



Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.

Sammanfattning

Utskottet påminner om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Utskottet vill understryka att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas. Utskottet anser att det är positivt att nationella parlament behandlar och granskar unionsdokument som föregår lagstiftningsarbetet, vilket kan bidra till en fördjupad debatt om unionsarbetet inom medlemsstaterna.

Utskottet konstaterar att det i drygt 15 procent av alla förslag som under 2014 översändes till de nationella parlamenten för subsidiaritetsprövning saknades motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottets mening utgör detta en svaghet i lagstiftningsprocessen inom unionen, vilket kommissionen ytterst bär ansvaret för. Utskottet framhåller vidare vikten av att kommissionen beaktar medlemsstaternas synpunkter i det fortsatta lagstiftningsarbetet, inte minst då ett förslag ger upphov till ett s.k. gult kort. Utskottet vidhåller också att det är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds. I annat fall kan subsidiaritetsprövningarna förlora i betydelse.

Granskade dokument

Kommissionens årsrapport 2014 om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2015) 315.

Kommissionens årsrapport 2014 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2015) 316.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Rapporternas huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets granskning	11
Gällande ordning m.m.	11
Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning	16
Yttranden från andra parlament	17
Tidigare granskning	19
Utskottets ställningstagande	21
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	24

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommissionens årsrapporter 2014 dels om subsidiaritet och proportionalitet, dels om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten

Riksdagen lägger utlåtande 2015/16:KU11 till handlingarna.

Stockholm den 17 mars 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Berit Högman (S), Lisbeth Sundén Andersson (M) och Marta Obminska (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlar utskottet kommissionens årsrapporter för 2014 dels om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2015) 315 (förkortas subsidiaritetrapporten), dels om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2015) 316 (förkortas förbindelserrapporten). Kommissionen presenterade dessa rapporter den 2 juli 2015.

Rapporterna kom in till riksdagen på svenska den 2 juli 2015. Den 22 oktober 2015 bestämde talmannen efter samråd med gruppledarna att dokumenten skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO). Kammaren hänvisade dokumentet till utskottet den 23 oktober 2015.

Bakgrund

Kommissionen lägger fram rapporter om EU:s lagstiftningsarbete för Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten i enlighet med fördragsfästa protokoll.

Sedan 2005 lägger kommissionen årligen fram en rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten. Den rapport som nu är aktuell är den tionde i ordningen. Förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten förstärktes när kommissionen 2006 lade fram det s.k. Barroso-initiativet, även kallat den politiska dialogen, som syftar till att göra parlamenten mer delaktiga i EU-frågor. Processen inleddes med kommissionens meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU ska visa resultat (KOM(2006) 211), genom vilket kommissionen åtog sig att skicka alla nya förslag och samrådsdokument direkt till parlamenten så att de kan yttra sig och på så sätt bidra till bättre beslut. Initiativet välkomnades av Europeiska rådet, och sedan september 2006 skickar kommissionen lagförslag, samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet och andra planerings- eller policydokument till EU-ländernas parlament.

Denna praxis är numera en skyldighet, enligt protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (förkortas protokoll nr 1), som hör till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (förkortas EUF-fördraget). Inom ramen för den politiska dialogen kan de nationella parlamenten skicka skriftliga yttranden till kommissionen vad gäller kommissionshandlingar eller politikområden där kommissionen är behörig. Denna skriftliga dialog kompletteras av sammanträden, konferenser och kontakter på både politisk och administrativ nivå.

Sedan 1993 lägger kommissionen också årligen fram en rapport om hur de två principerna subsidiaritet och proportionalitet tillämpas i EU:s lagstiftande

arbete. Den rapport som nu är aktuell är den 22:a i ordningen och läggs fram i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (förkortas protokoll nr 2) till EUF-fördraget. Enligt protokoll nr 2 får varje nationellt parlament (eller kammare i ett nationellt parlament som har två kammare) lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att det anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Med hänsyn till det nära sambandet mellan subsidiaritetsmekanismen och den politiska dialogen mellan de nationella parlamenten och kommissionen betraktas subsidiaritetsrapporten som ett komplement till förbindelse-rapporten.

Rapporternas huvudsakliga innehåll

Subsidiaritetsrapporten

I subsidiaritetsrapporten redogörs för kommissionens, de nationella parlamentens, Europaparlamentets, rådets, regionkommitténs och EU-domstolens tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och hur praxis har förändrats jämfört med tidigare år. Den innehåller också en analys av flera kommissionsförslag som blev föremål för motiverade yttranden under 2014.

EU-institutionernas tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Av subsidiaritetsrapporten framgår att kommissionen under åren har infört rutiner för att bedöma förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i olika skeden av beslutsprocessen. Det betonas att respekten för principerna kommer att vara central i den nya kommissionens arbete. Innan nya initiativ föreslås kontrollerar kommissionen att det är rimligt och berättigat med åtgärder på EU-nivå. Färdplaner offentliggörs för alla större nya initiativ, och de omfattar en preliminär motivering till åtgärderna med hänsyn till subsidiariteten och proportionaliteten. I ett senare skede görs konsekvensbedömningar av de alternativ som övervägs. I rapporten hänvisas till det paket med åtgärder för bättre lagstiftning som presenterades av kommissionen den 19 maj 2015. Paketet omfattar dels kommissionens meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda, KOM(2015) 215, dels ett förslag till ett interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning (KOM(2015) 216). Paketet innehåller bl.a. en uppdaterad vägledning för bedömning av subsidiaritet och proportionalitet i samband med konsekvensbedömningar av nya initiativ.

Under 2014 gjordes 25 konsekvensbedömningar. Efter kvalitetsgranskningen, som görs av den s.k. konsekvensbedömningsnämnden, ansågs

åtta av konsekvensbedömningarna behöva förbättringar när det gällde subsidiaritet eller proportionalitet.

Under 2014 tog kommissionen emot 21 motiverade yttranden från de nationella parlamenten om iakttagandet av subsidiaritetsprincipen, vilket var en minskning med 76 procent jämfört med föregående år. Förklaringen till det avsevärt lägre antalet motiverade yttranden bör enligt kommissionen ses mot bakgrund av en minskning i det totala antalet förslag från kommissionen mot slutet av mandatperioden, och inte som ett tecken på minskat intresse för subsidiaritetsprincipen från de nationella parlamentens sida. Denna slutsats stöds enligt kommissionen av den pågående debatten i de nationella parlamenten om systemet för subsidiaritetsprövning. Kommissionen noterade också att det totala antalet yttranden från de nationella parlamenten inom den politiska dialogen sjönk under 2014, men mindre än vad antalet motiverade yttranden gjorde.

De motiverade yttrandena varierar enligt kommissionen fortfarande när det gäller form och typ av argument som de nationella parlamenten framför till stöd för sina slutsatser om eventuella brott mot subsidiaritetsprincipen. De 21 motiverade yttranden som lämnades under 2014 avsåg 15 kommissionsförslag. Att det totala antalet motiverade yttranden sjönk kraftigt 2014 ledde till en kraftig minskning av antalet motiverade yttranden per kammare. Österrikes Bundesrat och Förenade kungarikets House of Commons lämnade tre motiverade yttranden var. Sveriges riksdag och Frankrikes Sénat lämnade två motiverade yttranden var. Flertalet kammare lämnade ett eller inget motiverat yttrande.

Inget nytt förfarande för gult kort inleddes 2014, men kommissionen påpekar att det förfarande som startades 2013 med anledning av förslaget om en europeisk åklagarmyndighet (KOM(2013) 534) fortsatte att skapa debatt i den politiska dialogen

Trots att de nationella parlamenten var mindre aktiva när det gäller motiverade yttranden under 2014 efterfrågade ett antal kammare en skärpning av förfarandet för övervakning av subsidiaritetsprincipen. Under 2014 lämnade Danmarks Folketing, Nederländernas Tweede Kamer och Förenade kungarikets House of Lords betänkanden med detaljerade förslag om hur de nationella parlamentens roll i beslutsprocessen kan stärkas.

Enligt rapporten mottog Europaparlamentet 18 motiverade yttranden från de nationella parlamenten under 2014. I rapporten framgår att de motiverade yttrandena lämnas både till det parlamentsutskott i Europaparlamentet som ansvarar för ämnesområdet och till utskottet för rättsliga frågor. Utskottet för rättsliga frågor är det utskott som har det övergripande ansvaret för hanteringen av subsidiaritetsprincipen. En av utskottsledamöterna utses till ständig föredragande för subsidiaritetsfrågor i sex månader. Uppdraget roterar mellan ledamöterna. Denna utskottsledamot kan ta upp frågor i motiverade yttranden till debatt i utskottet, eventuellt i syfte att lämna rekommendationer till andra relevanta utskott. Ett betänkande sammanställs regelbundet av

utskottet för rättsliga frågor om kommissionens årsrapport om subsidiaritet och proportionalitet.

Av subsidiaritetsrapporten framgår att Europaparlamentet bl.a. åstadkom 32 inledande utvärderingar och 2 detaljerade utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar. Dessutom slutfördes fem rapporter om kostnaderna för att inte vidta åtgärder på EU-nivå.

Av rapporten framgår vidare att rådet – som ansvarar för att utkast till rättsakter som kommer från en grupp medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken eller Europeiska investeringsbanken skickas till de nationella parlamenten – under 2014 inte tog emot några sådana utkast. Följaktligen skickade rådet inga utkast till de nationella parlamenten.

Av rapporten framgår att Regionkommittén antog och genomförde sitt andra arbetsprogram för subsidiaritetsfrågor under 2014. Programmet omfattar tre initiativ som hade valts ur kommissionens arbetsprogram. Särskild uppmärksamhet ägnas åt användningen av delegerade akter i de granskade lagförslagen. Flera av Regionkommitténs yttranden under 2014 innehåller farhågor om hur väl kommissionens förslag uppfyller kraven på subsidiaritet och proportionalitet, t.ex. yttrandet om förslaget till beslut om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

Under 2014 meddelade EU-domstolen inte någon dom som särskilt avser subsidiaritetsprincipen.

Ärenden där iakttagandet av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ifrågasatts

I rapporten redovisas de kommissionsförslag som gav upphov till flest motiverade yttranden under 2014, bl.a. ett förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelse och sanktioner. Av rapporten framgår att de nationella parlamenten, däribland Sverige, lämnade tre motiverade yttranden om förslaget, motsvarande sex röster.

I sina motiverade yttranden hävdade de nationella parlamenten att det kunde ifrågasättas om kommissionens förslag var förenligt med subsidiaritetsprincipen och uttryckte tvivel om huruvida de föreslagna åtgärderna bättre kan uppnås på EU-nivå än på medlemsstatsnivå. I svaren på de motiverade yttrandena betonade kommissionen att den harmoniserade tullagstiftningen inte gick att tillämpa verksamt på grund av de stora skillnaderna just nu mellan reglerna om överträdelse och sanktioner i medlemsstaterna. Enligt kommissionens åsikt kan skillnaderna överbyggas genom att man skapar en gemensam lista över överträdelse och tillnärmar sanktionerna. Sådana åtgärder kan inte vidtas av enskilda medlemsstater och därför är åtgärder på EU-nivå lämpligare på detta område. Förslaget var när rapporten skrevs fortfarande under behandling i rådet och parlamentet.

Förbindelserapporten

Skriftliga yttranden från de nationella parlamenten

I förbindelserapporten behandlas den politiska dialogen. Kommissionen framhåller att efter införandet av den politiska dialogen 2006 ökade antalet yttranden stadigt fram till 2014, då en betydande minskning av antalet yttranden (inbegripet motiverade yttranden) noterades. Antalet yttranden minskade med 19 procent jämfört med 2013. Minskningen av antalet yttranden berodde dock främst på att färre initiativ lades fram under året på grund av bytet av kommission. De flesta av yttrandena (80 procent) kom från de 10 mest aktiva parlamenten. Under 2014 mottog kommissionen totalt 506 yttranden från de nationella parlamenten, varav 21 motiverade yttranden. Portugals parlament lämnade flest yttranden, dvs. 118 yttranden, vilket utgör mer än 23 procent av yttrandena. Sveriges riksdag lämnade enligt kommissionen 10 yttranden (varav 2 motiverade yttranden).

Liksom under tidigare år handlade de nationella parlamentens politiska dialog med kommissionen främst om lagförslag, och endast ett fåtal av de nationella parlamentens yttranden under 2014 rörde andra initiativ. De 13 kommissionsdokument som genererade flest yttranden från de nationella parlamenten (dvs. 6 yttranden eller fler) var lagförslag. Enligt kommissionen tycks detta vara en trend som har fördjupats under årens lopp. Kommissionen uppmuntrar de nationella parlamenten att medverka i den förberedande lagstiftningsfasen, antingen genom att svara på offentliga samråd eller kommentera strategiska dokument, t.ex. grönböcker. Hittills har dock ytterst få parlament lämnat synpunkter innan ett lagförslag har antagits.

Kommissionen redogör i rapporten för de förslag som gav upphov till flest yttranden inom ramen för den politiska dialogen. Kommissionen konstaterar att förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten fortsatte engagera de nationella parlamenten under 2014. Under 2013 tog kommissionen emot 20 yttranden i fråga om detta förslag, varav 13 motiverade yttranden, som utlöste ett gult kort. I november 2013 antog kommissionen ett meddelande (KOM(2013) 851) i vilket den angav att den skulle stå fast vid sitt förslag, eftersom den ansåg att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen skickade sedan individuella svar till alla parlament eller kamrar som hade lämnat ett yttrande. Under 2014 lämnade 10 nationella parlament eller kamrar in yttranden till kommissionen om förslaget. De flesta av dessa yttranden utgjorde en uppföljning av kommissionens svar på de yttranden som lämnades in 2013. I yttrandena uttryckte parlamenten missnöje med kommissionens beslut att behålla sitt förslag.

De nationella parlamenten invände framför allt mot den distinktion mellan argument som gäller subsidiaritet och andra argument som kommissionen gör i meddelandet och i sina individuella svar på de nationella parlamentens motiverade yttranden. Kommissionen kritiserades också för att den inte besvarade de enskilda motiverade yttrandena förrän efter det att den hade fattat beslutet att behålla förslaget. Vissa nationella parlament gjorde också viktiga

iakttagelser som skulle tjäna som underlag för förhandlingar om förslaget i Europaparlamentet och rådet, inbegripet förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Möten och konferenser

I förbindelsrapporten uppmärksammas att debatterna i de nationella parlamenten och med EU:s institutioner fortsatte inom de väletablerade interparlamentariska forumen, särskilt inom Cosac (Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament).

I januari 2014 sammanträdde ordförandena inom Cosac i Aten, där bl.a. de nationella parlamentens roll och den demokratiska legitimiteten var återkommande ämnen. Nya idéer och förslag om de nationella parlamentens uppgifter och rättigheter i EU-frågor lades fram av nederländska Tweede Kamer och det danska Folketinget för ytterligare debatt vid Cosacs plenarsammanträde. Vid Cosacs plenarsammanträden i november–december 2014 deltog kommissionens förste vice ordförande Frans Timmermans. Han bekräftade den nya kommissionens engagemang för ett nytt partnerskap med de nationella parlamenten, i samarbete med Europaparlamentet. Timmermans lovordade också de nationella parlamentens aktiva arbete med att lägga fram förslag om sin roll. Han bekräftade att kommissionen skulle vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten och att kommissionärerna skulle besöka de nationella parlamenten för att förklara de viktigaste förslagen och initiativen, och han betonade vikten av subsidiaritetsprincipen. Samtidigt som Timmermans betonade att kommissionen är skyldig att respektera fördraget, bekräftade han att kommissionen är beredd att titta på de nationella parlamentens förslag till lagstiftning.

I rapporten redogörs även för Barrosokommissionens respektive Junker-kommissionens bilaterala möten med nationella parlament och för möten mellan kommissionens tjänstemän och nationella parlament under 2014.

Förslag om de nationella parlamentens roll

I förbindelsrapporten redogör kommissionen för de förslag om de nationella parlamentens roll som ett antal nationella parlament lade fram under 2014. Vid Cosacs ordförandemöte i Aten i januari 2014 lade det danska Folketinget fram ett dokument som innehöll förslag om bl.a. hur de nationella parlamenten kan bli mer aktiva i EU:s beslutsprocess, hur de nationella parlamentens förberedelser för subsidiaritetsprövning kan förbättras samt en reform av det interparlamentariska samarbetet inom EU.

I mars 2014 antog EU-utskottet i brittiska House of Lords en rapport om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. Förslagen i rapporten berör bl.a. de nationella parlamentens tidiga medverkan i politiska förslag, införandet av ett s.k. grönt kort, förändringar i systemet för subsidiaritetsprövning och interparlamentariskt samarbete. I maj 2014 antog nederländska Tweede Kamer en rapport med rekommendationer om hur de nationella parlamenten

skulle kunna förbättra sina arbetsmetoder och stärka sitt samarbete med andra parlament. Kommissionen framhåller i förbindelserapporten att rapporterna från det danska Folketinget, brittiska House of Lords och nederländska Tweede Kamer har vissa likheter. De tre parlamenten föreslår att de nationella parlamenten bör ha en mer proaktiv roll och att de bör ha möjlighet att föreslå kommissionen att lägga fram nya förslag. I alla tre rapporterna betonas att de nationella parlamenten måste medverka mer i lagstiftningsprocessens förberedande fas om de ska kunna påverka kommissionens förslag. Vidare föreslås förbättringar av systemet för subsidiaritetsprövning vid samordning av de nationella parlamentens yttranden. Brittiska House of Lords och nederländska Tweede Kamer föreslog omfattande ändringar av systemet för subsidiaritetsprövning, i syfte att ge större verkan åt de nationella parlamentens motiverade yttranden. Även om båda kamrarna bekräftar att formella ändringar av systemet skulle kräva en fördragsändring, har de föreslagit att ändringar görs i form av en informell överenskommelse eller ett åtagande från kommissionen till de nationella parlamenten.

Av rapporten framgår att 29 ledamöter från nationella parlament eller kamrar i juni 2014 skickade en skrivelse till den nominerade ordföranden Jean-Claude Juncker om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen. I skrivelsen uppmanades den nya kommissionen att inrätta en arbetsgrupp och i denna ta med nationella parlamentsledamöter och företrädare för EU-institutionerna för att diskutera de nationella parlamentens roll i EU.

I rapporten framhålls också att kommissionens avsikt är att skapa ett nytt partnerskap med de nationella parlamenten och ett särskilt åtagande för kommissionens ledamöter att så ofta som möjligt besöka de nationella parlamenten för att presentera och diskutera viktiga kommissionsförslag och initiativ. Kommissionen uppger att man med intresse följer diskussionerna om de nationella parlamentens roll i EU:s beslutsfattande.

Utskottets granskning

Gällande ordning m.m.

EU-fördraget

Enligt artikel 5.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionen (förkortas EU-fördraget) ska unionen enligt subsidiaritetsprincipen 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 åtgärden därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt artikelns andra stycke ska dels unionens institutioner tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (förkortas protokoll nr 2), dels de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokoll nr 2. Enligt artikel 12 första stycket a i EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten aktivt till en väl fungerande union genom att bli informerade av unionens institutioner och få sig tillsända utkast till unionens lagstiftningsakter i enlighet med protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i unionen (förkortas protokoll nr 1).

EUf-fördraget

Enligt artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (förkortas EUF-fördraget) ska unionen ha exklusiv befogenhet på följande områden: tullunionen, fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma handelspolitiken. Av regeringens proposition om godkännande av Lissabonfördraget framgår att regeringen ansåg att denna förteckning är uttömmande (prop. 2007/08:168 s. 98).

Protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll

Av artikel 4 i protokoll nr 1 framgår att en tidsfrist på åtta veckor ska iakttas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges i rådets akt eller ståndpunkt. Utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall får inga överenskommelser komma till stånd om ett utkast till lagstiftningsakt under

dessa åtta veckor. Utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall ska en tidsfrist på tio dagar iakttas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt förs upp på rådets preliminära dagordning och antagandet av en ståndpunkt.

Protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Av artikel 1 i protokoll nr 2 framgår att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs. Av skälstexterna till protokollet framgår att de fördragsslutande parterna önskade säkerställa att alla beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt. Enligt artikel 4 ska kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren (dvs. i de flesta fallen rådet och Europaparlamentet). Enligt artikel 5 ska utkastet till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Vidare anges det att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts. Enligt artikeln ska också förslagens finansiella konsekvenser framgå, och, om det gäller ett direktiv, förslagens konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även att skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana. Av artikel 6 framgår att varje nationellt parlament får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds.

Riksdagsordningen

Behandling av EU-dokument

Enligt 9 kap. 20 § första stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen behandla de grön- och vitböcker som överlämnas av kommissionen till riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen. Enligt 10 kap. 2 § RO ska nämnda EU-dokument hänvisas från kammaren till ett utskott för beredning, och enligt 10 kap. 3 § ska utskotten avge utlåtanden till kammaren över dessa, s.k. granskningsutlåtanden. Enligt 11 kap. 2 § RO ska ett utlåtande vara tillgängligt för riksdagens ledamöter senast två vardagar före den dag då det ska behandlas. Det ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett

sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får besluta att ärendet får avgöras trots att ett utlåtande har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar.

Av konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (bet. 2005/06:KU21 s. 28 f.) framgår att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Utskottet anförde vidare att ett riksdagsbeslut i dessa frågor kan betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär, men att sådana meningsyttringar dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om dess ståndpunkter är förankrade i riksdagen.

Subsidiaritetsprövning

Enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 10 § andra stycket RO ska regeringen inom två veckor från den dag då ett utskott begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Av 10 kap. 3 § tredje stycket RO följer att om utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, ett s.k. prövningsutlåtande. Utskottet ska också avge ett utlåtande till kammaren om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet anmäla genom ett protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Av såväl Lissabonutredningens (2008/09:URF2) som konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (bet. 2009/10:KU2 s. 13 f.) framgick att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att denna därför ska utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga. Utskottet underströk att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska företas, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte, samt att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget har varit vägledande vid tillämpningen av denna princip, och som utredningen har hänvisat till. Förarbetena betonar även att de nationella parlamenten har en fördragsenlig skyldighet att bevaka att subsidiaritetsprincipen respekteras (2008/09:URF2 s. 30).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär den nu gällande ordningen för riksdagens hantering av olika unionsdokument under unionens beslutsprocess följande. I processens inledande fas gäller att utskotten och riksdagen dels ska granska grön- och vitböcker, dels kan granska övriga EU-dokument med undantag för

utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna granskning kan subsidiaritetsaspekter aktualiseras i den utsträckning som utskottens granskning uppmärksammar sådana. Utskottens granskning leder till s.k. granskningsutlåtanden enligt 9 kap. 20 § första stycket RO.

I en av processens senare faser och i enlighet med regleringen i 9 kap. 20 § andra stycket RO ska utskotten och i vissa fall kammaren och riksdagen pröva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i vissa utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna prövning kan riksdagen avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, ett s.k. prövningsutlåtande. Om minst fem utskottsledamöter anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen har de rätt att i ett utlåtande som överlämnas av det prövande utskottet till kammaren lämna förslag till ett motiverat yttrande.

Statistik från Riksdagsförvaltningen

Prövningsutlåtanden

Enligt uppgifter som har sammanställts av kammarkansliet behandlade kammaren 5 prövningsutlåtanden i enlighet med 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (tidigare 10 kap. 6 §) under riksmötet 2010/11. Av dessa debatterades 3 i kammaren varav inga resulterade i votering. Riksdagen beslutade i samtliga 5 fall att lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2010/11.

Under riksmötet 2011/12 behandlade kammaren 22 prövningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 lagstiftningsutkast. Av dessa debatterades 14 i kammaren, varav 10 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 20 fall att lämna motiverade yttranden, varav 1 yttrande gällde 2 lagstiftningsutkast. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2011/12.

Under riksmötet 2012/13 behandlade kammaren 15 prövningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 5 lagstiftningsutkast. Av dessa debatterades 4 i kammaren, varav 3 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i samtliga 15 fall att lämna motiverade yttranden, varav 1 yttrande gällde 5 lagstiftningsutkast. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2012/13.

Under riksmötet 2013/14 behandlade kammaren 6 prövningsutlåtanden. Av dessa debatterades 3 i kammaren, varav 1 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 5 fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2013/14.

Under riksmötet 2014/15 behandlade kammaren 1 prövningsutlåtande. Utlåtandet ledde inte till någon debatt eller votering i kammaren men resulterade i att riksdagen beslutade att lämna 1 motiverat yttrande.

Kommissionen har besvarat riksdagens motiverade yttrande som antogs under riksmötet 2014/15.

Hittills under riksmötet 2015/16 har riksdagen behandlat 2 prövningsutlåtanden som båda resulterade i motiverade yttranden. Kommissionen har ännu inte besvarat dessa.

Sammanlagt har riksdagen således hittills lämnat 48 motiverade yttranden som gäller 53 lagstiftningsutkast sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Vidare har riksdagen hittills sammanlagt utfört subsidiaritetsprövningar av 549 lagstiftningsutkast.

Granskningsutlåtanden

Enligt uppgifter från kammarkansliet lämnade utskotten 10 granskningsutlåtanden i enlighet med 9 kap. 20 § första stycket RO (tidigare 10 kap. 5 §) under riksmötet 2006/07. Av dessa 10 utlåtanden debatterades 7 i kammaren, varav 3 resulterade i en votering. Europeiska kommissionen besvarade 9 av riksdagens samtliga utlåtanden från riksmötet 2006/07.

Under riksmötet 2007/08 lämnade utskotten 17 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 17 debatterades 8 i kammaren, varav 2 resulterade i votering. Kommissionen besvarade samtliga riksdagens utlåtanden från riksmötet 2007/08.

Under riksmötet 2008/09 lämnade utskotten 18 granskningsutlåtanden. Av dessa 18 debatterades 9 i kammaren, varav 6 resulterade i votering. Kommissionen har hittills besvarat 15 av riksdagens samtliga utlåtanden från riksmötet 2008/09.

Under riksmötet 2009/10 lämnade utskotten 17 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde två dokument. Av dessa 17 debatterades 7 i kammaren, varav 6 resulterade i votering. Kommissionen har besvarat 16 av dessa 17 utlåtanden.

Under riksmötet 2010/11 lämnade utskotten 26 granskningsutlåtanden. Av dessa 26 debatterades 18 i kammaren, varav 9 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 25 av dessa 26 utlåtanden.

Under riksmötet 2011/12 lämnade utskotten 23 granskningsutlåtanden. Av dessa 23 debatterades 15 i kammaren, varav 10 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på samtliga av dessa 23 utlåtanden.

Under riksmötet 2012/13 lämnade utskotten 14 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 14 debatterades 8 i kammaren, varav 4 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 13 av dessa 14 utlåtanden.

Under riksmötet 2013/14 lämnade utskotten 5 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 5 debatterades 3 i kammaren, varav 2 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på samtliga av dessa 5 utlåtanden.

Under riksmötet 2014/15 lämnade utskotten 9 granskningsutlåtanden (varav 1 utlåtande gällde 2 dokument). Av dessa utlåtanden rörde 8

kommissionsdokument och 1 utlåtande ett rådsdokument. Av de totalt 9 utlåtandena debatterades 4 i kammaren varav 2 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på alla de utlåtanden som rörde kommissionsdokument och som sänts till kommissionen.

Hittills under riksmötet 2015/16 har utskotten lämnat 6 granskningsutlåtanden. Av dessa 6 har samtliga 6 blivit föremål för debatt i kammaren, varav 3 resulterade i votering. Kommissionen har hittills svarat på 4 av dessa 6 utlåtanden.

Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning

Konstitutionsutskottets sjätte uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (bet. 2015/16:KU5) genomfördes under hösten 2015. Uppföljningen omfattar 58 subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under 2014. Utskottet gav övriga utskott möjlighet att yttra sig över vissa iakttagelser som gjorts vid genomgången av subsidiaritetsärendena. Yttranden kom in från sju av riksdagens utskott.

I uppföljningen noterade utskottet att ett avsevärt lägre antal motiverade yttranden lämnades av de nationella parlamenten under 2014 jämfört med tidigare år. Sveriges riksdag lämnade endast två motiverade yttranden under 2014, mot tio året dessförinnan. En möjlig förklaring till minskningen av antalet motiverade yttranden kan enligt utskottet vara att 2014 var något av ett mellanår präglad av valet till Europaparlamentet och av att en ny kommission tillträtt. Utskottet hänvisade till att kommissionen själv i subsidiaritetsrapporten framhållit att det lägre antalet motiverade yttranden bör ses mot bakgrund av en minskning i det totala antalet förslag från kommissionen. Endast 58 förslag översändes för subsidiaritetsprövning under 2014, vilket kan jämföras med 123 förslag under 2013. Inga gula kort utfärdades under året. Utskottet ansåg att ett fortsatt minskat antal förslag från kommissionen skulle kunna leda till en mer effektiv subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag. Om färre förslag läggs fram finns det möjligen en större chans att fler länders nationella parlament subsidiaritetsprövar en större andel av förslagen och att de nationella parlamenten i större utsträckning prövar samma förslag. Utskottet konstaterar dock att antalet motiverade yttranden minskade och att inga gula kort utfärdades under 2014 trots att kommissionen lade fram färre förslag.

Flera av utskotten påpekade i sina yttranden till konstitutionsutskottet att subsidiaritetskontrollen innebär att riksdagen kan framföra sina synpunkter till EU:s institutioner. Ett problem som uppmärksammades av flera av utskotten är dock att det förekommer att förhandlingarna inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett förslag löpt ut. Mot denna bakgrund underströk konstitutionsutskottet i uppföljningen vikten av att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar kan genomföras innan förhandlingarna om förslagen inom EU påbörjas. I annat fall kan subsidiaritetsprövningarna förlora i betydelse.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare i uppföljningen att det krävs ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten, om möjligt på politisk nivå, för att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet konstaterade dock liksom vid tidigare uppföljningar att inget av utskotten uppger sig ha haft några kontakter med andra nationella parlament.

I detta sammanhang framhöll utskottet att riksdagens representant vid EU:s institutioner är en möjlig väg till informationsutbyte med andra nationella parlament. Flera av utskotten framhöll att de har kontinuerlig kontakt med representanten och att de får relevant information om subsidiaritetsprövningar i andra länder. Utskott vid andra länders parlament kan å sin sida vara betjänta av information från riksdagens representant, särskilt med hänsyn till att riksdagen prövar samtliga förslag, framhöll konstitutionsutskottet.

I uppföljningen noterade utskottet slutligen att kommissionen under flera år, senast i sitt meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en ny EU-agenda (KOM(2015) 215), har framhållit att varje förslag ska åtföljas av en bättre motivering, särskilt när det gäller subsidiaritetsprincipens tillämpning. Trots detta kunde utskottet konstatera att motiveringar saknades helt i drygt 15 procent av alla förslag som under 2014 översändes till de nationella parlamenten för subsidiaritetsprövning. Motiveringarna var dessutom ofta kortfattade.

Utskottet framhöll återigen att uteblivna eller bristande motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen leder till att riksdagen och andra nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet erinrade om att kommissionen och andra förslagsställare enligt protokollet är skyldiga att lämna motiveringar utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Avsaknaden av motiveringar innebär enligt utskottet ett klart åsidosättande av protokollet och leder i sin tur till att de nationella parlamenten får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet enligt protokollet. Enligt utskottets mening utgör detta en svaghet i lagstiftningsprocessen inom unionen, vilket kommissionen ytterst bär ansvaret för.

Yttranden från andra parlament

På plattformen IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange) kan de nationella parlamenten eller kamrarna i sådana parlament lämna information om sina ställningstaganden och yttranden som gäller kommissionens rapporter. Fram t.o.m. den 14 mars 2016 hade enligt uppgift sju kamrar avslutat sin granskning av subsidiaritetsrapporten och sex kamrar sin granskning av förbindelserapporten. De yttranden som finns tillgängliga på engelska sammanfattas nedan.

Italiens deputeradekammare

Den 20 januari 2016 antog den italienska deputeradekammarens utskott för EU-frågor två dokument om kommissionens båda rapporter. I fråga om subsidiaritetsrapporten anför deputeradekammaren inledningsvis att kommissionen måste fortsätta att arbeta systematiskt med de stora prioriterade frågorna och inte införa lagstiftningsåtgärder som bidrar till den administrativa bördan. På detta sätt kan kommissionen bidra till en förnuftig tillämpning av proportionalitetsprincipen. Deputeradekammaren anser vidare att kommissionen bör tillhandahålla utförligare motiveringar till varför kommissionens lagförslag är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och anser även att kommissionen bör tillhandahålla kvalitativa och kvantitativa indikatorer i detta syfte. Deputeradekammaren anser också att metoderna för de konsekvensbedömningar som används av kommissionen, Europaparlamentet och rådet bör vara jämförbara för att underlätta för de nationella parlamenten att kontrollera efterlevnaden av principerna om subsidiaritet och proportionalitet.

När det gäller förbindelserapporten uttrycker deputeradekammaren förhoppningar om att utfrågningar av kommissionärer inför de nationella parlamenten kommer att bli en etablerad praxis för återstoden av kommissionens mandatperiod. Deputeradekammaren anser att kommissionens svar bör förbättras i enlighet med vad Timmermans angett. Kommissionens åtagande att stärka den politiska dialogen måste utgå från att användningen av befintliga instrument är att föredra framför att införa nya förfaranden. Deputeradekammaren uttrycker också förhoppning om att framtida årsrapporter kommer att peka på hur yttranden från de nationella parlamenten har beaktats av kommissionen, liksom av andra EU-institutioner, som en del av beslutsprocessen.

Storbritanniens underhus

I en rapport från den 9 september 2015 framför det stående EU-utskottet i Storbritanniens underhus synpunkter på kommissionens båda rapporter.

Utskottet uttrycker besvikelse över att kommissionen inte har inrättat den arbetsgrupp om de nationella parlamentens roll som 29 ledamöter i nationella parlament eller kamrar genom en skrivelse uppmanat kommissionens ordförande att inrätta, och förnyar sin uppmaning till kommissionens ordförande genom att skicka en kopia av rapporten till honom. Utskottet uttrycker vidare stöd för kommissionens nya initiativ till tidigt samråd med de nationella parlamenten, vilket förs fram i paketet för bättre lagstiftning. Utskottet anser att det bör stärkas genom att vägledande konsekvensbedömningar översänds till de nationella parlamenten. Utskottet välkomnar också kommissionens ansträngningar att stärka dialogen med de nationella parlamenten, särskilt i fråga om kommissionens svar på motiverade yttranden från de nationella parlamenten.

Utän några kommentarer redogör utskottet vidare kortfattat för det nederländska förslaget till ett grönt kort som skulle innebära en möjlighet för nationella parlament att föreslå nya förslag, förändringar i kommissionens lagförslag eller att förslag dras tillbaka. Utskottet hänvisar även till att det brittiska House of Lords i juli 2015 tagit initiativ till ett pilotfall för ett grönt kort som gällde matavfall.

Tidigare granskning

Under hösten 2010 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2010/11:KU12) kommissionens rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2010) 291. Utskottet uttalade då bl.a. följande (s. 12).

Utskottet noterar kommissionens iakttagelse i rapporten att det mycket aktiva svenska parlamentet fortsätter att delta i den politiska dialogen med kommissionen endast när det gäller handlingar som inte har lagstiftningskaraktär, i enlighet med sina interna rutiner. Mot bakgrund av detta önskar utskottet påminna om att det är regeringen som har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt.

[— —]

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

I utlåtande 2014/15:KU9 behandlade utskottet kommissionens rapporter om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2014) 507, och om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2014) 506. I utlåtandet delgav konstitutionsutskottet några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för utskottets femte uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, bl.a. att 24 procent av alla förslag som subsidiaritetsprövades i riksdagen under 2013 saknade subsidiaritetsmotiveringar. Enligt konstitutionsutskottet utgör avsaknaden av fullgoda motiveringar en svaghet i unionens lagstiftningsarbete och leder till att de nationella parlamenten får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att bevaka tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet framhöll därför återigen kommissionens skyldighet att motivera förslag utifrån subsidiaritetsprincipen.

Efter att ha redogjort för kommissionens respektive utskottets tolkning av artikel 3 i EUF-fördraget konstaterade utskottet att det råder delade meningar om tolkningen av artikel 3 i EUF-fördraget. Utskottet framhöll vikten av att kommissionen med konsekvens och noggrannhet anger vilken rättslig grund förslagen till rättsakter vilar på för att möjliggöra för de nationella parlamenten att följa tillämpningen av artikel 3. En extensiv tillämpning av artikeln kan få till följd att de nationella parlamentens rätt till invändning förloras i betydelse, vilket i längden skulle försämra den demokratiska beslutsprocessen i EU.

Utskottet noterade att kommissionen i sin tidigare svarsskrivelse K(2014) 5840 medgav att subsidiaritetsprincipens gränser inte alltid är lätta att urskönja och att kommissionen därför intar en öppen hållning till de nationella parlamentens yttranden. Konstitutionsutskottet välkomnade detta förhållningssätt. Konstitutionsutskottet påminde vidare om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen enligt protokoll nr 2 ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås. Ett relaterat problem som riksdagens utskott uppmärksammat är att det förekommer att förhandlingarna inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett förslag löpt ut. Mot denna bakgrund framhöll konstitutionsutskottet att det är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds.

Konstitutionsutskottet framhöll också i sitt ställningstagande att flera av riksdagens utskott påpekat att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i stället för till direktiv. Konstitutionsutskottet ville uppmärksamma kommissionen på att detta minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att anpassa lagstiftningen på EU-nivå till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland.

Den 8 juni 2015 skickade förste vice ordförande Frans Timmermans en svarsskrivelse, K(2015) 3836, som avsåg utlåtande 2014/15:KU9. I skrivelsen framhåller kommissionen att den delar riksdagens uppfattning om betydelsen av ett mer utvecklat informationsutbyte mellan parlamenten, men att det är de nationella parlamentens sak att avgöra hur de på bästa sätt kan utnyttja de plattformar som står till buds för att samordna sina synpunkter på kommissionens initiativ. Kommissionen framhåller i skrivelsen att den nya kommissionen kommer att lägga särskild vikt vid att tillhandahålla en klar och tydlig genomgång av subsidiariteten. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna står i centrum för kommissionens agenda för bättre lagstiftning, och i det paket för bättre lagstiftning som lades fram den 19 maj 2015 finns en förbättrad, mer praktisk vägledning till kommissionens avdelningar om hur subsidiaritetsmotiveringen i kommissionens förslag bör utarbetas, anför kommissionen. Kommissionen instämmer vidare i utskottets uppfattning att EU-institutionerna ska ta hänsyn till de nationella parlamentens motiverade yttranden även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås, och kommissionen har därför valt att besvara alla motiverade yttranden från de nationella parlamenten inom den politiska dialogen, oavsett om tröskelvärdena

har uppnåtts eller inte. Kommissionen upprepar sin åsikt att förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget inte är uttömmande. Vad gäller valet mellan direktiv och förordning noterar kommissionen att valet av regleringsform i kommissionens förslag också tas upp i riktlinjerna för bättre lagstiftning, som ingår i paketet för bättre lagstiftning.

Utskottets ställningstagande

I utlåtandet behandlar konstitutionsutskottet kommissionens rapport om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten (KOM(2015) 316). Mot bakgrund av de olika förslag till ökat inflytande genom s.k. gröna kort som skilda nationella parlament lagt fram och kommissionens uttalade ambitioner att vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten, påminner konstitutionsutskottet om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Utskottet vill understryka att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas.

Utskottet noterar vidare att kommissionen i förbindelserapporten uppmanar de nationella parlamenten att medverka i den förberedande lagstiftningsfasen, bl.a. genom att kommentera strategiska dokument, t.ex. grönböcker. Utskottet anser att det är positivt att nationella parlament behandlar och granskar unionsdokument som föregår lagstiftningsarbetet och vill framhålla att riksdagens interna rutiner innebär att s.k. granskningsutlåtanden lämnas över samtliga grön- och vitböcker, samt över vissa andra EU-dokument – med undantag för utkast till lagstiftningsakter – som talmannen efter samråd med gruppledarna för partierna i riksdagen har bestämt. Utskottets uppfattning är att kommissionens beslut att inom ramen för det s.k. Barrosoiniativet översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna.

I utlåtandet behandlar utskottet vidare kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (KOM(2015) 315). Utskottet noterar att kommissionen i denna rapport understryker att respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kommer att vara central i den nya kommissionens arbete. Kommissionen hänvisar även till det paket med åtgärder för bättre lagstiftning som antogs i maj 2015 och som bl.a. innehåller en uppdaterad vägledning för bedömning av principerna i samband med konsekvensbedömningar av nya initiativ. I detta sammanhang vill utskottet delge några av sina viktigaste iakttagelser från sin senaste årliga uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning som genomfördes under hösten 2015 (bet. 2015/16:KU5). I uppföljningen noterar utskottet att kommissionen under flera år, senast i sitt meddelande om bättre

lagstiftning för bättre resultat – en ny EU-agenda (KOM(2015) 215), har framhållit att varje förslag ska åtföljas av en bättre motivering, särskilt när det gäller subsidiaritetsprincipens tillämpning. Trots detta konstaterar utskottet att motiveringar saknades helt i drygt 15 procent av alla förslag som under 2014 översändes till de nationella parlamenten för subsidiaritetsprövning. Motiveringarna var dessutom ofta kortfattade. Utskottet erinrar om att kommissionen och andra förslagsställare enligt protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna är skyldiga att lämna motiveringar utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Avsaknaden av motiveringar innebär enligt utskottet ett klart åsidosättande av protokollet och leder i sin tur till att de nationella parlamenten får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet enligt protokollet. Enligt utskottets mening utgör detta en svaghet i lagstiftningsprocessen inom unionen, vilket kommissionen ytterst bär ansvaret för.

Konstitutionsutskottet konstaterar vidare att inga gula kort delades ut under 2014 och att endast två gula kort har delats ut sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. På förslag av justitieutskottet lämnade riksdagen under 2013 ett motiverat yttrande om kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet (utl. 2013/14:JuU13). Förslaget uppnådde gränsen för ett gult kort. Som framgår av förbindelsrapporten valde kommissionen att stå fast vid sitt förslag. Justitieutskottet, som har noterat att kommissionen trots de starka invändningar som förslaget mött valt att behålla det oförändrat, har i olika sammanhang uttalat att utskottet är fortsatt kritisk till förslaget och att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete bör beakta medlemsstaternas synpunkter i fråga om förslaget (se utl. 2013/14:JuU41).

Konstitutionsutskottet anser att det är av stor betydelse att respekten för medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner bevaras och att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Sådana avvägningar är i många fall svåra att göra, och det är därför viktigt att kommissionen beaktar medlemsstaternas synpunkter i dessa hänseenden, inte minst i det fortsatta lagstiftningsarbetet med kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet med tanke på att förslaget uppnådde gränsen för gult kort. Utskottet påminner om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen enligt protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås.

Ett relaterat problem som riksdagens utskott uppmärksammat inom ramen för uppföljningen är att det förekommer att förhandlingarna inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett förslag löpt ut. Mot denna bakgrund vill konstitutionsutskottet upprepa att det är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds. I annat fall kan subsidiaritetsprövningarna förlora i betydelse.

Konstitutionsutskottet vill också framhålla att flera av riksdagens utskott påpekat att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i

stället för till direktiv. Konstitutionsutskottet vill uppmärksamma kommissionen på att detta minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att anpassa lagstiftningen på EU-nivå till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland.

Slutligen vidhåller utskottet sin uppfattning att artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens årsrapport 2014 om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2015) 315.

Kommissionens årsrapport 2014 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2015) 316.