

Konstitutionsutskottets utlåtande 2023/24:KU19

Rapport om subsidiaritet och proportionalitet och om förbindelserna med de nationella parlamenten

Sammanfattning

Utskottet konstaterar att det är en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men det är också en möjlighet för de nationella parlamenten att utöva inflytande i EU:s beslutsprocess. Frågan som kan ställas är om de nationella parlamenten har tagit vara på denna möjlighet och därmed har fått det inflytande som är önskvärt.

Som kommissionen konstaterar i sin rapport stod riksdagen ensam för 40 procent av de motiverade yttranden som de nationella parlamenten lämnade under 2022, vilket kan tyckas anmärkningsvärt. Utskottet noterar samtidigt att endast ett fåtal parlament har lämnat motiverade yttranden under senare år medan de flesta nationella parlament har lämnat yttranden inom ramen för den politiska dialogen.

Den obalans och de skillnader som tycks finnas mellan de nationella parlamenten när det gäller i vilken utsträckning de använder sig av subsidiaritetsmekanismen väcker enligt utskottet en rad frågor. En fråga är om de nationella parlamenten som inte framställer några invändningar inom ramen för subsidiaritetsmekanismen inte gör det för att de inte har några invändningar eller om det t.ex. beror på att subsidiaritetsmekanismen inte upplevs som effektiv eller ändamålsenlig. Ett annat skäl kan vara att dessa nationella parlament använder sig av andra alternativa sätt för att utöva inflytande.

Utskottet anser att det från ett demokratiskt perspektiv är bekymmersamt om endast ett begränsat antal nationella parlament tillvaratar möjligheten att kontrollera tillämpligheten av subsidiaritetsprincipen inom ramen för

subsidiaritetsmekanismen. De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll är ett viktigt demokratiskt instrument inom ramen för EU:s beslutsfattande.

Granskade dokument

Kommissionens årsrapport 2022 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten (COM(2023) 640).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Gällande ordning	6
Utskottets granskning	11
Rapporten om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och förbindelserna med de nationella parlamenten	11
Kommissionens rapport	11
Europaparlamentets resolution om genomförandet av fördragets bestämmelser om nationella parlament	15
Statistik från EU-samordningen	16
Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen	17
Tidigare behandling	18
Utskottets ställningstagande.....	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

2022 års rapport om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 12 mars 2024

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M), Peter Hedberg (S) och Larry Söder (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 12 oktober 2023 lämnade Europeiska kommissionen 2022 års rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten, COM(2023) 640. Det granskade dokumentet anges i bilagan.

Efter samråd med gruppledarna beslutade talmannen den 13 december 2023 att dokumentet skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO). Den 15 december 2023 hänvisade kammaren dokumentet till utskottet.

Utskotten ska enligt 10 kap. 3 § andra stycket RO lämna utlåtanden över de EU-dokument som har hänvisats till dem.

Bakgrund

Sedan 1993 lägger kommissionen årligen fram en rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete. Rapporten läggs numera fram i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Tidigare hade kommissionen även fram en särskild rapport om kommissionens förbindelser med de nationella parlamenten, men sedan 2019 lägger kommissionen fram en gemensam årsrapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten.

År 2006 tog kommissionen initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. I sitt meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU ska visa resultat (COM(2006) 211), det s.k. Barrosoinitiativet, framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten närmare involveras i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik. 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. Kommissionen åtog sig också att svara på de nationella parlamentens bidrag.

Genom Lissabonfördraget 2009 infördes en skyldighet för kommissionen att översända sina samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet samt andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten (se protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen).

Gällande ordning

EU-fördragen

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 tillämpningen 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 i EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten aktivt till en väl fungerande union dels 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), dels genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges protokoll nr 2.

Enligt artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (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
- 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 i EU

Enligt artikel 1 i protokoll nr 1 ska kommissionen översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen ska också översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet. Enligt artikel 2 ska utkast till lagstiftningsakter som lämnas till Europaparlamentet och rådet översändas till de nationella parlamenten.

Av artikel 4 i protokoll nr 1 framgår det att en tidsfrist på åtta veckor ska iaktas 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 att antas eller för att en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande ska antas. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges i rådets akt eller ståndpunkt. Inga överenskommelser får komma till stånd om ett utkast till lagstiftningsakt under dessa åtta veckor utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall. En tidsfrist på tio dagar ska iaktas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt förs upp på rådets preliminära dagordning och den dag då en ståndpunkt antas utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall.

Protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Av artikel 1 i protokoll nr 2 framgår det att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs. Enligt artikel 4 ska kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren. Enligt artikel 5 ska utkasten 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, även på kvantitativa indikatorer.

Av artikel 6 framgår det 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

Granskning av EU-dokument

Enligt 9 kap. 20 § första stycket RO får talmannen efter samråd med gruppmedlarna bestämma att dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, ska granskas av riksdagen. Enligt 10 kap. 3 § andra stycket RO ska utskotten avge utlåtanden till kammaren över sådana EU-dokument (s.k. granskningsutlåtanden).

Kammarens beslut är alltid att utlåtandet läggs till handlingarna. Granskningsutlåtandena översänds genom Riksdagsförvaltningens försorg till den institution som lämnat det granskade dokumentet.

Subsidiaritetsprövningen

Enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen. Av 10 kap. 3 § tredje stycket RO följer att om ett utskott anser att ett utkast 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.

Enligt 10 kap. 10 § andra stycket RO ska regeringen inom två veckor från den dag då ett utskott begär det lämna information om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.

Ett beslut i kammaren om ett motiverat yttrande ska meddelas Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande genom en riksdagskrivelse (11 kap. 21 § RO).

Uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Enligt 7 kap. 8 § andra stycket RO ska konstitutionsutskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Utskottet meddelar sina iakttagelser genom ett betänkande (KU5), senast i betänkande 2023/24:KU5.

Den parlamentariska EU-kommittén

Den parlamentariska EU-kommittén överlämnade i februari 2018 betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1). I framställning 2017/18:RS8 EU-arbetet i riksdagen föreslog riksdagsstyrelsen bl.a. ändringar i riksdagsordningen som grundade sig på kommitténs lagförslag. På förslag av konstitutionsutskottet biföll riksdagen lagförslagen (bet. 2018/19:KU7, rskr. 2018/19:22 och 23).

Subsidiaritetskontrollen

EU-kommittén hade i uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor. När det gäller riksdagens subsidiaritetskontroll gjorde EU-kommittén flera uttalanden (se bl.a. 2017/18:URF1 s. 187 f.).

Kommittén ansåg att riksdagens subsidiaritetskontroll är meningsfull och att formen för den är ändamålsenlig. Utskotten ansågs ha goda och tillräckliga möjligheter att fokusera sina ansträngningar på de mer komplicerade ärendena.

EU-kommittén framhöll vidare bl.a. att subsidiaritetsärenden bör behandlas inom åttaveckorsfristen och att detta medges under rådande förutsättningar för riksdagsarbetet.

Kommittén uppmanade utskotten att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen och hänvisade till möjligheten att kanalisera synpunkter som inte direkt hänför sig till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen. Uppmaningen att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen upprepades i avsnittet om funktionsfördelningen mellan regering och riksdag.

Kommittén uttalade att det kan ifrågasättas om en alltför extensiv syn på subsidiaritetsprövningen och vad som kan framföras i ett motiverat yttrande är förenlig med den tänkta funktionsfördelningen där regeringen företräder Sverige och den svenska ståndpunkten i förhandlingarna inom EU (se 2018/19:URF1 s. 268 f.). Kommittén framhöll vidare att utskotten bör använda riksdagens representant vid EU:s institutioner för att sprida information till de andra nationella parlamenten. Utskotten bör också utforma rutiner för ett kompletterande informationsutbyte på politisk nivå.

Kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten

EU-kommittén gjorde vidare flera uttalanden om granskningsutlåtanden och om att de bör ses som ett led i den politiska dialogen med kommissionen (2017/18:URF1 s. 184 f. och 242 f.). Kommittén uttalade bl.a. följande.

En viktig aspekt i tillämpningen av granskningsförfarandet är vad som händer med granskningsutlåtandena efter det att kammaren har lagt dem till handlingarna. Det har förutsatts att regeringen och EU:s institutioner informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen, trots att utlåtandena läggs till handlingarna och att det inte översänds någon riksdagsskrivelse. Alltsedan det första utlåtandet behandlades i kammaren har Riksdagsförvaltningen skickat en administrativ skrivelse till kommissionens generalsekretariat för att uppmärksamma kommissionen på riksdagens behandling. Vad som inte var känt då förfarandet infördes är att kommissionen inte bara tar del av utlåtandena utan dessutom besvarar dem inom ramen för vad som allmänt kommit att kallas för den politiska dialogen mellan kommissionen och medlemsstaternas nationella parlament.

EU-kommittén hänvisade till att konstitutionsutskottet upprepade gånger har markerat mot att utlåtandena skulle betraktas som bidrag i en dialog, med hänvisning till att regeringen har huvudansvaret för att företräda Sverige som medlemsstat. Kommittén kunde dock inte se att hanteringen har äventyrat relationen mellan riksdagen och regeringen eller regeringens förmåga att företräda Sverige som medlemsstat.

Kommitténs slutsats var att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas, och att riksdagen erkänner att kommissionen kan se detta som ett deltagande i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i

egenskap av nationellt parlament. Utlåtanden redovisar enbart en riksdagsbehandling. Kommittén utgick från att kommissionen uppfattar att riksdagen i sammanhanget företräder sig själv som ett nationellt parlament och inte Sverige som medlemsstat.

Kommittén gjorde även bedömningen att riksdagen inte bör bygga ut möjligheten till dialog med kommissionen utöver att acceptera att riksdagens granskningsutlåtanden över kommissionsdokument kan uppfattas som ett led i en sådan dialog. Riksdagen bör således inte använda sig av mekanismen för gröna kort. Detta kan vara vägledande för inställningen till andra liknande initiativ. Utskotten och EU-nämnden kan med fördel enligt kommittén ha ett muntligt utbyte med företrädare för kommissionen och andra EU-institutioner.

Utskottets granskning

Rapporten om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och förbindelserna med de nationella parlamenten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Kommissionens rapport

EU-institutionernas tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen framhåller bl.a. följande när det gäller EU-institutionernas tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna under 2022.

Kommissionen genomförde de reviderade riktlinjer och verktygslådor för bättre lagstiftning som antogs 2021, vilket stärkte tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen började under 2022 systematiskt att bifoga en tabell för subsidiaritetsbedömning till alla politiskt känsliga och viktiga förslag, åtföljd av en konsekvensbedömning. Kommissionen började även fullt ut att tillämpa principen ”en in och en ut”, vilket innebär att nya bördor som uppstår för privatpersoner och företag till följd av kommissionens lagstiftningsförslag kompenseras genom att minska befintliga bördor inom samma politikområde.

Kommissionen analyserar förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i alla konsekvensbedömningar av politik- och lagstiftningsförslag. Dessa bedömningar är föremål för en oberoende kvalitetskontroll av den s.k. nämnden för lagstiftningskontroll. Nämnden granskade 70 konsekvensbedömningar under 2022, jämfört med 83 under 2021. Subsidiariteten och proportionaliteten är även avgörande inslag i de utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten som innebär bedömningar av om åtgärder på EU-nivå har gett de förväntade resultaten när det gäller effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och europeiskt mervärde. Under 2022 gjorde nämnden tio större utvärderingar, däribland två kontroller av ändamålsenligheten. Utvärderingarna bidrar också till att bedöma om EU:s åtgärder är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna över tid.

Europaparlamentet, rådet och kommissionen tar emot yttranden från de nationella parlamenten. Rådet håller vidare medlemsstaterna informerade om de nationella parlamentens yttranden över kommissionens förslag.

Regionkommittén fortsatte att arbeta med subsidiaritet, proportionalitet och bättre lagstiftning med utgångspunkt i regionkommitténs prioriteringar för

mandatperioden 2020–2025 för att bidra till att förbättra EU-lagstiftningen. Regionkommittén utfärdade bl.a. 23 yttranden om lagstiftningsförslag och 31 yttranden om andra dokument. Av dessa innehöll 24 yttranden uttryckliga hänvisningar till efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna eller rekommendationer för att förbättra efterlevnaden.

I ett mål under 2022 klargjorde EU-domstolen subsidiaritetsprincipens tillämpningsområde.¹ Frågan uppstod i samband med en talan som Polen, med stöd av Ungern, väckt i fråga om den allmänna villkorlighetsförordningen. Domstolen framhöll att det följer av artikel 5.3 i EU-fördraget att subsidiaritetsprincipen endast är tillämplig inom områden där EU inte har exklusiv befogenhet. EU-domstolen fann att en förordning som innehåller finansiella regler om unionsbudgetens uppställning och genomförande, i den mening som avses i artikel 322.1 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (förkortas EUF-fördraget), omfattas av EU:s befogenhet när det gäller EU:s funktionssätt. Domstolen ansåg att en sådan befogenhet till sin natur endast kan utövas av EU själv. EU-domstolens slutsats var att subsidiaritetsprincipen således inte var tillämplig. Kommissionen var därmed inte skyldig att översända sitt förslag till förordning till de nationella parlamenten enligt protokoll nr 2.

De nationella parlamentens tillämpning av systemet för subsidiaritetsprövning

Under 2022 tog kommissionen emot 32 motiverade yttranden från de nationella parlamenten, vilket är betydligt fler än under de föregående åren (2019–2021) och dubbelt så många som 2021. Trots denna ökning konstaterar kommissionen att ett antal motiverade yttranden inte grundar sig på någon tydlig kritik mot en överträdelse av subsidiaritetsprincipen utan snarare på en upplevd brist på analys av nationella förhållanden.

Kommissionen noterar att antalet motiverade yttranden och det totala antalet yttranden, dvs. inklusive bidrag inom den politiska dialogen (se nedan), hittills har minskat betydligt under den nuvarande kommissionens mandatperiod jämfört med de två föregående mandatperioderna (2009–2014 och 2014–2019).

Vidare framgår det att 13 av 39 nationella parlament eller kammare lämnade motiverade yttranden under 2022. Den kammare som lämnade överlägset flest motiverade yttranden var Sveriges riksdag med 14 motiverade yttranden, vilket motsvarar mer än 40 procent av det totala antalet motiverade yttranden. Av en bilaga till rapporten framgår det att Tjeckiens Poslanecká sněmovna och Frankrikes Sénat lämnade fyra motiverade yttranden vardera. Danmarks Folketinget lämnade två motiverade yttranden. Tjeckiens Senát, Tysklands Bundesrat, Nederländernas Eerste Kamer, Ungerns Országgyűlés, Irlands Houses of the Oireachtas, Nederländernas Tweede Kamer, Bulgariens

¹ EU-domstolens dom av den 16 februari 2022 i mål C-157/21 Polen mot Europaparlamentet och rådet, ECLI:EU:C:2022:98.

Narodno Sabranie och Finlands riksdag lämnade vardera ett motiverat yttrande.

De 32 motiverade yttranden som kom in under 2022 avsåg 24 olika förslag. Endast fyra förslag fick fler än ett motiverat yttrande och inget förslag fick fler än fem motiverade yttranden. Fem motiverade yttranden lämnades om Europaparlamentets förslag om att reformera EU:s vallag, fyra avsåg förslaget till en europeisk mediefrihetsakt och två avsåg förslagen till ändring av direktivet och förordningen om marknaderna för gas och vätgas. Alla återstående motiverade yttranden avsåg olika kommissionsförslag.

När det gäller förslaget om att reformera EU:s vallag som lades fram av Europaparlamentet, tog kommissionen emot motiverade yttranden från Sveriges riksdag, Danmarks Folketinget, Nederländernas Eerste och Tweede Kamer och ett gemensamt yttrande från båda kamrarna i Irlands Houses of the Oireachtas. Sedan 2017 har inget enskilt förslag samlat så många motiverade yttranden, vilket motsvarar åtta röster. Detta ligger fortfarande långt under tröskeln för ett gult kort, som utlöser en obligatorisk omprövning av ett utkast till rättsakt. Tröskeln uppnås när motiverade yttranden från de nationella parlamenten står för minst en tredjedel av alla röster som tilldelats dem (18 av 54).

Politisk dialog med de nationella parlamenten

Utöver subsidiaritetsprövningarna enligt protokoll nr 2 omfattar kommissionens förbindelser med de nationella parlamenten även andra verksamheter, t.ex. den politiska dialog som infördes 2006. Den inbegriper skriftliga diskussioner om alla kommissionsinitiativ som de nationella parlamenten lämnar synpunkter på eller andra frågor som de vill ta upp på eget initiativ.

Av rapporten framgår att under 2022 översände de nationella parlamenten totalt 355 yttranden (varav 32 motiverade yttranden) till kommissionen, vilket är nästan lika många som under 2021 då 360 yttranden (varav 16 motiverade yttranden) översändes till kommissionen.

Av de 355 yttrandena avsåg 218, dvs. ca 61 procent, lagstiftningsförslag som omfattas av subsidiaritetsmekanismen. Övriga 137 yttranden, ca 39 procent, avsåg icke-lagstiftningsinitiativ, t.ex. meddelanden, eller var yttranden som lämnats på eget initiativ utan att direkt avse något initiativ från kommissionen. Enligt kommissionen visar detta att de nationella parlamenten inriktade sin analys på utkast till lagstiftningsakter som omfattas av subsidiaritetsprövning.

Av en bilaga till rapporten framgår det att 30 av 39 nationella parlament eller kammare lämnade yttranden inom ramen för den politiska dialogen. De tio mest aktiva kamrarna lämnade 279 yttranden, vilket utgör 79 procent av det totala antalet yttranden. Under 2022 minskade antalet nationella parlament eller kammare som inte lämnade några yttranden från 8 till 7 kammare av totalt

39 kammare. Detta innebär att fem medlemsstater (Estland, Grekland, Cypern, Lettland och Malta) inte deltog i den skriftliga politiska dialogen under 2022.

De nationella parlament eller kammare som översände flest yttranden totalt, dvs. inklusive yttranden inom ramen för den politiska dialogen och motiverade yttranden, var Tjeckiens Senát (58 yttranden) Spaniens Cortes Generales (46 yttranden), Rumäniens Camera Deputaţilor (33 yttranden), Tjeckiens Poslanecká sněmovna (30 yttranden), Tysklands Bundesrat (30 yttranden), Portugals Assembleia da República (19 yttranden), Sveriges riksdag (18 yttranden), Rumäniens Senat (17 yttranden), Frankrikes Sénat (15 yttranden) och Italiens Camera dei Deputati (13 yttranden). De hör också till de kammare som har varit mest aktiva under tidigare år.

En del av de nationella parlamenten eller kamrarna inriktade sina yttranden på att pröva huruvida förslagen uppfyllde subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, medan andra lämnade mer detaljerade synpunkter på förslagets innehåll.

De nationella parlamenten skickade flest yttranden om förslagen till en europeisk mediefrihetsakt (12 yttranden), en förordning om hållbar användning av växtskyddsmedel (9 yttranden), ett direktiv om bättre arbetsvillkor för plattformarbete (8 yttranden) och Europaparlamentets förslag till reform av EU:s vallag (8 yttranden). Förslaget till förordning om att bekämpa sexuella övergrepp mot barn gav upphov till fem yttranden. I fem yttranden om kommissionens arbetsprogram 2022 informerade de nationella parlamenten kommissionen om sina egna prioriteringar för 2022.

Den politiska dialogen omfattar också en muntlig politisk dialog, bl.a. besöker kommissionärerna de nationella parlamenten och delegationer från de nationella parlamenten besöker kommissionen. Kommissionen deltar även i interparlamentariska möten och konferenser, bl.a. det interparlamentariska samarbetsorganet Cosac.

Slutsatser

I ett avslutande avsnitt framhåller kommissionen att det under 2022 generellt skedde få förändringar jämfört med tidigare år när det gäller intensiteten i de nationella parlamentens övervakning av respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och deras förbindelser med kommissionen som präglats av en aktiv skriftlig och muntlig dialog. Kommissionen framhåller att de nationella parlamenten i sina yttranden fokuserar mer på förslag som omfattas av subsidiaritetsprövning än på meddelanden eller yttranden på eget initiativ, en tendens som är typisk för år under en kommissions mandatperiod med ett stort antal lagstiftningsförslag.

Enligt kommissionen ledde utvecklingen under 2022 till följande anmärkningsvärda slutsatser:

- De nationella parlamenten lämnade flest motiverade yttranden om ett lagstiftningsförslag från Europaparlamentet om att reformera EU:s vallag. Sedan 2017 har inget enskilt förslag fått lika många motiverade yttranden

- (5) som motsvarar lika många röster (8), även om detta antal fortfarande låg långt under tröskeln för en obligatorisk översyn av utkastet till lagstiftningsakt (ett gult kort).
- Totalt sett kom det in dubbelt så många motiverade yttranden (32) under 2022 som under 2021 (16) med argument för att subsidiaritetsprincipen hade åsidosatts. En sådan ökning har inte skett sedan 2016. Några av de motiverade yttrandena grundades dock inte på någon tydlig kritik mot en överträdelse av subsidiaritetsprincipen utan snarare på en upplevd brist på analys av nationella förhållanden.
 - Mer än 40 procent av de motiverade yttrandena kom från ett och samma nationella parlament: Sveriges riksdag. En sådan hög andel hade förekommit tidigare, men inte under de senaste åren.

Europaparlamentets resolution om genomförandet av fördragets bestämmelser om nationella parlament

I en resolution från den 17 januari 2024 framhåller Europaparlamentet bl.a. följande om genomförandet av fördragets bestämmelser om nationella parlament.

De nationella parlamentens aktiva deltagande i EU-frågor och ökade kontroll av de nationella regeringarna är avgörande för att säkerställa demokratisk ansvarsskyldighet och legitimitet i EU:s institutionella system. De nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union (artikel 12 i EU-fördraget) och spelar tillsammans med Europaparlamentet en viktig roll för att stärka EU-projektets demokratiska legitimitet, främja medborgarnas tillit och bidra till det europeiska projektets hållbarhet och motståndskraft.

Europaparlamentet understryker att den viktigaste befogenhet som de nationella parlamenten har fått till följd av Lissabonfördraget är att kontrollera efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen i ett tidigt skede av EU:s lagstiftningsförfaranden. Parlamentet anser att man bör överväga att införa en tolvveckorsperiod inom ramen för nästa översyn av fördragen. Parlamentet noterar att förfaranden med gula eller orange kort inte har använts i någon större utsträckning. Parlamentet föreslår att alla EU-institutioner och medlemsstater enas om en gemensam förståelse av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Parlamentet anser att utvecklingen av denna gemensamma förståelse bör omfatta alla delar av subsidiariteten och skulle kunna främjas genom nya samarbetsverktyg. Parlamentet rekommenderar att de nationella parlamenten använder Ipex-plattformen som en kanal för systematiskt informationsutbyte och tidig signalering av subsidiaritetsproblem.

Statistik från EU-samordningen

Prövningsutlåtanden

Under kalenderåret 2018 behandlade riksdagen tolv prövningsutlåtanden, varav två av utlåtandena gällde vardera två utkast till lagstiftningsakter.² Riksdagen beslutade att lämna tolv motiverade yttranden. Under 2019 behandlade riksdagen inga prövningsutlåtanden, men under 2020 behandlade riksdagen två prövningsutlåtanden. Riksdagen beslutade i båda fallen att lämna motiverade yttranden. Under 2021 behandlade riksdagen fem prövningsutlåtanden och beslutade i tre fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen besvarade samtliga motiverade yttranden som lämnades under 2018–2021.

Under 2022 behandlade riksdagen 16 prövningsutlåtanden. Riksdagen beslutade i 14 fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen besvarade samtliga motiverade yttranden som lämnades av riksdagen under 2022. Europaparlamentet besvarade ett motiverat yttrande som gällde ett utkast till lagstiftningsakt som lämnades på förslag av Europaparlamentet.

Under 2023 behandlade riksdagen sju prövningsutlåtanden. Riksdagen beslutade i samtliga fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har fram t.o.m. den 31 december 2023 besvarat tre av de motiverade yttranden som lämnades av riksdagen under 2023.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft och t.o.m. den 31 december 2023 har riksdagen sammanlagt utfört subsidiaritetsprövningar av 1305 utkast till lagstiftningsakter och lämnat totalt 100 motiverade yttranden (behandlade i 100 utlåtanden).

Granskningsutlåtanden

Under 2018 lämnade utskotten tre granskningsutlåtanden.³ Under 2019 lämnade utskotten sju granskningsutlåtanden, varav ett behandlade fyra dokument. Under 2020 lämnade utskotten sju granskningsutlåtanden, varav ett behandlade två dokument. Kommissionen har besvarat samtliga utlåtanden som riksdagen behandlade under 2018–2020.

Under 2021 lämnade utskotten nio granskningsutlåtanden. Kommissionen har besvarat åtta av granskningsutlåtandena.

Under 2022 lämnade utskotten fyra granskningsutlåtanden, varav ett behandlade tre dokument. Kommissionen har besvarat samtliga utlåtanden som riksdagen behandlade under 2022.

² I detta granskningsutlåtande redovisas uppgifterna per kalenderår i stället för per riksmöte. För uppgifter om antalet prövningsutlåtanden under riksmötet 2015/16 fram t.o.m. riksmötet 2018/19 hänvisas till utlåtande 2018/19:KU23. För motsvarande uppgifter under riksmötet 2010/11 och fram t.o.m. 2014/15 hänvisas till utlåtande 2015/16:KU11.

³ I detta granskningsutlåtande redovisas uppgifterna per kalenderår i stället för per riksmöte. För uppgifter om antalet granskningsutlåtanden under riksmötet 2015/16 fram t.o.m. riksmötet 2018/19 hänvisas till utlåtande 2018/19:KU23. För motsvarande uppgifter under riksmötet 2006/07 och fram t.o.m. 2014/15 hänvisas till utlåtande 2015/16:KU11.

Under 2023 lämnade riksdagen tre granskningsutlåtanden. Kommissionen har fram t.o.m. den 31 december 2023 besvarat två av granskningsutlåtandena.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Under hösten 2023 genomförde konstitutionsutskottet den fjortonde uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen sedan Lissabonfördraget trädde i kraft (bet. 2023/24:KU5).

I sitt ställningstagande konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att en klar förbättring kan skönjas när det gäller kommissionens motiveringar av subsidiaritetsprincipen. Några av utskotten som yttrade sig efterfrågade tidig, pålitlig och detaljerad information från kommissionen om planeringen av nya initiativ och om när åttaveckorsfristen kommer att inledas, vilket skulle förbättra utskottens möjlighet att planera arbetet med subsidiaritetsärenden. Konstitutionsutskottet instämde i denna synpunkt.

Utskottet framhöll vidare bl.a. att det är en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att kontrollera att subsidiaritetsprincipens följs, men det är också en möjlighet för de nationella parlamenten att utöva inflytande under EU:s beslutsprocess. De nationella parlamenten lämnade totalt 32 motiverade yttranden under 2022. Inget förslag samlade tillräckligt med invändningar för att uppnå tröskeln för ett gult kort. Utskottet konstaterade att riksdagen under 2022 stod för drygt 40 procent av de motiverade yttranden som de nationella parlamenten lämnade inom EU.

Utskottet noterade att endast ett begränsat antal nationella parlament har lämnat motiverade yttranden under senare år. Samtidigt konstaterades att de flesta nationella parlament lämnar yttranden inom ramen för den s.k. politiska dialogen. Den obalans och de skillnader som tycks finnas mellan i vilken utsträckning de nationella parlamenten använder sig av subsidiaritetsmekanismen väcker enligt utskottet en rad frågor. En fråga är om de nationella parlamenten som inte framställer några invändningar inom ramen för subsidiaritetsmekanismen inte gör det för att de inte har några invändningar eller om det t.ex. beror på att subsidiaritetsmekanismen inte upplevs som effektiv eller ändamålsenlig.

Utskottet framhöll att utskottet vid flera tillfällen tidigare har betonat värdet av kontakter och informationsutbyte mellan de nationella parlamenten för att säkra en effektiv övervakning av subsidiaritetsprincipen. Om de nationella parlamenten uppmärksammar varandra på när det finns invändningar mot ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen ökar möjligheterna att samla tillräckligt många parlament för att få ett förslag omprövat.

Utskottet anförde slutligen att det från ett demokratiskt perspektiv är bekymmersamt om endast ett begränsat antal nationella parlament tillvaratar möjligheten att kontrollera tillämpligheten av subsidiaritetsprincipen inom

ramen för det särskilda förfarandet. De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll är ett viktigt demokratiskt instrument inom ramen för EU:s beslutsfattande.

Tidigare behandling

Senast utskottet behandlade kommissionens årsrapporter om tillämpningen av subsidiaritet- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten var under våren 2019 (utl. 2018/19:KU23).

I sitt ställningstagande underströk utskottet inledningsvis vikten av de nationella parlamentens kontroll av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet anförde vidare att det är viktigt inte minst för EU:s demokratiska legitimitet att de nationella parlamenten tar ansvar för att bevaka att EU använder sig av sina tilldelade befogenheter i enlighet med subsidiaritetsprincipen och att EU-institutionerna uppmärksammas på alla betänkligheter parlamenten har i detta avseende.

Utskottet uppmärksammade vidare att flera av riksdagens utskott i yttranden till konstitutionsutskottet inom ramen för den årliga uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i riksdagen hade framhållit att det kan vara svårt att förutse och planera för kommande subsidiaritetsprövningar och att erfarenheten är att informationen i kommissionens planeringsdokument (arbetsprogram, färdplaner och sammanträdesplan) inte är helt tillförlitlig. Det saknas även tillförlitlig information om när de olika språkversionerna väntas bli klara och när åttaveckorsfristen börjar löpa. Utskottet framhöll även att en förlängning av tidsfristen från åtta till tolv veckor borde övervägas i lämpligt sammanhang, möjligen genom överenskommelser mellan medlemsstaterna och institutionerna inom EU.

Utskottet anförde också att riksdagen deltar i en formaliserad dialog med EU:s institutioner bl.a. när det gäller subsidiaritetskontrollen. Utskottet framhöll vidare att den parlamentariska EU-kommittén hade kommit till slutsatsen att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden, i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas, och att riksdagen bör acceptera att utlåtandena kan ses som ett deltagande i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i egenskap av nationellt parlament. Utskottet hänvisade till att EU-kommittén framhållit att riksdagen endast företräder sig själv som nationellt parlament och inte Sverige som medlemsstat. Utskottet ställde sig bakom EU-kommitténs uttalanden.

Utskottet har vidare vid flera tillfällen behandlat frågan om tolkningen av förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget, dvs. de områden som faller inom EU:s exklusiva befogenhet och som därmed inte omfattas av subsidiaritetsmekanismen enligt protokoll nr 2 (utl. 2013/14:KU45 s. 27 f., utl. 2014/15:KU9 s. 25 f. och utl. 2015/16:KU11 s. 23). I utskottets utlåtande från riksmötet 2014/15 anförde utskottet att kommissionen vidhöll att förteckningen inte är uttömmande och att vissa förslag implicit faller inom

unionens exklusiva befogenheter. Utskottet konstaterade att det råder delade meningar i fråga om tolkningen av artikel 3 EUF-fördraget. Utskottet framhöll att 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.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet välkomnar kommissionens arbete med bättre lagstiftning och de åtgärder som kommissionen vidtar för att stärka subsidiaritetsprincipens tillämpning. Vid sin senaste årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i riksdagen, som utskottet genomförde under hösten 2023, konstaterade utskottet att en klar förbättring kan skönjas när det gäller kommissionens motiveringar av subsidiaritetsprincipen jämfört med motiveringarna i de förslag som subsidiaritetsprövades under 2010, vilket är glädjande. Några av riksdagens utskott efterfrågade dock en tidigare, mer pålitlig och detaljerad information från kommissionen om planeringen av nya initiativ och om när åttaveckorsfristen kommer att inledas, vilket skulle kunna förbättra utskottens möjlighet att planera arbetet med subsidiaritetsärenden.

Utskottet konstaterar att det är en fördragsenlig skyldighet för de nationella parlamenten att kontrollera att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men det är också en möjlighet för de nationella parlamenten att utöva inflytande i EU:s beslutsprocess. Europaparlamentet beskriver det som den viktigaste befogenhet som de nationella parlamenten har fått till följd av Lissabonfördraget. Frågan som kan ställas är om de nationella parlamenten har tagit vara på denna möjlighet och därmed har fått det inflytande som är önskvärt.

Av kommissionens årsrapport för 2022 om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten framgår att de nationella parlamenten tillsammans lämnade totalt 32 motiverade yttranden under 2022. Som kommissionen konstaterar i sin rapport stod Sveriges riksdag ensam för 40 procent av de motiverade yttranden som de nationella parlamenten lämnade under 2022, vilket kan tyckas anmärkningsvärt. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft och fram t.o.m. utgången av 2022 har riksdagen haft invändningar mot knappt 8 procent av alla utkast som översänts för subsidiaritetsprövning.

En förklaring till det relativt höga antalet motiverade yttranden från riksdagen kan vara att riksdagen tar ställning till samtliga förslag som översänds för subsidiaritetsprövning enligt protokoll nr 2 och att samtliga 15 utskott har i uppgift att pröva förslag inom ramen för sina beredningsområden. De flesta andra parlament tycks göra någon form av urval av vilka förslag som ska subsidiaritetsprövas.

En annan förklaring skulle kunna vara att riksdagen endast i begränsad utsträckning deltar i den politiska dialogen med hänvisning till att regeringen

har huvudansvaret för att företräda Sverige som medlemsstat (2017/18:URF1 s. 181 f.). Utöver motiverade yttranden översänds s.k. granskningsutlåtanden till institutionerna efter att dokumentet från EU valts ut och granskats. Förslag till rättsakter är dock undantagna från granskningsförfarandet eftersom det inte har ansetts lämpligt att riksdagen granskar sådana förslag samtidigt som regeringen deltar i förhandlingar om förslagen. Utskotten i riksdagen har i stället möjlighet att framföra synpunkter som rör förslagen i sak vid överläggningar med regeringen. Syftet med granskningsförfarandet när det gäller EU-dokument är att riksdagen ska granska frågor under deras tidiga hantering inom EU. Det är under detta tidiga skede som riksdagen har ansetts ha störst möjlighet att påverka processen.

När det gäller motiverade yttranden noterar utskottet vidare att endast ett fåtal nationella parlament har lämnat motiverade yttranden under senare år. Efter 2016 när 26 av 41 nationella parlament lämnade motiverade yttranden, minskade antalet successivt fram till 2021, när endast 7 av 39 nationella parlament lämnade motiverade yttranden. Under 2022 ökade antalet nationella parlament som lämnade motiverade yttranden något, men trots detta var det fortfarande endast 13 av 39 nationella parlament som lämnade motiverade yttranden.⁴ Samtidigt kan utskottet konstatera att de flesta nationella parlament lämnar yttranden inom ramen för den s.k. politiska dialogen. Av den senaste rapporten från kommissionen framgår att 30 av 39 nationella parlament deltog i den politiska dialogen.

Den obalans och de skillnader som tycks finnas mellan de nationella parlamenten när det gäller i vilken utsträckning de använder sig av subsidiaritetsmekanismen väcker enligt utskottet en rad frågor. En fråga är om de nationella parlamenten som inte framställer några invändningar inom ramen för subsidiaritetsmekanismen inte gör det för att de inte har några invändningar eller om det t.ex. beror på att subsidiaritetsmekanismen inte upplevs som effektiv eller ändamålsenlig. Ett annat skäl kan vara att dessa nationella parlament använder sig av andra alternativa sätt för att utöva inflytande.

Utskottet konstaterar att tröskeln för ett s.k. gult kort som tvingar kommissionen att ompröva ett förslag endast har uppnåtts tre gånger, senast under 2016. Inget förslag samlade tillräckligt med invändningar för att uppnå tröskeln för ett gult kort under 2022. I sammanhanget kan det framhållas att utskottet vid flera tillfällen tidigare har betonat värdet av kontakter och informationsutbyte mellan de nationella parlamenten för att säkra en effektiv övervakning av subsidiaritetsprincipen. Om de nationella parlamenten uppmärksammar varandra på när det finns invändningar mot ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen ökar möjligheterna att samla tillräckligt många parlament för att nå tröskeln för ett gult kort och därmed få ett förslag omprövat.

⁴ Uppgifterna grundar sig på en genomgång av kommissionens årsrapporter om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten.

Den parlamentariska EU-kommittén som hade i uppgift att se över riksdagens arbete med EU-frågor ansåg att riksdagen borde samarbeta mer med andra nationella parlament och uppmuntrade till ett informationsutbyte på politisk nivå. Av det begränsade underlag som utskottet har framkommer det dock inte att något sådant informationsutbyte har ägt rum inför eller under subsidiaritetsprövningar. En annan möjlig väg till ett informationsutbyte mellan de nationella parlamenten är kontakter via de nationella parlamentens representanter vid EU:s institutioner. Denna väg används av utskotten i riksdagen och framhålls ofta som värdefull. Som flera av utskotten framhåller i den uppföljning konstitutionsutskottet genomfört är informationen på webbplatsen Ipex under pågående subsidiaritetsprövningar däremot av begränsad nytta, vilket är naturligt eftersom tidsfristen för subsidiaritetsprövningarna börjar att löpa samtidigt i samtliga nationella parlament.

Utskottet anser att det från ett demokratiskt perspektiv är bekymmersamt om endast ett begränsat antal nationella parlament tillvaratar möjligheten att kontrollera tillämpligheten av subsidiaritetsprincipen inom ramen för subsidiaritetsmekanismen. De nationella parlamentens subsidiaritetskontroll är ett viktigt demokratiskt instrument inom ramen för EU:s beslutsfattande.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens årsrapport 2022 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och om förbindelserna med de nationella parlamenten (COM(2023) 640).