionsdokumentet helt saknade motivering i subsidiaritetsfrågan. Enligt utskottet skulle en motivering kunna vara önskvärd även vid en kodifiering, om inte annat som en kontroll. Utskottet anför vidare att rekommendationer och rutiner vid subsidiaritetsprövningar inte förefaller att ha kodifieringsärenden för ögonen. Frågan kan, enligt utskottet, ställas om vad en subsidiaritetsprövning egentligen ska gå ut på i ett kodifieringsärende. Utskottet ställer frågan om en subsidiaritetsprövning ska kunna leda till att en redan gällande reglering ska kunna upphävas.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan inledningsvis konstatera att i många av de nu aktuella subsidiaritetsärendena saknas kommissionens motiveringar helt eller är bristfälliga när det gäller subsidiaritetsprincipen. Bortsett från att kommissionen (eller annan förslagsställare) enligt protokollet om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är skyldig att motivera sina utkast till lagstiftningsakter med avseende på dessa principer är detta problematiskt eftersom subsidiaritetsprincipen innebär att förslagen till åtgärder ska prövas i förhållande till de mål som ska uppnås. Utan motiveringar eller med bristfälliga motiveringar blir det svårare för utskotten att

fullgöra sin i fördragen och riksdagsordningen grundade skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med förfarandet i protokollet och att bedöma huruvida en åtgärd bör vidtas på unionsnivå eller inte.

Finansutskottet har i sitt yttrande anfört att om kommissionen inte uppfyllt kravet på att motivera ett förslag i detta avseende kan utskottet begära en motivering av kommissionen. Finansutskottet anser att det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen.

Konstitutionsutskottet vill först understryka att när det gäller substansen i kommissionens utkast till lagstiftningsakter är det regeringen som företräder Sverige utåt, och den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. När det däremot gäller subsidiaritetskontrollen tilldelar EU-fördraget de nationella parlamenten särskilda befogenheter. Inom ramen för dessa befogenheter ges riksdagen möjlighet att på det sätt som är föreskrivet i riksdagsordningen, dvs. att avge motiverade yttranden till bl.a. kommissionen, kommunicera direkt med EU vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Enligt riksdagsordningen är regeringen skyldig att på begäran av ett utskott informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Ett utskott har därutöver möjlighet att inhämta upplysningar och yttranden från myndigheter, kommuner, kommunala organ eller privata organisationer eller sammanslutningar (Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra upplagan, 2006, s. 713). Endast statliga myndigheter är dock enligt riksdagsordningen skyldiga att lämna upplysningar och yttranden på begäran av utskott.

Konstitutionsutskottet ser inget konstitutionellt hinder mot att utskotten tar sådan direktkontakt med kommissionen som finansutskottet föreslår i sitt yttrande. Tvärtom torde det finnas ett utrymme för utskotten att inhämta upplysningar även från kommissionen. Möjligheten till sådana kontakter aktualiserar dock ett antal frågor. En fråga är i vilken form utskotten ska kunna ta direktkontakt med kommissionen. Bör det ske via ett skriftligt förfarande eller ska utfrågningar kunna hållas med representanter för kommissionen?

En annan fråga är hur riksdagen ska förhålla sig till andra parlament. Om ett utskott får ytterligare information från kommissionen bör inte då även andra parlament få del av sådan information? Ett sätt att se till att andra parlament i ett så tidigt skede som möjligt blir uppmärksammade på att ett utskott begärt in ytterligare upplysningar från kommissionen kan vara att i IPEX notera vilken åtgärd som vidtagits, t.ex. att ett yttrande begärts in från kommissionen.

Det står vidare klart att inhämtande av upplysningar från kommissionen kan inverka menligt på den tidsfrist på åtta veckor som riksdagen har på sig att behandla utkast till lagstiftningsakter, vilket möjligen talar för att en sådan möjlighet endast bör användas i undantagsfall.

Utskottet anser, mot bakgrund av att denna uppföljning endast gäller ett litet antal subsidiaritetsärenden, att det finns anledning att fortsatt bevaka frågan om utskottens direktkontakter med kommissionen och återkomma till den i kommande uppföljningar. Om det även vid kommande uppföljningar visar sig att bristfälliga motiveringar från kommissionen inte är ett övergående problem, finns än större anledning att återkomma till frågan. Det kommer även att för utskottet finnas en möjlighet att behandla kommissionens motiveringar i samband med konstitutionsutskottets behandling av kommissionens meddelande "Bättre lagstiftning".

## Interparlamentariskt samarbete och IPEX

### Bakgrund

Enligt protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen (art. 9 i protokollet).

Till skillnad från det protokoll om de nationella parlamentens roll som upprättades i samband med Amsterdamfördraget nämner det nya protokollet inte Cosac (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) uttryckligen, utan det talas endast om en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor. Denna konferens får överlämna alla bidrag som den finner lämpliga till Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, och även mellan deras fackutskott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman, särskilt för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Konferensens bidrag ska inte vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter (art. 10 i protokollet).

Vid sitt möte i Lissabon den 19–21 juni 2008 enades talmännen i de nationella parlamenten och Europaparlamentet om en revidering av de riktlinjer för samarbetet mellan parlamenten i Europeiska unionen som antogs i Haag 2004. En del av dessa riktlinjer överensstämmer helt eller delvis med dem som beslöts i Haag 2004, andra är utbyggda eller helt nya.

I ingressen till denna överenskommelse framhålls att de nationella parlamenten aktivt bidrar till att Europeiska unionen fungerar väl och ökar unionens demokratiska legitimitet. Medlemsstaternas regeringar, som representerar staterna i rådet, är själva demokratiskt ansvariga inför sina parlament. Det sägs också att samarbetet mellan parlamenten ska respektera alla principer och regler som Europeiska unionen antagit liksom principen att de nationella parlamenten och Europaparlamentet står på jämbördig fot (*equal footing*) och har komplementära roller. Det konstateras också i



ingressen att Lissabonfördraget ger de nationella parlamenten, tillsammans med rådet, kommissionen och Europaparlamentet, ansvar för granskning av alla lagstiftningsinitiativ och andra initiativ.

Syftet med samarbetet mellan parlamenten i EU är enligt talmännens överenskommelse bl.a. att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Samarbetet mellan parlamenten ska försiggå inom ett ramverk bestående av följande sex mötesformer:

1. konferensen mellan talmännen i EU:s parlament, som ska vaka över koordineringen av aktiviteterna mellan parlamenten
2. Cosac, som möjliggör ett regelbundet utbyte av information, bästa praxis och åsikter om unionsfrågor
3. gemensamma möten om ämnen av gemensamt intresse, som ordnas av parlamentet i ordförandelandet
4. möten mellan fackutskott för att diskutera unionsfrågor inom deras respektive ansvarsområden
5. generalsekreterarna eller andra utsedda tjänstemän som träffas regelbundet för att förbereda föredragningslistan och debatterna vid talmanskonferenserna och för att avgöra andra frågor som bedöms som nödvändiga
6. de nationella parlamentens representanter i EU som ska stärka samarbetet genom att underlätta det regelbundna utbytet av information mellan parlamenten.

Den s.k. Lissabonutredningen framhöll följande om det interparlamentariska samarbetet inom EU (2008/09:RS4 s. 58 f.).

Det interparlamentariska samarbetet inom EU har utvecklats starkt under senare år. Förutom det reglerade samarbete som bedrivs inom ramen för Cosac har andra kontakt- och samarbetsformer uppstått. Inom ramen för arbetet i den europeiska talmanskonferensen har olika initiativ tagits för att förstärka och utveckla kontakterna. Möten mellan parlamentens fackutskott för diskussion av specifika lagstiftningsåtgärder förekommer i ökad utsträckning liksom möten inom andra, för tillfället skapade fora för diskussion av mer övergripande frågor och framtidsfrågor. Viktig information för kontakterna och samarbetet kan numera erhållas på webbplatsen IPEX.

Det interparlamentariska samarbetet är förankrat i unionsfördragets bestämmelse om de nationella parlamenten (EUF art. 12) och i protokollet om de nationella parlamentens roll (art. 9–10). Reviderade riktlinjer för samarbetet finns i den överenskommelse som den europeiska talmanskonferensen träffade i Lissabon i juni 2008. Utredningen vill liksom RDK framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Behovet av sådana kontakter kommer snarast att öka när Lissabonfördraget träder i kraft. Från svensk sida är – med den ordning vi har sedan 2006 för regeringens överläggning med utskotten om lagstiftningsutkast och den ordning som föreslås i denna rapport beträffande subsidiaritetskontrollen m.m. – utskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten av särskild vikt. Dessa kontakter underlättas av att utvecklingen går mot en ökad roll för fackutskotten i behandlingen av EU-frågor även i andra länders parlament.

Vidare uttalade utredningen även följande (2008/09:RS4 s. 59).

De ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ binder inte riksdagen. Endast riksdagen själv kan i de former som anges i RF och RO fatta sådana beslut. Inte desto mindre är det viktigt att de synpunkter och åsikter som framförs av svenska företrädare vid möten i dessa organ är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier. Med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget ökar detta krav.

IPEX står för Interparliamentary EU Information Exchange och innebär ett utbyte av EU-relaterad information mellan parlament. IPEX, som har en egen webbplats ([www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)) och en databas, öppnades officiellt på EU-talmansmötet i juli 2006. Målsättningen för IPEX är att stödja det interparlamentariska samarbetet i EU genom att erbjuda en plattform för elektroniskt utbyte av EU-relaterad information mellan parlamenten. Det omfattar bl.a. ett kalendarium för EU-möten och ett forum för informationsutbyte föranlett av subsidiaritetskontrollen. IPEX är tillgängligt för alla nationella parlament i medlemsstaterna, anslutnings- och kandidatländerna och för Europaparlamentet.

### **Yttranden från andra utskott**

*Finansutskottet* anför i sitt yttrande att det inte förekom några kontakter mellan utskottet eller utskottets kansli med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena.

När det gäller IPEX vill utskottet framhålla vikten av att alla nationella parlament löpande uppdaterar sin information om pågående subsidiaritetsprövningar, något som för närvarande inte kan anses fungera väl. Ett flertal parlament publicerar inte information om pågående prövningar eller resultatet av slutförda prövningar. Finansutskottet anser vidare att konstitutionsutskottet i uppföljningen av riksdagens subsidiaritetsprövningar borde överväga vilken information som ska publiceras i IPEX och i vilken utsträckning den ska anges som "viktig". Finansutskottet anför att som det fungerar nu anges i IPEX att prövning har inletts så snart ett ärende hänvisats till berört utskott. Därefter anges att det finns viktig information att förmedla när ett yttrande eller en faktapromemoria har kommit in från regeringen, och detta oavsett vad yttrandet innehåller. Som det är nu kan andra parlament få intryck av att riksdagen anser att det finns skäl att ifrågasätta subsidiaritetsprincipen i samtliga ärenden, anser finansutskottet.

*Justitieutskottet* har under den aktuella perioden inte haft kontakt med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena. Utskottet har regelmässigt under beredningen använt sig av databasen IPEX. En brist i dagsläget som utskottet har uppmärksammat är att de utkast till lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater inte finns registrerade i IPEX. Utskottet konstaterar vidare att fördelen med IPEX främst torde vara att databasen innehåller kontaktuppgifter till hand-

läggare av lagstiftningsförslag i andra parlament. Endast i undantagsfall framgår det av IPEX hur utskott under beredningen ställer sig till förslaget. Vidare är det fortfarande flera nationella parlament som inte uppdaterar IPEX med relevant information. Nyttan av databasen är därför inte så stor som den skulle kunna vara.

*Utrikesutskottet* anför att det inte har stått i direkt kontakt med några andra parlament. Däremot har utskottet följt utvecklingen i andra medlemsstater via IPEX. Efter utskottets behandling har information lagts till i databasen. Utskottet har samtidigt konstaterat att det endast är ett fåtal av de nationella parlamenten i EU som regelbundet gör detsamma. Utskottet värdesätter att IPEXdatabasen är tillgänglig för allmänheten och anser att riksdagen bör fortsätta verka för att den ska förbli det och samtidigt utgöra ett verktyg i de nationella parlamentens arbete med EU-frågor.

Möjligen bör det, anser utskottet, inom riksdagen övervägas vilka rutiner som utskotten kan utveckla för att ta hand om inkomna motiverade yttranden från andra medlemsstater. Utskottet finner det angeläget att påtala att motiverade yttranden endast ska avges i de fall ett utskott finner att ett förslag till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

*Socialförsäkringsutskottet* anför att någon kontakt med andra parlament inte har förekommit. Mot bakgrund bl.a. av att utskottet genomförde subsidiaritetsprövningen av viseringsförordningen tidigt under åttaveckorsperioden fanns inte någon användbar information i IPEX.

*Trafikutskottet* anför i sitt yttrande att några kontakter inte togs med andra parlament. Utskottet anför att dess kansli löpande följer EU-opplysningen i Danmarks uppgifter om vilka dokument som inkommit till Folketinget. I samband med ärendets beredning gjordes sökningar i IPEX. Någon närmare ledning gavs dock inte, eftersom det under den tiden endast var två medlemsstater som hade registrerat uppgifter, och dessa besöt i att ärendehandläggningen hade inletts.

*Miljö- och jordbruksutskottet* anför att det vid beredning av de tre ärendena inte har haft anledning att ta kontakt med andra nationella parlament. Utskottet har inte haft några invändningar i samband med subsidiaritetskontrollen. Utskottet har inte använt någon information från IPEX och skälet är att systemet ännu inte används på ett sådant sätt att det finns relevant information under det inledande skedet av beredningsstadiet.

*Arbetsmarknadsutskottet* anför att några kontakter med andra parlament inte förekom och inte heller ansågs nödvändiga. Föredraganden i ärendet gick flera gånger under ärendets beredning in i IPEXsystemet utan att finna någon information. Det var alltså inte till någon nytta. Efter att utskottet hade fattat sitt beslut gjordes ytterligare en kontroll, och det visade sig då att ett parlament, det portugisiska, hade lagt in information, dock endast på portugisiska. Även av detta skäl var IPEX utan nytta.

## Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Genom riksdagsstyrelsens framställning 2008/09:RS4 överlämnades Lissabonutredningens förslag *Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen* (2008/09:URF2) till riksdagen för ställningstagande. Utredningens rapport bifogades framställningen.

Konstitutionsutskottet behandlade riksdagsstyrelsens framställning i sitt betänkande 2009/10:KU2, men gjorde inte några särskilda uttalanden om det interparlamentariska samarbetet eller IPEX i samband med beredningen av framställningen.

## Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet lägger märke till att inga kontakter förefaller ha tagits med andra parlament. Utskottet vill framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Syftet med samarbetet mellan parlamenten inom EU är bl.a. att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna, särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen.

Utskottet noterar också att utskotten i riksdagen inte heller förefaller ha haft någon större nytta av uppgifterna i IPEX. Flera utskott lyfter i sina yttranden fram att nyttan av databasen varit begränsad. Konstitutionsutskottet instämmer i justitieutskottets bedömning om att nyttan av databasen inte är så stor som den skulle kunna vara. Som justitieutskottet framhåller torde fördelen med IPEX, åtminstone i nuläget, främst vara att databasen innehåller kontaktuppgifter till handläggare av lagstiftningsförslag i andra parlament. Möjligen borde denna väg användas för att skaffa kunskaper om pågående beredningar.

Justitieutskottet har också påpekat att det av IPEX endast i undantagsfall framgår hur utskott under beredningen ställer sig till ett förslag. Konstitutionsutskottet konstaterar att i och med att tidsfristen börjar löpa samtidigt i alla länder och beredningen kan antas pågå ungefär samtidigt i skilda länder har man liten nytta i realtid av databasen. Det är kanske egentligen först när beredningen är klar som det framgår hur man i skilda länder ställer sig till subsidiaritetsprincipen. En annan brist med systemet är vidare att det fortfarande är flera nationella parlament som inte uppdaterar IPEX med relevant information. Värt att notera är också att medan riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som kommissionen översänder, gör många andra parlament ett urval av vilka utkast till lagstiftningsakter som ska subsidiaritetsprövas.

En annan aspekt är det som finansutskottet framhåller i sitt yttrande om att det för riksdagens del bör övervägas vilken information som ska publiceras i IPEX och i vilken utsträckning denna ska anges som ”viktig”. Som det fungerar i dag kan andra parlament, menar finansutskottet, få intryck

av att riksdagen anser att det finns skäl att ifrågasätta subsidiaritetsprincipen i samtliga ärenden. Utskottet anser sig inte ha tillräckligt underlag för att ha några synpunkter i detta avseende.

Rätt använd bör IPEX kunna utgöra ett viktigt verktyg för utbyte av information mellan de nationella parlamenten. Riksdagen bör medverka till att IPEX utvecklas till att bli det viktiga verktyg för utbyte av information mellan de nationella parlamenten som det skulle kunna vara.

BILAGA 1Förteckning över avgjorda  
subsidiaritetsärenden**Tabell 3 Avgjorda subsidiaritetsärenden (i kronologisk ordning) i riksdagens utskott under perioden 1 december 2009–30 juni 2010**

Utskott	Utkast till lagstiftningsakt	Beslut i utskott
JuU	PE-CONS 1/10 Initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tolkning och översättning i brottmål	2010-03-11
JuU	PE-CONS 2/10 Initiativ till Europaparlamentets och rådets direktiv om den europeiska skyddsordern	2010-03-11
FiU	KOM(2010) 12 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland (2007–2010)	2010-03-11
TU	KOM(2010) 65 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/42/EG om förande av statistik över gods- och passagerarbefordran till sjöss	2010-04-13
UU	KOM(2010) 102 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete	2010-04-13
JuU	KOM(2010) 82 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till tolkning och översättning i brottmål	2010-04-15
KrU	KOM(2010) 76 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av Europeiska unionens insats för det europeiska kulturarvsmärket	2010-04-20
JuU	KOM(2010) 61 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)	2010-04-22
JuU	KOM(2010) 93 Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om inrättande av en byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa	2010-04-29

Utskott	Utkast till lagstiftningsakt	Beslut i utskott
JuU	KOM(2010) 94 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om upphävande av rambeslut 2004/68/RIF	2010-05-06
NU	KOM(2010) 117 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... om europeisk statistik om turism	2010-05-06
FiU	KOM(2010) 132 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska miljöräkenskaper	2010-05-06
MJU	KOM(2010) 176 Förslag till rådets beslut om regler för import till Europeiska unionen av fiskeriprodukter, levande musslor, tagghudingar, manteldjur, marina snäckor och biprodukter av dessa från Grönland	2010-05-06
NU	KOM(2010) 179 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (kodifiering)	2010-05-06
JuU	KOM(2010) 95 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer och om upphävande av rambeslut 2002/629/RIF	2010-05-20
MJU	KOM(2010) 145 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 861/2006 av den 22 maj 2006 om gemenskapens finansieringsåtgärder för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken och havsrättsligt arbete	2010-05-20
CU	KOM(2010) 105 Förslag till rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad	2010-06-03
AU	KOM(2010) 204 Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (kodifiering)	2010-06-03
SfU	KOM(2010) 256 Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav	2010-06-03

Utskott	Utkast till lagstiftningsakt	Beslut i utskott
NU	KOM(2010) 283 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 663/2009 om inrättande av ett program för hjälp till ekonomisk återhämtning genom finansiellt stöd från gemenskapen till projekt på energiområdet	2010-06-15
MJU	KOM(2010) 249 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik över permanenta grödor	2010-06-22
UU	KOM(2010) 302 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om makroekonomiskt stöd till Republiken Moldavien	2010-06-23



BILAGA 2

# Finansutskottets yttrande 2010/11:FiU1y

## Uppföljning av riksdagens subsidiaritetsskontroll

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att ge övriga utskott tillfälle att ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till en promemoria med iakttagelser.

Finansutskottet anser att det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen. Det kan vara fråga om att hämta in yttranden eller att hålla utfrågningar med företrädare från kommissionen. Kontakter av detta slag bör enligt finansutskottets uppfattning ses som ett naturligt inslag i arbetet.

Vidare anser finansutskottet att frågan om vilka uppgifter som ska publiceras i databasen Ipex bör övervägas.

Utskottet anser att en fråga som bör belysas i konstitutionsutskottets uppföljning är sambandet mellan proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna samt vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens subsidiaritetsprövningar.

Utskottet tar även upp frågor om utskottets arbetsmetoder och synergieffekter mellan subsidiaritetsprövningen och senare överläggningar med regeringen om ett förslag.

# Utskottets överväganden

## Underlag från konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet anger ett antal frågeställningar utifrån de iakttagelser som görs i en promemoria som upprättats av konstitutionsutskottets kansli. Promemorian innehåller iakttagelser om de subsidiaritetsprövningar som genomförts i riksdagen under tiden den 1 december 2009–30 juni 2010.

Kommentarerna från de övriga utskotten ska gälla iakttagelserna avseende

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsметод som det hänvisas till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Övriga utskott bereds även tillfälle att svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IpeX under beredningen av ärendena?

I promemorian anförts att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande för tillämpningen av principen (den s.k. tvåstegsmodellen). Riktlinjerna innebär att man först ställer frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå.

För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas:

- Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna?
- Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen?
- Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

I promemorian anförs att konstitutionsutskottets uppföljning kan sägas rymma två delar; dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts till riksdagen, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda åtgärderna.

Uppföljningen i den del som avser utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar görs genom sammanställningar av hur prövningen har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. Enligt promemorian kan mål finnas både på EU-nivå, t.ex. i fördragen, och på nationell nivå, t.ex. i grundlag, vanlig lag eller i form av särskilda riksdagsbeslut. I årets uppföljning handlar det mest om att samla in iakttagelser. I kommande uppföljningar blir frågan hur utvecklingen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningen för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen ska det uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan på peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Vidare noteras i promemorian att kanslipromemorior har upprättats i 20 av de 22 ärenden som behandlats inom riksdagen under tidsperioden. Antalet beredningstillfällen har i genomsnitt varit två. Information från regeringen har hämtats in i 14 av de 22 ärendena. Informationen har lämnats muntligen vid sammanträden, skriftligen eller både muntligen och skriftligen. Vidare har konstitutionsutskottet noterat att yttranden har hämtats in från andra utskott i 2 av de 22 ärendena.

Det noteras även i promemorian att utskottskanslierna i föredragningspromemoriorna regelmässigt redogör för den motivering som finns i förslagen om subsidiaritetsprincipen. I 8 av de 22 ärendena har kanslierna även redogjort för den metod för prövningen (den s.k. tvåstegsmetoden) som nämns i förarbetena till riksdagsordningen. Vidare anförs i promemorian att det inte är möjligt att av underlaget i akterna dra någon slutsats om utskotten har tillämpat tvåstegsmetoden.

I promemorian anges att enligt artikel 5 i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska utkasterna till lagstiftningsakterna innehålla motiveringar utifrån dessa principer. KU har noterat att motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen saknas i några fall.

Utskotten har inte i något av ärendena under tidsperioden kommit fram till att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

## **Finansutskottets ställningstagande**

### *Den praktiska hanteringen av prövningarna*

Under den tidsperiod som promemorian omfattar, dvs. den 1 december 2009–30 juni 2010, genomförde finansutskottet två prövningar. Dessa gällde ett förslag till en förordning om finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland och ett förslag om en förordning om europeiska miljörensningar.

I finansutskottets ärende om fonden för Irland upprättade kansliet en föredragningspromemoria, men inte i ärendet om miljöräkenskaper. Anledningen till att ärendet om miljöräkenskaper endast föredrogs muntligen av kansliet var att man ville vinna tid för utskottets prövning. Enligt utskottets arbetsordning inleds behandlingen av ett ärende i utskottet med att kansliet upprättar en föredragningspromemoria som skickas ut till första sammanträdet då ärendet behandlas. Muntliga föredragningar förekommer vanligtvis inte. Detta gäller även utskottets subsidiaritetsprövningar.

Kommissionen hade i ett av ärendena, som rörde förslag om Internationella fonden för Irland, inte lämnat någon bedömning av subsidiaritetsfrågan. Bakgrunden till förslaget var en dom från EU-domstolen. Domstolen fann att den ursprungliga förordningen borde ha antagits med dubbelt rättsligt stöd och upphävde den. I enlighet med domen lade kommissionen fram ett förslag till förordning med dubbel rättslig grund. Utskottet subsidiaritetsprövade ärendet och fann att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet begärde inte att kommissionen skulle yttra sig i subsidiaritetsfrågan. Verksamheten som förslaget rörde hade drivits i många år, vilket ställde subsidiaritetsprövningen i en särskild dager.

Av artikel 5 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår att utkastet till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på de båda principerna. Om kommissionen inte uppfyllt kravet på att motivera ett förslag i detta avseende anser utskottet att det kan begära en motivering av kommissionen. Om detta är behövligt får dock avgöras från fall till fall.

Det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen. Traditionellt har huvudingången för riksdagen till EU gått genom regeringen, men inte minst Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att utskottens behov av direktkontakter med kommissionen ökar. Det kan vara fråga om att hämta in yttranden från kommissionen eller att hålla utfrågningar med företrädare för kommissionen. Kontakter av detta slag bör enligt finansutskottets uppfattning ses som ett naturligt inslag i arbetet.

Utskottet begärde och fick yttranden från regeringen om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i båda de aktuella ärendena. Regeringen ansåg i båda fallen att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet kunde behandla ärendena inom tidsfristen på åtta veckor.

Det förekom inte kontakter mellan utskottet eller utskottets kansli med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena.

När det gäller Ipex vill utskottet framhålla vikten av att alla nationella parlament löpande uppdaterar sin information om pågående subsidiaritetsprövningar. Detta kan för närvarande inte anses fungera väl. Ett flertal parlament publicerar inte information om pågående prövningar eller resultatet av slutförda prövningar.

I detta sammanhang vill utskottet även ta upp frågan om vad riksdagen bör publicera i Ipex. Som det fungerar nu anges i Ipex att prövning har inletts så snart ett subsidiaritetsärende hänvisas till berört utskott. Därefter anges att det finns viktig information att förmedla när ett yttrande eller en faktapromemoria har kommit in från regeringen och detta oavsett vad yttrandet innehåller. Utskottet anser att man i uppföljningen av riksdagens subsidiaritetsprövningar bör överväga vilken information som ska publiceras i Ipex och i vilken utsträckning den ska anges som ”viktig”. Som det är nu kan andra parlament få intryck av att riksdagen anser att det finns skäl att ifrågasätta subsidiaritetsprincipen i samtliga ärenden. Riksdagens sätt att publicera information i Ipex kan således ge ett missvisande intryck genom att angelägna frågor inte skiljs från andra frågor.

### *Bedömningen av subsidiaritetsfrågan*

Utskottet anser att vägledning vid prövningen kan hämtas från den s.k. tvåstegsmetoden. Varje subsidiaritetsärende är dock individuellt. Även om man ofta kan få vägledning genom att tillämpa tvåstegsmetoden kan prövningen i skilda ärenden komma att ske på olika sätt.

Enligt utskottets mening finns även en annan fråga i samband med subsidiaritetsprövningen som kan vara värd att beröras.

Av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen framgår att subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska 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 bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen ska enligt proportionalitetsprincipen unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Av artikel 5.3 andra stycket och artikel 1 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår att varje institution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna följs. I artikel 5 i protokollet anges att utkast till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

När utskottet subsidiaritetsprövar ett ärende ska utskottet således avgöra om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Samtidigt får den föreslagna åtgärden inte till innehåll och form gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Utskottet anser att det i praktiken många gånger kan vara svårt att dra en gräns mellan prövningen av proportionaliteten och subsidiariteten.

Denna problematik berörs i promemorian Genomförandet av Lissabonfördraget i riksdagen som arbetsgruppen för genomförandet av Lissabonfördraget i riksdagen publicerade den 23 mars 2010. I promemorian anförts att strikt enligt fördragets och protokollets ordalydelser innefattar tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte någon proportionalitetsinriktad kon-

troll. Enligt promemorian har det emellertid hävdats att proportionalitetsaspekten ingår i subsidiaritetsbedömningen. Stöd för ett sådant resonemang går enligt promemorian att finna i EU-domstolens praxis, men i promemorian framhålls samtidigt att det i forskningslitteraturen har konstaterats att subsidiaritetsprincipen i de mål som avgjorts av domstolen har återopats vid sidan av ett stort antal andra ogiltighetsgrunder.

Vid subsidiaritetsprövningar kan diskussioner om proportionalitetsprincipen uppkomma. Utskottet anser att sambandet mellan de båda principerna och frågan om vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens subsidiaritetsprövningar bör belysas i konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

### *Arbetsmetod och synergieffekter*

Vid subsidiaritetsprövningen inriktas utskottets arbete i första hand på subsidiaritetsfrågan. För att kunna avgöra den frågan är det dock oftast nödvändigt för utskottet att sätta sig in i hela förslaget. Utskottet har, som nämnts ovan, vid de flesta subsidiaritetsprövningarna (i alla prövningar under den aktuella tidsperioden) begärt att regeringen ska yttra sig. Utskottet har hittills inte hämtat in något yttrande från kommissionen eller hållit en utfrågning med företrädare för kommissionen. Utskottet anser dock, som nämnts ovan, att sådana kontakter med kommissionen kan komma att bli behövliga i samband med subsidiaritetsärendena.

Utskottet anser att förslaget och bakgrunden till detta bör utredas på ett fullödigt sätt redan i samband med subsidiaritetsprövningen. I de allra flesta fall håller utskottet i ett något senare skede överläggningar med regeringen om de förslag som subsidiaritetsprövas. Om utskottet redan vid subsidiaritetsprövningen gör en fullständig genomgång av förslaget och bakgrunden till förslaget uppkommer synergieffekter på det sättet att utskottet inför överläggningen med regeringen har en fullständig bild av förslaget och dess konsekvenser.

Med ett sådant arbetssätt bör således det arbete som utskottet behöver lägga ned på EU-förslag totalt sett bli mindre.

### *Utvecklingen på olika politikområden*

De två ärendena som utskottet prövat under den aktuella tidsperioden kan inte leda till några särskilda iakttagelser om utvecklingen inom de olika politikområdena. Ett av ärendena rörde politikområdet ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och den s.k. flexibilitetsklausulen (en bestämmelse som gör det möjligt för unionen att agera utöver de befogenheter som den har tilldelats, om en åtgärd på EU-nivå är nödvändig för att förverkliga ett av konstitutionens mål). Det andra ärendet rörde politikområdet statistik.

Utskottet subsidiaritetsprövade i augusti 2010 tre förslag om kreditvärderingsinstitut, insättningsgaranti respektive investerarskydd. Dessa rörde fri rörlighet för personer, tjänster och kapital (etableringsrätt) respektive

tillnärmning av lagstiftning. Ytterligare lagstiftningsakter som rör ny lagstiftning om finansmarknaderna i finanskrisens spår väntas bli föremål för subsidiaritetsgranskning under riksmötet 2010/11. Utskottet har nyligen subsidiaritetsprövat ett förslag om OTC-derivat och om en förordning om blankning och kreditswappar.

Utskottet vill också nämna att kommissionen den 29 september 2010 lade fram ett lagstiftningspaket som innebär den mest omfattande förstärkningen av den ekonomiska styrningen i EU och i euroområdet sedan införandet av den ekonomiska och monetära unionen. Lagstiftningspaketet består av sex rättsakter: fyra förslag som handlar om finanspolitiska frågor, däribland en genomgripande reform av stabilitets- och tillväxtpakten, och två nya förordningar som ska säkerställa att framväxande makroekonomiska obalanser i EU och euroområdet upptäcks och hanteras på ett effektivt sätt. Av dessa förslag är fem stycken föremål för subsidiaritetsprövning.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att EU-samarbetet inom utskottets område tar allt större tid och resurser i anspråk. Det är en självklarhet för utskottet att nära följa EU-frågorna. Samtidigt ställer detta krav på utskottet att prioritera i den samlade arbetsbördan.

Stockholm den 16 november 2010

På finansutskottets vägnar

*Anna Kinberg Batra*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Thomas Östros (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD) och Ulla Andersson (V).

BILAGA 3

## Justitieutskottets yttrande 2010/11:JuU1y

### Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

#### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att bereda övriga utskott tillfälle att ge de eventuella kommentarer som respektive utskott har till de iakttagelser som gjorts i konstitutionsutskottets promemoria Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen avseende

- upprättande en av kanslipromemoria eller liknande som ett led i fördragningen
- användandet av den tvåstegsметод som man hänvisar till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknad av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Konstitutionsutskottet beslutade även att bereda övriga utskott tillfälle att svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på 8 veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IpeX under beredningen av ärendena?

Justitieutskottet har beslutat att yttra sig över konstitutionsutskottets promemoria i de delar som avser justitieutskottets subsidiaritetsprövningar och besvara de frågor som konstitutionsutskottet ställt.



# Utskottets överväganden

## Promemorian

Konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. I promemorian Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen redogör konstitutionsutskottet för de iakttagelser som gjorts vid genomgången av de subsidiaritetsprövningar som genomförts i riksdagen under tiden den 1 december 2009–30 juni 2010. Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen kan sägas rymma två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen på en övergripande nivå. Uppföljningen av den rent formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts och vilka metoder som har använts vid dessa prövningar. Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller på en övergripande nivå görs genom sammanställningar av hur subsidiaritetskontroller har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. I årets uppföljning handlar det främst, enligt konstitutionsutskottet, om att samla in iakttagelser. På sikt, i kommande uppföljningar, blir frågan hur utvecklingen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål.

## Utskottets ställningstagande

### *Kommentarer till konstitutionsutskottets iakttagelser*

Av de 22 subsidiaritetsärenden som har avgjorts av utskotten under den aktuella perioden har justitieutskottet avgjort flest antal ärenden, 7 stycken. Två av dessa ärenden har varit initiativ från en grupp medlemsstater medan övriga fem har varit initiativ från kommissionen.

Justitieutskottets kansli har upprättat kanslipromemorior i samtliga ärenden. Av promemoriorna framgår ärendets tidsfrist, tidigare behandling i utskottet, sammanfattning av förslagets innehåll, förslagsställarens motivering avseende subsidiaritetsprincipen, kansliets förslag till planering samt bifogade dokument. I förekommande fall framgår även regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. I kanslipromemoriorna har kansliet inte refererat till den tvåstegsmetod som konstitutionsutskottet redogör för i promemorian. Metoden och grunderna för subsidiaritetskontrollen har av kansliet i stället föredragits vid separata tillfällen, såväl skriftligen som muntligen, inför utskottets arbete med subsidiaritetskontroller. Kanslipromemoriorna har inte heller innehållit något förslag från kansliet till beslut avseende subsidiaritetskontrollen.

I samtliga utkast till lagstiftningsakter som justitieutskottet har subsidiaritetsprövat har förslagsställaren motiverat sitt förslag med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Utskottet har vidare i de flesta fall valt att även begära in information om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Informationen har vid tre tillfällen lämnats muntligt på utskottets sammanträde och vid tre tillfällen skriftligt i en faktapromemoria. Sammanlagt har utskottet vid fem av subsidiaritetsprövningarna haft tillgång till en faktapromemoria från regeringen. Utskottet har även avstått från att begära in information från regeringen vid ett tillfälle då utskottet tidigare hade subsidiaritetsprövat ett i det närmaste identiskt utkast till lagstiftningsakt och därför var väl bekant med frågan.

När det gäller den samlade utvecklingen på politikområdena straffrättsligt samarbete och polissamarbete kan utskottet notera att det under den aktuella perioden varit förhållandevis många subsidiaritetsprövningar på utskottets områden. Det är dock i detta tidiga skede svårt att uttala sig om huruvida detta berodde på Lissabonfördragets ikraftträdande eller en generell hög lagstiftningstakt på dessa områden. Utskottet anser dock att det är angeläget att fortsatt följa utvecklingen och att i kommande uppföljningar se om det går att dra några slutsatser.

#### *Svar på konstitutionsutskottets frågor*

Justitieutskottet anser inte att tidsfristen på 8 veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter hittills har vållat några problem. Det kan dock noteras att utskottet ännu inte har avgivit något motiverat yttrande till kamraren där utskottet funnit att förslaget till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet har under den aktuella perioden inte haft kontakt med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena. Utskottet har dock regelmässigt under beredningen använt sig av databasen Ipex för att se dels vilka parlament som prövar det aktuella förslaget, dels om något parlament har lagt ut information om sin prövning. En brist i dagsläget som utskottet har uppmärksammat är dock att de utkast till lagstiftningsakter som kommer från en grupp medlemsstater inte finns registrerade i Ipex. Det kan vidare konstateras att fördelen med Ipex främst torde vara att databasen innehåller kontaktuppgifter för vart och ett av lagstiftningsförslagen till handläggare i andra parlament. Endast i undantagsfall framgår det av Ipex hur utskott under beredningen ställer sig till förslaget. Vidare är det fortfarande flera nationella parlament som inte uppdaterar Ipex med relevant information. Nyttan av databasen är därför inte så stor som den skulle kunna vara.

Stockholm den 16 november 2010

På justitieutskottets vägnar

*Morgan Johansson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Helena Bouveng (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M), Roger Haddad (FP) och Agneta Börjesson (MP).

BILAGA 4

## Utrikesutskottets yttrande 2010/11:UU2y

### Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

---

#### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober att ge övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i riksdagen. Konstitutionsutskottet ger även övriga utskott tillfälle att senast samma dag svara på ett antal frågor om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i riksdagen.

Utrikesutskottet väljer i det följande att ge kommentarer och besvara de frågor som konstitutionsutskottet ställt.

#### Bakgrund

##### Rättslig grund

Enligt 10 kap. 6 § sjunde stycket RO ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kamraren sina iakttagelser. Bestämmelserna i 10 kap. 6 § RO grundas på ett utredningsförslag, som överlämnats till riksdagen av riksdagsstyrelsen och som beretts i konstitutionsutskottet (framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2).

##### Subsidiaritetsprövningen i riksdagen

Subsidiaritetsprövningen är i huvudsak en lämplighetsprövning, och denna ska därför utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga. Prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå, på unionsnivån eller på någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte (bet. 2009/10:KU2 s. 13).

Under beredningen av subsidiaritetsärendena har det beredande utskottet möjlighet att begära in yttranden från andra utskott enligt bestämmelserna i RO (4 kap. 8 §). Utskottet kan begära att regeringen lämnar information om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Sådan infor-

mation ska lämnas inom två veckor från den dag då utskottet begär det och kan lämnas skriftligen och/eller muntligen av ett statsråd eller en statssekreterare, eller undantagsvis av en annan tjänsteman från det berörda departementet.

Om ett utskott finner att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen ska det avge ett utlåtande till kammaren med förslag till motiverat yttrande. Ett utlåtande ska även avges om en minoritet om minst fem ledamöter i utskottet begär det. Beslut att inte avge något utlåtande meddelas kammaren genom protokollsutdrag.

Av 10 kap. 6 § RO följer, som framgått ovan, att konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen rymmer två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetskontrollerna.

*Den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter* gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som har använts vid dessa subsidiaritetsprövningar. Genom att även se till *utfallet av genomförda subsidiaritetskontroller* på en övergripande nivå fyller konstitutionsutskottet behovet av ett organ med ”helikopterperspektiv” på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen (framst. 2008/09:RS4 s. 53; se även framst. 2005/06:RS3 s. 59).

I konstitutionsutskottets uppföljning ställs frågor till andra utskott.

## Konstitutionsutskottets frågor

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att ge övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till de gjorda iakttagelserna om

- upprättande av en kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsmetod som hänvisats till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Utskottet ger även övriga utskott tillfälle att senast samma dag svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?

- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i Ipex under beredningen av ärendena?

## Utskottets överväganden

Utrikesutskottet har vid två tillfällen tagit ställning i subsidiaritetsprövningar. Vid båda tillfällena har utskottet funnit att utkastet till lagstiftningsakt inte har stridit mot subsidiaritetsprincipen och har därmed inte haft anledning att lämna ett motiverat yttrande. Mot bakgrund av den begränsade erfarenhet som utskottet har av subsidiaritetsprövning (endast två fall under 2009/10 års riksmöte och att utskottet efter valet 2010 ännu inte företagit någon subsidiaritetsprövning) anser utskottet att det är för tidigt att lämna synpunkter på tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Vid den första prövningen<sup>1</sup> redovisades ärendet i en promemoria om aktuella EU-frågor, vilket är den redovisningsprincip som brukar användas i utskottet vid rapportering av aktuella EU-frågor. Vid den andra prövningen<sup>2</sup> upprättades en promemoria specifikt för subsidiaritetsprövningen. Med all sannolikhet kommer utskottet att fortsätta redovisa framtida subsidiaritetsprövningar på detta senare sätt.

I arbetet med subsidiaritetsprövningar används en tvåstegsmetod (bet. 2009/10:KU2 s. 13). Metoden innebär att utskottet tar beslut om subsidiaritetsprövning genom att svara på frågorna *om det möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den vidtas på nationell, regional eller lokal nivå* samt (vid jakande svar) *om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att åtgärden vidtas på unionsnivå?* Inför utskottets första prövning av subsidiaritetsprincipen tog ledamöterna del av en pm om ”Subsidiaritetsprövning i utskottet”<sup>3</sup>. Där beskrivs tvåstegsmetoden och hur utskottet kan använda sig av densamma. Tvåstegsmetoden används vid subsidiaritetsprövning. Även om det inte förutses att promemorian kommer att sändas ut inför varje enskild subsidiaritetsprövning kan det förefalla lämpligt att så görs inför den första prövningen i den nya valperioden.

Enligt artikel 5 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska förslagsställaren av utkast till lagstiftningsakt motivera varför ärendet ska behandlas på en viss nivå. I båda av utrikesutskottets ärenden har kommissionen varit förslagsställaren. Kommissionen har i ett av fallen granskat och motiverat att det ska subsidiaritetsprövas. I det första fallet, KOM(2010) 302, finns en kort motivering om att Europeiska unionen har delad behörighet på det område som förslaget avser. I det andra fallet, KOM(2010) 102, finns ingen motivering alls. Utskottet anser att det inte är möjligt att dra tydliga slutsatser om kommissionens (eller någon annan förslagsställares) motiveringar på så få ärenden, men menar

<sup>1</sup> Beslut om KOM(2010) 102 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr .../... av den [...] om ändring av förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete till stöd för bananexporterande AVS-länder fattades den 13 april 2010.

<sup>2</sup> Beslut om KOM(2010) 302 Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om makroekonomiskt stöd till Republiken Moldavien fattades den 23 juni 2010)

<sup>3</sup> Inför utskottssammanträdet den 13 april 2010.

emellertid att kommissionen kan vara mer konsekvent vad gäller motiveringarna då det tillkommer förslagsställaren att motivera eventuella beslut om subsidiaritetsprövning.

Inför båda subsidiaritetsprövningarna har utskottet bett regeringen avge sin bedömning i respektive ärende. Bedömningen har givits genom skriftliga underlag. En diskussion fördes i utskottet om behovet och lämpligheten av att inhämta regeringens uppfattning i subsidiaritetsärendet. Utskottet fann, mot bakgrund av att riksdagens och utskottets arbetsformer för subsidiaritetsprövning är under utveckling, att det fanns behov av att inhämta regeringens bedömning. Vad gäller den samlade utvecklingen hittills på olika politik-områden i fråga om lagstiftning på EU-nivå har utskottet inte gjort någon specifik iakttagelse. De två ärenden som utskottet har berett ligger inom politikområdena ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeländer samt samarbete med tredjeländer och humanitärt bistånd.

Från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande har de nationella parlamenten åtta veckor på sig att lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta förfarande är fördragsreglerat genom Lissabonfördraget (protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, artikel 6). Lissabonfördraget antogs av riksdagen den 20 november 2008.<sup>4</sup> Fördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Utrikesutskottet finner inte anledning att nu ifrågasätta den tidsangivelse som har angivits i fördraget och därmed påkalla en fördragsändring. Om konstitutionsutskottets fråga, dvs. om tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter har varit tillräcklig, snarare tar sikte på de rutiner och arbetsformer som riksdagen och utskottet valt för subsidiaritetsprövning har utrikesutskottet inte funnit anledning att ifrågasätta tidsfristens längd. Av särskild betydelse i sammanhanget är riksdagens längre uppehåll i samband med sommar, jul och plenifria veckor. När kommissionen är förslagsställare inräknas inte augusti månad i tidsfristen. För rådet gäller inte samma generella undantag.

Utskottet har inte vid några subsidiaritetsprövningar stått i direkt kontakt med andra nationella parlament. Däremot har utskottet kontinuerligt följt utvecklingen i andra medlemsstater via databasen Iplex. Efter utskottets ställningstagande har information lagts till i databasen. Utskottet har samtidigt konstaterat att det endast är ett fåtal av de nationella parlamenten i EU som regelbundet gör detsamma. Utskottet värdesätter att Iplexdatabasen är tillgänglig för allmänheten och anser att riksdagen bör fortsätta verka för att den ska förbli det och samtidigt utgöra ett verktyg i de nationella parlamentens arbete med EU-frågor.

Motiverade yttranden från utskotten ska avges när ett utskott finner att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. De ska även avges om en minoritet om minst fem ledamöter i utskottet begär det.

<sup>4</sup> Betänkande 2008/09:UU8 och riksdagsskrivelse 2008/09:64.



När andra nationella parlament inom EU har inkommit med motiverade yttranden har utrikesutskottet uppmärksammat detta. Möjligen bör det inom riksdagen övervägas vilka rutiner utskotten kan utveckla för att ta hand om inkomna motiverade yttranden från andra medlemsstater.

I oktober inkom till utrikesutskottet ett motiverat yttrande från Portugal i vilket de fann att utkastet till lagstiftningsakt inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utrikesutskottet finner det angeläget att påtala att motiverade yttranden endast ska avges i de fall ett utskott finner att ett förslag till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen (protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, artikel 6).

Riksdagen och dess utskott har anledning att fortlöpande se över sina arbetsformer för EU-bevakningen. Utrikesutskottet har successivt utvecklat sina egna arbetsformer.

I övrigt har utrikesutskottet inget att anföra med anledning av konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Stockholm den 18 november 2010

På utrikesutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Carina Hägg (S), Christian Holm (M), Kent Härstedt (S), Mats Johansson (M), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kenneth G Forslund (S), Bodil Ceballos (MP), Ulrik Nilsson (M), Tommy Waidelich (S), Désirée Liljevall (S), Ismail Kamil (FP), Staffan Danielsson (C), Robert Halef (KD), Jonas Sjöstedt (V) och William Petzäll (SD).

BILAGA 5

## Socialförsäkringsutskottets yttrande 2010/11:SfU2y

### Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

#### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att bereda övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 ge de eventuella kommentarer som utskotten anser sig ha till de i en bifogad promemoria gjorda iakttagelserna avseende

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsметод som hänvisats till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Konstitutionsutskottet beslutade även att bereda utskotten tillfälle att senast samma dag svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått i?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IpeX under beredningen av ärendena?

Socialförsäkringsutskottet har under perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 haft ett subsidiaritetsärende samt yttrat sig till justitieutskottet med anledning av en subsidiaritetsprövning. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa två ärenden.

# Utskottets överväganden

## Beträffande gjorda iakttagelser avseende

- *upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen*
- *användandet av den tvåstegsmetod som hänvisats till i förarbetena*
- *kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen*
- *förekomst eller avsaknad av information från regeringen*

Yttrandet till justitieutskottet över förslag till ändring i ”Frontexförordningen” (KOM(2010) 61), i de delar som rörde socialförsäkringsutskottets beredningsområde, var det första tillfälle vid vilket utskottet gjorde en subsidiaritetsprövning av ett lagstiftningsärende. En relativt omfattande promemoria upprättades därför, vari bl.a. redogjordes för Lissabonfördragets bestämmelser och principerna för subsidiaritetsprövningen. Vidare innehöll promemorian en beskrivning av prövningen i riksdagen och de vägledande riktlinjerna för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och den s.k. tvåstegsmetoden. Subsidiaritetsärendets behandling i riksdagen samt socialförsäkringsutskottets tidigare behandling av sakfrågan återgavs i promemorian. Slutligen redogjordes för rättslig grund samt kommissionens motivering i anledning av subsidiaritetsprincipen. Kommissionens motivering var utförlig. Regeringen informerade justitieutskottet om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan vid ett sammanträde. Vid justitieutskottets sammanträde närvarade en tjänsteman från SfU:s kansli, som vidarebefordrade informationen till socialförsäkringsutskottet. Socialförsäkringsutskottets majoritet ansåg att lagstiftningsförslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. V- och MP-ledamöterna anförde avvikande mening och ansåg att det som regleras i förordningen bättre torde kunna hanteras av respektive medlemsland.

När det gäller utskottets subsidiaritetsprövning av förslaget till ändring i viseringsförordningen, den s.k. listan (KOM(2010) 256) innehöll promemorian kortfattade uppgifter om förslaget, rättslig grund, subsidiaritetsprincipen samt kommissionens motivering gällande principen. Kommissionen angav att beslutet att ändra förteckningen, att överföra länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa omfattas av den exklusiva behörigheten i EU i enlighet med artikel 77 (2) (a) i Lissabonfördraget. Socialförsäkringsutskottet konstaterade att kommissionen inlett ett förfarande för subsidiaritetsprövning och gjorde under förutsättning av att förslaget hänvisades till utskottet bedömningen att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Hänvisning till utskottet skedde senare samma dag. Åttaveckorsfristen kunde hållas och utskottet behövde inte lägga in något extra utskottssammanträde före sommaruppehållet. Utskottet, som cirka en

vecka före prövningen hade informerats av regeringen om det sakliga innehållet i förslaget till ändring i viseringsförordningen, efterfrågade inte någon information av regeringen i själva subsidiaritetsärendet.

- *den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå*

Det kan noteras att utskottet tidigare inom sitt beredningsområde i olika sammanhang funnit anledning att uttala sig beträffande frågan om EU:s kompetens och subsidiaritetsprincipen, exempelvis i utskottets utlåtande över grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet (utl. 2006/07:SfU13) samt i utskottets yttrande till utrikesutskottet om Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:SfU2y).

Utskottet införde i sitt utlåtande över grönboken om ett gemensamt europeiskt asylsystem att det är eftersträvansvärt med en ökad harmonisering av asylnpolitiken inom EU. Utskottet påtalade dock att vissa av grönbokens frågeställningar kan komma att förutsätta fördragsändringar och således inte rymmas inom EU:s dåvarande rättsliga ram, som till vissa delar avsåg miniminormer. Utskottet utgick också från att kommande lagstiftningsförslag tydligt skulle ange rättslig grund och att subsidiaritetsprincipen skulle beaktats. Utskottet uttalade att de gemensamma processuella reglerna, som måste utformas med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen, inte får leda till ökade handläggningstider och att prövningen av asylansökningar bör ske nationellt med en gemensam europeisk rättspraxisbildning på asylområdet.

I yttrandet över Lissabonfördraget noterade utskottet bl.a. att när det gäller samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen för migrerande arbetstagare kommer en övergång att ske från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. Det införs samtidigt en möjlighet för ett medlemsland att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Utskottet underströk att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga, även om de påverkas av principer i fördraget om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män. Vidare förutsatte utskottet att regeringen uppmärksammar att den samarbetsmetod som anges i artikel 140 i EUF-fördraget inte av EU i praktiken används för att genomdriva en harmonisering av nationella system inom olika socialpolitiska områden.

På migrationsområdet konstaterade utskottet i yttrandet att utgångspunkten i fördraget är att EU ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsländerna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer. Utskottet angav att redan i samband med att utskottet yttrade sig över regeringens skrivelse om Europeiska konventet om EU:s framtid (yttr. 2003/04:SfU2y) uttalade utskottet sitt stöd för att förslag som syftade till

en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik borde stödjas. Utskottet godtog den avvägning regeringen gjorde inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebar att ett medlemsland vid skapandet av den gemensamma och enhetliga politiken ska kunna tillämpa de bättre villkor som följer av landets nationella lagar. Utskottet konstaterade att Lissabonfördraget föreskriver enhetliga regler i stället för miniminormer på asylområdet.

Utskottet har nyligen i sitt utlåtande över kommissionens grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU, KOM(2010) 365, uttalat bl.a. att ”kommissionen ifrågasätter inte medlemsstaternas befogenheter på pensionsområdet, dvs. att utformningen av och innehållet i medlemsstaternas pensionssystem är en nationell angelägenhet. Däremot tyder formuleringen av vissa frågor på att kommissionen inte är främmande för en viss förstärkning av EU-nivån vad gäller pensionsfrågorna. Utskottets uppfattning i frågan är emellertid klar, och härom råder enighet mellan riksdagens alla partier, nämligen att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet. Utskottet kan därför inte acceptera en utvidgning av eller en förstärkning av EU-nivån.”

– *övrigt*

I de båda ärendena (ändring i viseringsförordningen och Frontexförordningen) hade kommissionen inlett ett subsidiaritetsförfarande. Kommissionen angav dock senare att ett subsidiaritetsförfarande inte borde ha inletts avseende viseringsförordningen, KOM(2010) 256.

Vad gäller viseringsförordningen kan utskottet konstatera att liknande ändringar även föreslagits senare. I KOM(2010) 358 har kommissionen, liksom i KOM(2010) 256, anfört att beslutet att ändra förteckningen utgör en av EU:s exklusiva behörigheter i enlighet med artikel 77 (2) (a) i EUF-fördraget. På förfrågan från kammarkansliet har kommissionen angett att något förfarande för subsidiaritetsprövning gällande KOM(2010) 358 därför inte inletts och att beslutet att inleda ett subsidiaritetsförfarande avseende KOM(2010) 256 var felaktigt. Kommissionen har vidare på fråga från kammarkansliet om grunden för kommissionens motivering för ”exklusiv befogenhet” angett att den rättsliga grunden vid tiden för förordningens tillkomst angav att det skulle fastställas en ”viseringslista”. Enligt kommissionen är det uppenbart att artikeln angav att upprättandet av en lista måste ske på EU-nivå och att ett upprättande är logiskt bara om listan upprättas av EU. Kommissionen anförde att ”by its nature such a list could not be established by the Member States individually”.

När det gäller ändringar i viseringsförordningen är utskottet helt införstått med att en ”viseringslista” av logiska skäl måste beslutas på EU-nivå. Principiellt kan dock frågan ställas dels om EU:s exklusiva befogenhet på området ska gälla på grund av att befogenheten haft stöd i tidigare gällande fördrag (eller unionen tagit sin befogenhet i anspråk då förordningen

beslutades), dels om förslag till ändringar i en lagstiftningsakt, som antagits med stöd av EU:s exklusiva befogenhet, inte ska vara föremål för subsidiaritetsprövning trots att den rättsliga grund som anges för ändringsförslaget uttryckligen omfattas av ett område med delad befogenhet enligt gällande fördrag.

Den rättsliga grunden vid förordningens tillkomst angav att EU inom viss tid och med kvalificerad majoritet i rådet skulle besluta om en ”viseringslista” (artikel 62.2 (b) (i) EG-fördraget). Enligt den rättsliga grund som har angivits i de båda ändringsförslagen ska EU i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om ”åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar” (artikel 77.2 (a) som återfinns i avdelning V Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EUF-fördraget).

Efter Lissabonfördraget anges i artikel 5 i EU-fördraget bl.a. att ”principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter”. Vidare anges att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen ska tillhöra medlemsstaterna och att subsidiaritetsprincipen ska gälla på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. Därutöver kan konstateras att unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden finns angivna i EUF-fördraget, bl.a. i artikel 4 vari numera uttryckligen anges (artikel 4.2 (j) EUF-fördraget) att EU och medlemsländerna ska ha delade befogenheter på elva huvudområden, bl.a. området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Någon sådan ”kompetenskatalog” fanns inte i tidigare fördrag. Där angavs i princip endast att gemenskapen ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den samt att på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig ska den vidta åtgärder i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen (artikel 5 EG-fördraget).

EU:s befogenhet grundades således tidigare i regel på vissa allmänt hållna syften. Vidare ansågs i vissa fall exklusiv kompetens kunna föreligga även på områden där det från början funnits delad kompetens, men där gemenskapen tagit sin kompetens i anspråk och medlemsländernas utrymme för nationell lagstiftning därför blivit ”upptaget” (Sieps 2003:4 s. 23–26, Jörgen Hettne, Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll).

### **Beträffande frågorna**

- *Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?*

Åtta veckor torde normalt vara en tillräcklig tid. Börjar tidsfristen löpa strax före eller under en längre plenifri period kan det emellertid vara svårt att hinna med behandlingen. Det måste utöver utskottsbehandlingen finnas tider såväl för bordläggning och remiss av kammaren som för eventuell debatt i kammaren. Tidpunkter för när utkast till lagstiftningsakter

förväntas lämnas är också ofta mycket osäkra. När det gäller t.ex. ändringar i viseringsförordningen anges dessa oftast inte förrän i ett mycket sent skede i tillgängliga planeringsunderlag.

I detta sammanhang kan även noteras att med utkast till lagstiftningsakter avses, förutom förslag till förordningar och direktiv, t.ex. vissa beslut som antas av Europaparlamentet och rådet. En lagstiftningsakt är enligt artikel 289 i EUF-fördraget en rättsakt som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande. Även dessa beslut, som ofta inte återfinns i planeringsunderlagen, måste således beaktas i utskottets planering.

- *Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått i?*

Någon sådan kontakt har inte förekommit.

- *Har utskottet haft någon användning av informationen i Ipex under beredningen av ärendena?*

Mot bakgrund bl.a. av att utskottet genomförde subsidiaritetsprövningen av viseringsförordningen tidigt under åttaveckorsperioden fanns inte någon användbar information i Ipex.

Stockholm den 16 november 2010

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Gunnar Axén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), Erik Almqvist (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Annelie Karlsson (S).

BILAGA 6

## Trafikutskottets yttrande 2010/11:TU2y

# Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

## Till konstitutionsutskottet

Enligt riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa upp tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet gav mot denna bakgrund den 14 oktober 2010 övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till iakttagelserna i konstitutionsutskottets bilagda promemoria avseende angivna aspekter och frågor.

Trafikutskottet redovisar i sitt yttrande sina kommentarer med anledning av ett förslag till utskottet om statistik för gods och passagerartransporter till sjöss.



# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Konstitutionsutskottet har berett övriga utskott möjlighet att senast den 18 november 2010 kommentera följande aspekter av respektive utskotts subsidiaritetsprövning:

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användande av den tvåstegsmetod som det hänvisats till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Konstitutionsutskottet har vidare berett övriga utskott att senast samma dag besvara följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IPEX?

## Trafikutskottets ställningstagande

Under den tidsperiod som KU:s förfrågan avser har riksdagen behandlat 22 subsidiaritetsärenden, varav ett avsåg trafikutskottets beredningsområde. Det var ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/42/EG om förande av statistik över gods- och passagerarbefordran till sjöss. Förslaget till förordning innebär att datainsamling efter godstyp görs obligatorisk även för statistik över sjötransporter. Insamling av data efter godstyp är redan obligatorisk för unionens statistik över transporter på vägar, järnvägar och inre vattenvägar, men frivillig för sjötransporter.

I det följande redovisas iakttagelser för det aktuella ärendet våren 2010 enligt de frågor som KU har ställt.

### Gjorda iakttagelser

#### *Upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen*

Inför den första beredningen i utskottet den 16 mars 2010 upprättades en kanslipromemoria. Syftet var att redovisa dels gällande regler för subsidiaritetsprövningen, dels en sammanfattning av lagstiftningsakten och dels

kansliets förslag till tidsplan för en ev. fortsatt beredning. I promemorian hade kansliet däremot inte lagt fram något förslag till hur utskottet skulle ställa sig till att inhämta information och synpunkter från regeringen. Som en komplettering inhämtade kansliet synpunkter från sjöfartsnäringsen (Rederiföreningens tjänsteman med placering i Bryssel); vad som då framkommit refererades muntligt vid den andra beredningen den 13 april 2010. Vid detta sammanträde uttalade utskottet att utkastet till lagstiftningsakt inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

#### *Användande av den tvåstegsmetod som det hänvisats till i förarbetena*

Ja, tvåstegsmetoden användes och skälet var tvåfaldigt. För det första var detta ärende trafikutskottets första subsidiaritetsprövning, och det var därför rimligt att det behandlades mer ingående. För det andra rådde det – åtminstone inledningsvis – ovisshet om huruvida subsidiaritetsprincipen hade tillämpats eller ej, då utkastet till lagstiftningsakt i vissa delar var svårtolkat.

#### *Kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen*

Kommissionen redovisade sin bedömning avseende subsidiaritetsprincipen. För det s.k. nödvändighetskriteriet hävdade kommissionen att syftet – statistik över transporter till sjöss med samma klassificering efter godstyp som används vid annan transportstatistik – inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna enbart genom frivillig insamling. Eftersom enbart kommissionen bedömdes kunna genomföra den samordning som krävs för statistik på unionsnivå ansågs även effektivitetskriteriet vara uppfyllt.

En kommentar är att kommissionens motivering var väl knapphändig – och det alldeles oavsett om beslutsfattande på EU-nivån är befogad eller inte.

#### *Förekomst eller avsaknad av information från regeringen*

Ärendet föll formellt sett inom Finansdepartementets område (frågan om inhämtande av statistik), men Näringsdepartementet var berört genom att ärendet gällde sjöfart. Kansliet hade underhandskontakter med båda departementen, och inledningsvis var det ovisst vilket departement som skulle vara huvudansvarigt. Finansdepartementet skickade ett skriftligt underlag till kansliet, daterat den 31 mars 2010. Vidare upprättade Finansdepartementet en faktapromemoria, daterad den 8 april 2010.

#### *Den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå*

Med hänsyn till att enbart ett ärende behandlats saknas underlag för att kommentera frågan.

## Övrigt

Inga ytterligare kommentarer föranleds av behandlingen av det aktuella ärendet.

## Frågor

*Har tidsfristen på åtta veckor varit tillräcklig?*

Ja, i det aktuella fallet var tidsfristen tillräcklig.

*Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen?*

Några muntliga eller skriftliga kontakter togs inte. Utskottskansliet följer löpande EU-opplysningen i Danmarks uppgifter om vilka EU-dokument som inkommit till Folketinget, och som bl.a. innefattar s.k. grund- och närhedsnotat (motsvarande faktapromemoria).

*Har utskottet haft någon användning av informationen i IPEX?*

I samband med ärendets beredning gjordes sökningar i IPEX (ett IT-baserat datasystem som möjliggör insyn i hur andra parlament i EU bereder subsidiaritetens ärenden och de bedömningar som därvid görs). Någon närmare ledning gavs dock inte eftersom det under den tiden endast var två medlemsstater som hade registrerat uppgifter och dessa bestod i att ärendehandläggningen hade inletts.

Stockholm den 18 november 2010

På trafikutskottets vägnar

*Anders Ygeman*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Pia Nilsson (S), Malin Löfsjögård (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Désirée Liljevall (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Edward Riedl (M), Annelie Enochson (KD), Siv Holma (V), Leif Jakobsson (S), Annika Lillemets (MP) och Thoralf Alfsson (SD).

BILAGA 7

# Miljö- och jordbruksutskottets protokollsutdrag 2010/11:9

**PROTOKOLL UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2010/11:9**

DATUM 2010-11-18  
TID 10.00-11.00  
NÄRVARANDE Se bilaga 1

---

**§ 6 KUs granskning av subsidiaritetsärenden**

Utskottet behandlade frågan om yttrande till konstitutionsutskottet om tillämpningen av subsidiaritetskontrollen.

Utskottet beslutade om följande yttrande:

Miljö- och jordbruksutskottet har behandlat tre ärenden under den tidsperiod som uppföljningen omfattar. Granskningen av förslagen resulterade inte i att utskottet fann att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen. Därmed föreslog inte utskottet att ett motiverat yttrande skulle avges. Utskottets synpunkter omfattar således endast dessa ärenden.

*Tidsfristen*

I de behandlade ärendena var den stipulerade tidsgränsen på åtta veckor tillräcklig. Den information som inhämtades i ärendena för att kunna göra erforderliga bedömningar var relativt begränsad. I ett fall efterfrågade ett par ledamöterna ett utvecklat underlag för att kunna fatta beslut i ärendet.

Utskottet vill dock uppmärksamma att tidsfristen är ett orosmoment när det gäller subsidiaritetsprövningen. Miljö- och jordbruksutskottet hanterar regelmässigt ett stort antal ärenden kopplat till lagstiftningen inom EU. Även om kommissionens ärendeplanering finns tillgänglig föreligger relativt stora problem att i förväg planera in eventuella subsidiaritetsärenden. Om de frågor som ska hanteras är komplicerade behövs självfallet mer tid för att sätta sig in i ärendet. Detta innefattar att bl.a. inhämta information från regeringen och övriga relevanta aktörer (t.ex. myndigheter, andra utskott i Sveriges riksdag och andra nationella parlament). I sådana fall kan tidsgränsen på åtta veckor eventuellt försvåra en allsidig analys av ärendet.

*Kontakter med utskott i andra nationella parlament*

Vid beredning av de tre ärendena som avses har inte utskottet haft anledning att ta kontakt med andra nationella parlament. Utskottet har inte haft några invändningar i samband med subsidiaritetskontrollen.

*Information i Ipex*

Vid beredning av de aktuella ärendena har inte information i Ipex

använts. Skälet är att systemet ännu inte används på ett sådant sätt att det finns relevant information under framför allt det inledande skedet av beredningsstadiet.

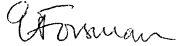
Denna paragraf förklarades omedelbart justerad.

---

Vid protokollet:

Eva Forsman

Rätt utdraget intygar:



Eva Forsman

*Exp. 2010-11-18:  
Konstitutionsutskottet*

BILAGA 8

# Arbetsmarknadsutskottets protokollsutdrag 2010/11:10

**PROTOKOLL      UTSKOTTSSAMMANTRÄDE 2010/11:10**

DATUM                      Torsdagen den 18 november 2010  
TID                              10.00-11.55  
NÄRVARANDE              Se bilaga 1

---  
**§ 5    Justering av yttrande till KU om subsidiaritetskontroll**

Utskottet beslutade att kommentera konstitutionsutskottets promemoria enligt följande.

Arbetsmarknadsutskottet vill inledningsvis framhålla att den enda subsidiaritetsprövning som utskottet genomfört var av ett ganska speciellt slag.

Det förslag som var föremål för subsidiaritetsprövning gällde en kodifiering av ett instrument av gammalt datum, närmare bestämt rådets förordning (1612/68) om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Genom åren har olika delar brutits ur förordningen för att regleras i direktiv som anknyter till socialförsäkringsutskottets beredningsområde, t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. De kvarvarande delarna av förordningen har till stor del anknytning till arbetsmarknadsutskottets beredningsområde, så t.ex. frågor om likabehandling i arbetet och om arbetsförmedling.

Det kommissionsdokument som låg till grund för subsidiaritetsprövningen, Europaparlamentets och rådets förordning om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (kodifiering), KOM(2010)204 slutlig, hamnade på utskottets bord utan någon förhandsinformation t.ex. i de senare årens lagstiftnings- och arbetsprogram från kommissionen. Senare har det också kunnat konstateras att det har förekommit hänvisningar till förordningen i andra kommissionsdokument utan någon antydning om att den var föremål för kodifiering.

Så snart ärendet hänvisats till utskottet tog kansliet underhandskontakt med Regeringskansliet som meddelade att man inte hade för avsikt att vidta några åtgärder, detta med hänvisning till att det enbart var fråga om en kodifiering.

Utskottets kommentarer nedan följer den ordning som anges i konstitutionsutskottets beslut.

*Kanslipromemoria.* En kanslipromemoria upprättades som ett led i beredningen. Detta var helt nödvändigt inte minst med tanke på att förordningen inte vid något tidigare tillfälle förekommit i ett ärende i utskottet eller på annat sätt berörts i utskottets arbete. Promemorian avsåg i första hand att ge en överblick över sakfrågan, dvs. att beskriva på vilket sätt förordningens olika delar skulle flyttas om, artiklar ändra numrering etc. Det skedde genom att den ursprungliga förordningens artiklar parallellställdes mot förslaget till kodifierad förordning. – I kommissionsdokumentet angavs att de ändringar som krävs till följd av kodifieringen endast var av formell karaktär.

*Tvästegsmetoden vid subsidiaritetsprövning.* Själva subsidiaritetsfrågan blev underordnad vid beredningen. Förklaringen får anses vara dels att det enbart handlade om kodifiering, dessutom av ett mycket gammalt instrument, dels att sakfrågorna med deras gränsöverskridande karaktär närmast som en självklarhet ansågs höra till EU-kompetensen och vara förenliga med subsidiaritetsprincipen.

*Kommissionens motiveringar.* Kommissionsdokumentet saknade helt motiveringar i subsidiaritetsfrågan. Enligt utskottets mening skulle en motivering i subsidiaritetsfrågan kunna vara önskvärd även vid en kodifiering, om inte annat som en kontroll.

*Information från regeringen.* Som framgått ovan hade regeringen inte för avsikt att vidta några åtgärder i ärendet. Utskottet bedömde det inte heller som nödvändigt att begära information från regeringen.

*Den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden.* Utskottet har inga särskilda synpunkter i denna del. Erfarenheten av subsidiaritetsprövning inskränker sig till detta enda ärende.

*Övrigt.* En allmän iakttagelse är att rekommendationer om tillvägagångssätt, rutiner m.m. vid subsidiaritetsprövningar inte förefaller ha kodifieringsärenden för ögonen. Det gäller i dessa fall redan gällande EU-reglering. Man kan ställa frågan vad en subsidiaritetsprövning egentligen ska gå ut på, särskilt i ett fall som detta då det kan konstateras att kodifieringen inte innebär någon ändring i sak av den ursprungliga rättsakten. Ska en subsidiaritetsprövning kunna leda till att en redan gällande reglering upphävs?

*Åttaveckorsfristen.* Fristen ansågs tillräcklig. Det har betydelse att riksdagen var samlad och att prövningen inte krävde några särskilda utredningsåtgärder.

*Kontakter med andra nationella parlament.* Några sådana kontakter förekom inte och ansågs inte heller nödvändiga.

*Information i Ipex.* Föredraganden gick flera gånger under ärendets beredning in i Ipex-systemet utan att finna någon information. Det var alltså inte till någon nytta. Efter det att utskottet hade fattat sitt beslut gjordes ytterligare en kontroll. Det visade sig att ett enda parlament, det portugisiska, hade lagt in en text på portugisiska. Någon översättning fanns inte. Även av detta skäl var Ipex utan nytta.

*Till sist* vill utskottet upplysa om att det vid beredningen upptäcktes en språklig inkonsekvens i översättningen av den kodifierade texten. Kansliet fick i uppdrag att vid behov kontakta Regeringskansliet i denna sak, vilket senare ledde till en korrigering.

Denna paragraf förklarades omedelbart justerad.

---

VID PROTOKOLLET Linda Backman



RÄTT UTDRAGET  
INTYGAR

Linda Backman

*Exp. 2010-11-18*

*KU*