



Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.

Sammanfattning

I utlåtandet behandlas två rapporter från kommissionen, dels den 20:e årsrapporten om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2013) 566 (även kallad 20:e rapporten om bättre lagstiftning), dels den åttonde årsrapporten om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2013) 565. Rapporterna avser 2012 och rör bl.a. tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barrosoiniativet. Inom ramen för utskottets uppföljnings- och utvärderingsarbete genomfördes en kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (2013/14:RFR10). Översikten utgör en del av utskottets underlag inför granskningen.

Konstitutionsutskottet påminner bl.a. om att subsidiaritetsprövningsmekanismen grundar sig på de fördragsslutande parternas önskan att säkerställa att alla beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt. Detta innebär enligt utskottet att mekanismen utgör ett fördragsenligt åtagande av väsentlig demokratisk och djup legitimitetsskapande natur för de nationella parlamenten. Utskottet påminner även om några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för sin fjärde uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, bl.a. att ca en åttondel av de unionsförslag som subsidiaritetsprövades under 2012 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Utskottet ställer sig alljämt avvisande till att parlamenten förutsätts subsidiaritetspröva förslag där motivering helt saknas. En avsaknad av motivering bör kunna betraktas som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet. Utskottet bedömer att subsidiaritetskontrollen är ineffektiv under dess nuvarande former. En förlängning av åttaveckorsfristen och en översyn av nivåerna på och effekterna av trösklarna för gula och orange kort borde övervägas i lämpligt sammanhang. Slutligen påminner utskottet även om unionsförslagsställarnas skyldigheter att ta hänsyn till de nationella parlamentens motiverade yttranden och om att förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund.....	4
Rapporternas huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets granskning.....	9
Gällande ordning m.m.	9
Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning.....	14
Kammarkansliets iakttagelser.....	15
Yttranden från andra nationella parlament.....	17
Kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.....	19
Tidigare granskning.....	21
Europaparlamentets resolution.....	23
Övrigt.....	24
Utskottets ställningstagande.....	25
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommissionsrapporter om dels subsidiaritet och proportionalitet, dels förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 27 maj 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Bill

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Höff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M), Sedat Dogru (M) och Stefan Käll (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I utlåtandet behandlas två dokument från kommissionen som den 30 juli 2013 antog både en årsrapport för 2012 om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2013) 566 (nedan subsidiaritetsrapporten) samt en årsrapport för 2012 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2013) 565 (nedan förbindelserapporten).

Den förstnämnda rapporten inkom på svenska till riksdagen den 27 augusti 2013. Den andra rapporten inkom på svenska den 26 augusti 2013. Efter beslut från talmannen hänvisade kammaren den 21 november 2013 (se 3 § prot. 2013/14:32) rapporterna till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

Bakgrund

Kommissionen lägger fram rapporter om bättre lagstiftning för Europeiska rådet, Europaparlamentet (EP), rådet och de nationella parlamenten i enlighet med fördragsfästa protokoll. Dessa rapporter berör bl.a. tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

År 2006 tog kommissionen initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barroso-initiativet. I meddelandet En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat (KOM(2006) 211), framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten involveras närmare i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik, inte minst eftersom ett ökat deltagande från de nationella parlamenten kan bidra till att EU-politiken lättare kan anpassas till skiftande omständigheter och genomföras på ett effektivare sätt. Kommissionen beslutade att nya lagförslag och samrådsdokument skulle översändas snabbt och direkt till de nationella parlamenten. Kommissionen anförde vidare att om de nationella parlamenten får större möjligheter att yttra sig, kan detta förbättra arbetet med att utforma politiken.

Rapporternas huvudsakliga innehåll

Liksom tidigare år undersöker subsidiaritetsrapporten (dvs. årsrapporten för 2012 om subsidiaritet och proportionalitet) hur principerna om subsidiaritet och proportionalitet har tillämpats av EU:s olika institutioner och organ. I rapporten behandlas vissa av kommissionens initiativ och lagstiftningsförslag som gett upphov till frågor kring subsidiariteten under 2012 närmare. Eftersom kontrollen av subsidiaritetsprincipen är nära kopplad till kommissionens poli-

tiska dialog med de nationella parlamenten, kompletterar subsidiaritetsrapporten den s.k. förbindelserapporten (dvs. årsrapporten för 2012 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten).

Subsidiaritetsrapporten är indelad i tre avsnitt som behandlar tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, viktiga ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen ifrågasatts samt slutsatser. Förbindelserapporten är indelad i fyra huvudsakliga avsnitt som behandlar huvudfrågor i den politiska dialogen (dvs. smart budgetkonsolidering och demokratisk legitimitet), skriftliga yttranden från de nationella parlamenten, besök och kontakter mellan kommissionen och parlamenten samt kommissionens syn på framtidsutsikterna för dess förbindelser med de nationella parlamenten. I rapporten finns även förteckningar över motiverade yttranden och övriga yttranden (inom ramen för den politiska dialogen) under 2012 och de förslag och initiativ från kommissionen som gett upphov till flest yttranden inom ramen för den politiska dialogen. Rapporternas samtliga sju avsnitt sammanfattas nedan.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas tillämpning

I avsnittet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna redogörs för främst kommissionens men även de nationella parlamentens och rådets tillämpning av principerna. Vad gäller kommissionens tillämpning framgår bl.a. att en analys av subsidiariteten ingår som ett led i konsekvensbedömningen av förslagen. Analysen kontrolleras därefter ingående av konsekvensbedömningsnämnden som tidigare har betonat behovet av att alla konsekvensbedömningar rymmer solida och detaljerade subsidiaritetsmotiveringar.

Vad gäller de nationella parlamentens tillämpning framgår att trots en ökning av inlämnade motiverade yttranden med 9 procent under 2012 utgjorde dessa endast ca 10,5 procent av de 663 yttranden som lämnades till kommissionen under 2012 inom ramen för den bredare politiska dialogen med nationella parlament (det s.k. Barrosoiniativet). De tre nationella parlament som utfärdade flest motiverade yttranden under 2012 var den svenska riksdagen (20 stycken), den franska senaten (7 stycken) och det tyska förbundsrådet (5 stycken). Av subsidiaritetsrapporten framgår att riksdagen kontrollerar subsidiaritetsaspekten i alla kommissionsförslag och har decentraliserat kontrollen till sina utskott som tycks tillämpa olika kriterier. I rapporten hävdas, med hänvisning till konstitutionsutskottets tredje uppföljningsbetänkande (bet. 2012/13:KU8), att detta kan påverka antalet motiverade yttranden från riksdagen. Vidare hänvisas i subsidiaritetsrapporten till Cosacs artonde halvårsrapport med en översikt över förfaranden och praxis för parlamentarisk kontroll. Av enkätsvar från de nationella parlamenten som redovisas i Cosacrapporten framgår bl.a. att flertalet parlament anser att subsidiaritetskontrollerna inte är ändamålsenliga utan en proportionalitetskontroll. Enligt Cosacrapporten anger flertalet parlament att deras motiverade yttranden ofta bygger på en extensivare tolkning av subsidiaritetsprincipen än formuleringen i protokoll nr 2 om

tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan subsidiaritetsprotokollet eller protokollet). Det nederländska överhuset anser t.ex. att man vid subsidiaritetskontrollen inte kan utesluta principerna om laglighet och proportionalitet. Såväl den tjeckiska senaten som det brittiska överhuset uttryckte liknande ståndpunkter om subsidiaritetsprincipens allmänna och abstrakta karaktär. Den sistnämnda kammaren argumenterade för en extensivare tolkning av principen eftersom dess tillämpning i praktiken vilar på politisk bedömning.

Vad gäller lagstiftarnas (rådets och Europaparlamentets) tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår av kommissionens subsidiaritetsrapport att det är Ständiga representanternas kommitté (Coreper) som ska se till att principerna efterlevs i rådet. Vidare anges att Europaparlamentet (EP) 2012 inrättade ett nytt direktorat som på enskilda EP-utskotts begäran tillhandahåller bedömningar av bl.a. ändringar som EP överväger.

Vad gäller EU:s domstols (nedan domstolen) tillämpning anges att ingen av domstolens domar under 2012 utvecklade subsidiaritetsprincipen på något väsentligt sätt. Genom två domar bekräftade domstolen att subsidiaritetsprincipen inte gäller statligt stöd där kommissionen har exklusiv befogenhet (mål C-288/11) och att samma princip och mer allmänt behörighetsbestämmelserna i fördraget inte ger upphov till individuella rättigheter, varför en överträdelse av dessa bestämmelser i sig inte leder till utomobligatoriskt ansvar för unionen och dess institutioner (C-221/10).

Ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen ifrågasatts

I avsnittet redovisas de kommissionsförslag som gett upphov till flest diskussioner om subsidiaritet och proportionalitet, främst det s.k. Monti II-förslaget (förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster) mot vilket de nationella parlamenten utfärdade det första s.k. gula kortet (dvs. motiverade yttranden som samlar fler än 18 röster). De flesta av de parlament som antog motiverade yttranden ifrågasatte användningen av artikel 352 i EUF-fördraget som rättslig grund för Monti-II förslaget. De flesta ansåg att denna rättsliga grund är otillräckligt motiverad. Vissa parlament ifrågasatte förslagets mervärde och behovet av det. Av rapporten framgår att kommissionen dock drog slutsatsen att subsidiaritetsprincipen inte hade åsidosatts men medgav ändå att förslaget sannolikt inte skulle få politiskt stöd och drog således tillbaka förslaget den 26 september 2012. Även förslaget om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt redovisas i avsnittet. Av de fem motiverade yttranden som förslaget föranledde kom ett från riksdagen som bl.a. pekade på att social trygghet är medlemsstaternas ansvar och att bistånd sköts bäst av medlemsstaterna (jfr utl. 2012/13:SoU8).

Subsidiaritetsrapportens slutsatser

Under 2012 ökade medvetenheten om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i ett interinstitutionellt sammanhang, inte minst på grund av utfärdandet av det första gula kortet. Kommissionen menar att intensifieringen under 2012 av diskussionerna om principernas definition grundar sig i behovet av att bättre definiera räckvidden av fördragets subsidiaritetskontroll. Enligt kommissionen ser de nationella parlamenten tydliga fördelar med en större samordning av kontrollen, och allt fler efterlyser riktlinjer samtidigt som de vill förbehålla sig rätten att tolka dessa principer. I sammanhanget påminner kommissionen i sin subsidiaritetsrapport, KOM(2013) 566, om att dess riktlinjer för konsekvensbedömning redan innehåller tydliga kriterier som ska användas för att bedöma kommissionsförslagets förenlighet med principerna samt att kommissionen alltid har uppmanat andra institutioner att tillämpa dessa kriterier.

Huvudfrågor i den politiska dialogen

Av förbindelserapporten, KOM(2013) 565, framgår att de nationella parlamenten under 2012 i ännu högre grad riktade in sina yttranden på EU:s krisåtgärder. Det danska ordförandeskapet för Cosac intensifierade parlamentens arbete med bl.a. de tolv huvudåtgärderna i inremarknadsakten. Vid Cosacmötet i april 2012 efterlystes en förstärkt politisk dialog under den europeiska planeringsterminen. Därför föresatte sig kommissionen att särskilt vid två tidpunkter intensifiera dialogen med de nationella parlamenten: den första i början av året efter att den årliga tillväxtöversikten har lagts fram, och den andra när Europeiska rådet har godkänt de landsspecifika rekommendationerna. Den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten under 2012 rörde även frågan om bättre samordning mellan medlemsstaternas makroekonomiska politik och budgetpolitik. Även frågan om den europeiska planeringsterminens demokratiska legitimitet började framstå som ett huvudtema för den interparlamentariska dialogen i sig men även för de nationella parlamentens dialog med kommissionen.

Skriftliga yttranden från de nationella parlamenten

I avsnittet behandlas bl.a. deltagandet i och räckvidden för den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Vad gäller deltagandet konstateras att under 2012 inkom totalt 663 yttranden (inbegripet motiverade yttranden) från parlamenten, vilket motsvarar en ökning med nästan 7 procent jämfört med 2011. Kommissionen noterar att ökningen är mycket blygsammare än tidigare år (då den låg på 55 procent för 2010 och 60 procent för 2011). Antalet yttranden ökade särskilt från det portugisiska parlamentet (som ensamt stod för drygt 34 procent av alla yttranden till kommissionen under 2012), de båda tyska kamrarna samt de franska, italienska och polska senaterna. Det var sex kamrar som inte alls deltog i den politiska dialogen 2012

(jämfört med fyra 2011 och tio 2010). Sammanlagt lämnade 15 kammare in fler yttranden i den politiska dialogen 2012, 15 var mindre aktiva och 7 lämnade in exakt lika många yttranden som 2011.

I förbindelserapporten noterar kommissionen särskilt att riksdagen visserligen lämnade in nästan dubbelt så många motiverade yttranden (20 i stället för 11), men 60 procent färre yttranden om innehållet i kommissionens förslag och initiativ. Under 2012 fortsatte utvecklingen som innebär att parlamenten i allt högre grad inriktar sin politiska dialog med kommissionen på lagstiftningshandlingar snarare än på andra dokument. Endast en försumbar andel av parlamentens yttranden avsåg andra dokument än lagstiftningshandlingar. Undantaget var riksdagen. Dess 13 politiska yttranden avsåg uteslutande andra dokument än lagstiftningshandlingar, medan de 20 yttrandena om lagstiftningshandlingar samtliga var motiverade yttranden.

Med tanke på yttrandenas fokus under såväl 2012 som tidigare år framstår enligt kommissionens förbindelserapport tre politikområden som ständigt återkommande och huvudsakliga intresseområden för de nationella parlamenten: inre marknaden och tjänster, rättsliga frågor och inrikes frågor.

Kontakter och besök

Kommissionen fortsatte sin praxis att på begäran höras av nationella parlamentsutskott och att regelbundet träffa nätverket för de nationella parlamentens ständiga representanter i Bryssel för att diskutera kommande initiativ eller ärenden som är under behandling. Tjänstemän från tio generaldirektorat inom kommissionen deltog i 17 möten med parlamentens ständiga representanter.

Framtidsutsikterna

Kommissionen gör bedömningen att debatten om demokratisk legitimitet kommer att fortsätta stå högt på dagordningen för den interinstitutionella dialogen 2013, inklusive dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Kommissionen kommer att inrikta sig på ett effektivt genomförande av den intensifierade politiska dialogen som kommissionen har erbjudit parlamenten vid två viktiga tidpunkter under den europeiska planeringsterminen. Kommissionen uppmanar parlamenten att intensifiera diskussionerna med kommissionen om den årliga tillväxtstrategins prioriteringar och om de nationella beslutsfattarnas effektivaste sätt att genomföra de landsspecifika rekommendationerna. Detta är enligt kommissionen särskilt viktigt eftersom den europeiska planeringsterminen utvecklas mot ett centralt verktyg som stöder och åtföljer medlemsstaternas strukturreformer; t.ex. har EU:s resultattavla för rättskipning införts av kommissionen i den europeiska planeringsterminen. Slutligen nämner kommissionen att den stöder initiativet om en regelbunden s.k. Europadag för att öka medvetenhet om unionsfrågorna.

Utskottets granskning

Gällande ordning m.m.

EU-fördraget

Enligt artikel 5.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionen (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 (nedan subsidiaritetsprotokollet eller protokollet), dels de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet. Enligt artikel 12 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 protokollet om de nationella parlamentens roll i unionen (nedan protokollet om de nationella parlamentens roll).

EUF-fördraget

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 och den gemensamma handelspolitiken. Av regeringens proposition om godkännande av Lissabonfördraget framgår att den ovannämnda förteckningen är uttömmande (prop. 2007/08:168 s. 98).

Protokollet om de nationella parlamentens roll

Av artikel 4 i protokollet 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.

Subsidiaritetsprotokollet

Av artikel 1 i protokollet 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 gäller bl.a. att kommissionen ska 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 EP). I artikel 5 anges det bl.a. att utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare anges det i artikeln att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma dels om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts, dels dess finansiella konsekvenser, dels, om det gäller ett direktiv, dess konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även av artikeln att skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivå 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 EP:s, 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 10 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen (RO) gäller att riksdagen på det sätt som anges i denna paragraf ska behandla de grönböcker och vitböcker som överlämnas till riksdagen. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas på samma sätt. Enligt tredje stycket gäller dels att 4 kap. 8 § är tillämplig vid utskottets granskning av dokumentet, dvs. att det granskande utskottet får bereda ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör detta utskotts beredningsområde, dels att utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen. Utskottet ska enligt fjärde stycket redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren (nedan benämnt granskningsutlåtande). Vid utskottets beslut om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga, dvs. ledamöter har rätt att begära öppen omröstning inom utskottet och att till utlåtandet bifoga reservationer eller särskilda yttranden. Enligt femte stycket gäller att kammaren beslutar om utlåtandet.

Av konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (2005/06:KU21 s. 28–29) 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 10 kap. 6 § första stycket RO gäller att riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt tredje stycket ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Av fjärde stycket följer dels 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 EP:s, rådets och kommissionens ordförande, dels att utskottet också ska avge ett utlåtande till kammaren (nedan benämnt prövningsutlåtande) om minst fem ledamöter av utskottet begär det, dels att utskottet i annat fall ska anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Av såväl Lissabonutredningens (2008/09:URF2) som konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (2009/10:KU2 s. 13–15) framgick att subsidiaritetstestprövningen 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 genomföras, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska genomföras eller inte, samt att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetstestprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av denna princip, och som utredningen har hänvisat till. Av förarbetena framgår även att de nationella parlamenten har en fördragsenlig skyldighet att bevaka att subsidiaritetstestprincipen efterlevs (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 subsidiaritetstestaspekter aktualiseras i den utsträckning som utskottens granskning blottlägger sådana. Utskottens granskning leder till s.k. granskningsutlåtanden enligt 10 kap. 5 § RO.

I en av processens senare faser och i enlighet med regleringen i 10 kap. 6 § 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 EP:s, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Om minst fem utskottsledamöter anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen har de rätt att i ett s.k. prövningsutlåtande som överlämnas av det prövande utskottet till kammaren lämna förslag till ett motiverat yttrande.

Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd

Konsekvensbedömningsnämnden tillsattes av kommissionens ordförande under 2006. Nämnden verkställer en oberoende kvalitetskontroll av kommissionens konsekvensbedömningar. Nämndens kontroll genomförs främst genom att utkast till konsekvensbedömningar granskas. På grundval av dessa granskningar kan nämnden i yttranden lämna rekommendationer för förbättring av dessa utkast. Nämndens yttranden publiceras. I januari 2011 publicerades nämndens rapport för 2010 (jfr utl. 2010/11:KU26 s. 11 f. för en kort sammanfattning av rapportens relevanta delar). I januari 2012 publicerades nämndens rapport för 2011, se SEK(2012) 101. Av denna rapport framgick att nämnden sammantaget ansåg att kommissionen hade fortsatt att göra framsteg mot ett evidensbaserat tillvägagångssätt och att det rekordstora antalet konsekvensbedömningar som lämnades in till nämnden under 2011 visade i vilken utsträckning som konsekvensbedömningsarbetet var förankrat i kommissionens arbetsmetoder. Nämnden betonade dock att kvaliteten på konsekvensbedömningarna fortfarande varierar. Av rapporten framgick att även om andelen under 2011 (43 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade jämfört med 2010 (50 procent) lämnades fortfarande synpunkter i ett betydande antal av nämndens yttranden (jämfört med åren 2007–2009 då andelen sådana rekommendationer kretsade kring 30 procent). I rapporten anför nämnden att den ofta efterfrågar starkare motivering vad gäller behovet av unionsåtgärder.

I februari 2013 publicerades nämndens rapport för 2012 på kommissionens webbplats. Av rapporten framgick att nämnden uppmärksammade betydande bekymmer i fråga om subsidiaritet vid ett antal konsekvensbedömningar. Mot bakgrund av detta förordade den att kommissionens samtliga generaldirektorat ägnar särskild uppmärksamhet åt subsidiaritetsmotiveringen av förslag, särskilt med tanke på den nya subsidiaritetskontrollmekanism som infördes genom Lissabonfördraget. Trots att andelen under 2012 (33 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade ytterligare (se ovan för andelen 2010 och 2011) ansåg nämnden att det fanns utrymme för förbättringar.

I april 2014 publicerades nämndens rapport för 2013 på kommissionens webbplats. Av rapporten framgår bl.a. att andelen av rekommendationerna i

nämndens yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet ökade, dock endast marginellt.

Statistik från Riksdagsförvaltningen

Prövningsutlåtanden

Enligt uppgifter som har sammanställts av kammarkansliet behandlade kammaren 5 prövningsutlåtanden i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen 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 EP:s, 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.

Hittills har kammaren under riksmötet 2013/14 behandlat 5 prövningsutlåtanden. Av dessa debatterades 3 i kammaren och resulterade i 1 votering. Riksdagen beslutade i 4 fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har hittills besvarat samtliga 4 av riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2013/14.

Sammanlagt har riksdagen sålunda hittills lämnat 44 motiverade yttranden som gällt 49 lagstiftningsutkast sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Sammanlagt har riksdagen hittills utfört subsidiaritetsprövningar av 481 lagstiftningsutkast.

Granskningsutlåtanden

Enligt uppgifter från kammarkansliet lämnade utskotten 10 granskningsutlåtanden under riksmötet 2006/07. Av dessa 10 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. 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. 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. Av dessa 14 debatterades 8 i kammaren varav 4 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 13 av dessa 14 utlåtanden.

Hittills under riksmötet 2013/14 har utskotten lämnat 2 granskningsutlåtanden. Av dessa 2 har samtliga blivit föremål för debatt i kammaren varav 2 har resulterat i votering. Kommissionen har inte svarat på något av dessa 2 utlåtanden.

Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning

Konstitutionsutskottets fjärde årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2013/14:KU5) genomfördes under hösten 2013 och slutfördes den 5 december 2013. Uppföljningen omfattar perioden den 1 januari–31 december 2012 och de 125 subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under den nämnda perioden. Utskottet hade berett övriga utskott möjlighet att yttra sig över vissa iakttagelser som utskotten gjorde vid genomgången av de genomförda subsidiaritetsprövningarna. Genomgången av motiveringarna av subsidiaritetsprincipen i de 125 aktuella subsidiaritetsprövningsärendena visade att motiveringar saknades eller var bristfälliga i nästan en åttondel av ärendena (dvs. i 16 fall eller ca 13 procent). En liten kvantitativ förbättring märks vid jämförelse med föregående uppföljningar. Under 2011 saknades motiveringar i ca en sjättedel av ärendena (dvs. 20 av 124 utkast) eller ca 16 procent av förslagen (bet. 2012/13:KU8 s. 56). Sammantaget vid de två uppföljningar som gällde 2010 (bet. 2010/11:KU18 och 2011/12:KU4) var motiveringarna bristfälliga eller saknades i en tredjedel av fallen (totalt 24 av 71 förslag) eller ca 34 procent. De brister som utskottet uppmärksammade i denna del är givetvis inte acceptabla. Konstitutionsutskottet noterade att flera av riksdagens övriga utskott även hade framhållit att motiveringarna ofta var mycket kortfattade. Konstitutionsutskottet framhöll att det är av vikt att kommissionen i egenskap av det organ som lägger fram utkast till lagstiftningsakter också lämnar en grundlig motivering till varför utkasten är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utskottet anförde att kommissionens motiveringar i

många fall närmast är pliktskyldiga skrivningar och inte utformade utifrån de förutsättningar som råder i det aktuella utkastet. Motiveringarna tycks utgå från kraven för subsidiaritetsprövningen snarare än från det enskilda fallet, och cirkelliknande resonemang kan enligt utskottet förekomma. Det anges ofta att målen för ett förslag inte kan uppnås utan åtgärder på unionsnivå, men inte varför de inte kan uppnås. Kommissionen för också många gånger ett längre resonemang kring subsidiariteten i arbetsdokument men inte i utkastet som översänts till parlamenten. En klar förbättring vore enligt konstitutionsutskottet om dessa resonemang återgavs även i de utkast som översänds till de nationella parlamenten. Utskottet påminde om att kommissionen och andra förslagsställare enligt subsidiaritetsprotokollet har en absolut skyldighet att motivera sina utkast till lagstiftningsakter i fråga om subsidiaritetsprincipen. Det återstår en hel del innan kommissionen uppfyller kraven i protokollet. Mot denna bakgrund betonade utskottet än en gång och med eftertryck att uteblivna eller knapphändiga motiveringar i sin tur leder till att riksdagen och andra nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokollet. Detta utgör enligt utskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Utskottet framhöll att det är av yttersta vikt att kommissionen i sina förslag lämnar mer utförliga redogörelser för hur kommissionen resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utförliga motiveringar utgör enligt konstitutionsutskottet en förutsättning för att de nationella parlamenten ska kunna kontrollera förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Kammarkansliets iakttagelser

EU-samordningen vid kammarkansliet har sammanställt sina erfarenheter och iakttagelser vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde i en kanslipromemoria daterad den 15 april 2014. I kanslipromemorian, som avser iakttagelser under 2013, finns även observationer som bygger vidare på sådant som redovisats i de tre föregående underlagen för 2010, 2011 och 2012 (jfr utl. 2010/11:KU26 s. 18 f., utl. 2011/12:KU5 s. 24 och utl. 2012/14:KU14 s. 22 f.). I promemorian lämnas kommentarer om kommissionens administrativa rutiner, om frågor som till sin natur kan utgöra exklusiv befogenhet, om vissa övriga iakttagelser angående subsidiaritetskontrollen och slutligen om riksdagens övriga granskningsförfarande enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen (RO).

Med hänsyn till 2013 års erfarenheter bedömer EU-samordningen sammanfattningsvis att kommissionens administrativa rutiner kring tillämpningen av subsidiaritetskontrollmekanismen har satt sig och nu i rimlig grad innefattar sådan tydlighet och förutsägbarhet som konstitutionsutskottet har förutsatt (jfr utl. 2010/11:KU26). EU-samordningen uppfattar också att kommissionen, som utskottet efterfrågat (utl. 2011/12:KU5), har klargjort tillämpningen i fråga om ändrade förslag och området för unionens exklusiva befogenheter. Kommissionens inställning, som framgår av dess svar på utskottets senaste

utlåtande (utl. 2012/13:KU14), innebär att ändrade förslag enligt kommissionen inte omfattas av subsidiaritetskontrollmekanismen, men att kommissionen i undantagsfall ändå kommer att underställa ändrade förslag en subsidiaritetskontroll om de föreslagna ändringarna är av sådan art att de kan påverka subsidiaritetsanalysen. Enligt EU-samordningen finns det dock anledning att även i fortsättningen följa tillämpningen. I sammanhanget hänvisas till två fall på momsområdet där kommissionen dragit på inledandet av subsidiaritetsprövningen som skäl till särskild uppmärksamhet inför framtiden.

I EU-samordningens promemoria lyfts två övriga iakttagelser; det första gäller den s.k. åttaveckorsspärren i artikel 4 protokoll nr. 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (se ovan under gällande ordning m.m.) som gäller för rådets beslut i nya ärenden, det andra gäller det proportionalitetskriterium som kan anses (jfr bet. 2010/11:KU18 s. 9) ingå i subsidiaritetsbedömningen. I den första frågan, som är föranledd av två refererade ärenden, framgår av promemorian att undantaget till denna spärr (som får göras i motiverade brådskande fall) medför att de nationella parlamentens möjlighet att utöva sin fördragsreglerade rätt att subsidiaritetspröva utkast till lagstiftningsakter i praktiken kan tömmas på sitt innehåll, eller åtminstone beskäras genom att tidsfristen för prövningen kortas. I sammanhanget anser EU-samordningen att det skulle vara en fördel om kommissionen, i fall där den förordar undantag från spärren, uppmärksammade riksdagen och de andra nationella parlamenten på detta inte bara i motiveringen till förslagen utan även i de s.k. protokoll 2-skrivelserna (som föregår en subsidiaritetsprövning). Den andra frågan har sin grund i kommissionens meddelande om översyn av förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, jämte det svar som kommissionen skickat till riksdagen med anledning av dess motiverade yttrande (jfr utl. 2013/14:JuU13). Av meddelandet och svaret framgår att kommissionen anser att vissa av riksdagens argument ligger inom gränserna för subsidiaritetsprincipen, men inte andra. Även om kommissionen i detta avseende inte är konsekvent, gäller detta specifika argument som är kopplade till det proportionalitetskriterium som konstitutionsutskottet har påpekat inryms i subsidiaritetsprövningen. Kommissionens synsätt, dvs. att inte acceptera argument i motiverade yttranden som rör proportionalitetsaspekter, har även bekräftats genom kontakter mellan EU-samordningens och kommissionens tjänstemän. EU-samordningen noterar i sammanhanget att brittiska överhusets EU-utskott i ett brev till kommissionen uttryckt bekymmer över att kommissionen på detta sätt anser sig ensidigt kunna snäva in subsidiaritetsprincipens innebörd.

I EU-samordningens promemoria uppmärksammas att kommissionen i sin rapport om förbindelserna med nationella parlament lyfter fram riksdagen som ensamt avvikande från en trend som innebär att nationella parlament inriktar sin politiska dialog med kommissionen på lagstiftningshandlingar snarare än på andra dokument. Kommentaren visar enligt promemorian att kommissionen inte helt uppfattat innebörden av riksdagens granskning av unionsdokument. I promemorian kommenteras det faktum att kommissionen finner det

värt att notera att riksdagen under 2012 lämnat 60 procent färre yttranden om kommissionens initiativ än 2011. Enligt EU-samordningen ligger dock orsaken till variationen inte så mycket i ett förändrat arbetssätt i riksdagen som i vilka slags dokument kommissionen antar. Av 10 kap. 5 § RO följer att antalet grön- och vitböcker från kommissionen direkt påverkar antalet granskningsutlåtanden som behandlas i kammaren. Dessa böcker står för ungefär hälften av de dokument som granskas av riksdagen. Av promemorian framgår att entydiga tecken på förändringar i riksdagens granskningsförfarande inte kan skönjas av förfarandets utfall. En av de alternativa förklaringar som nämns i promemorian skulle kunna ligga i kommissionens s.k. mandatcykel, dvs. att kommissionen antar fler policystrategiska dokument, dvs. grön- och vitböcker, en bit in i och mot mitten av kommissionens mandatperiod för att sedan minska mot slutet.

Yttranden från andra nationella parlament

I den s.k. IPEX-databasen har information lämnats om ställningstaganden och yttranden från andra nationella parlament vad gäller kommissionens aktuella rapporter. Fram till den 27 maj 2014 hade enligt uppgifter ur databasen sex kamrar i medlemsstaterna slutfört sin granskning av subsidiaritetsrapporten och fem kamrar av förbindelserapporten. Vissa av dessa yttranden finns tillgängliga på engelska i databasen. Dessa har konstitutionsutskottets kansli sammanfattat nedan.

Storbritanniens underhus

Den 6 november 2013 publicerade det brittiska underhusets EU-utskott (European Scrutiny Committee) sin 22:a rapport i vilken de här granskade kommissionsrapporterna behandlades. Vad gäller förbindelserapporten delade utskottet den brittiska regeringens inställning om vikten av stark demokratisk och parlamentariskt ansvarsutkrävande samt legitimitet på nationell nivå. I sammanhanget pekade utskottet på att den även delade den brittiska Europaministerns åsikt om att kommissionens skenbara fokus på dessa frågor bagatelliseras av dess förordande av den föreslagna s.k. Europadagen. Vad gäller subsidiaritetsrapporten höll utskottet med om att utvecklingen av gemensamma kriterier för utvärdering av efterlevnaden av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna skulle vara skadlig för de nationella parlamentens frihet att tolka dessa principer. Vidare stödde utskottet ministerns påpekanden om kommissionens bristande svar på motiverade yttranden, framför allt avsaknaden av individuella svar på de motiverade yttranden som utlöste det första gula kortet om Monti II-förslaget. Vidare bad utskottet ministern att förklara vad som avsågs med initiativen om det s.k. ”förstärkta gula kortet” och ett nytt ”rött kort” som diskuterades då samt deras tillvägagångssätt. Slutligen uppmärksammade utskottet ministern på de brister som den brittiska regeringens motsvarigheter

till faktagromemorior eller subsidiaritetsbedömningar led av i fråga om otillräckligt underbyggda subsidiaritetsbedömningar och undrade vad ministern kunde göra för att lösa detta.

Italiens deputeradekammare

Den 15 januari 2014 lämnade kammarens EU-utskott efter en granskning av kommissionens subsidiaritetsrapport följande iakttagelser. Unionens institutioner måste anpassa sina verksamheter så att de bättre speglar subsidiaritetsprincipens dynamiska karaktär, vilket kan innebära att öka omfattningen av unionsåtgärder när omständigheterna så kräver, eller tvärtom att begränsa eller upphöra helt med åtgärder när dessa inte längre är motiverade. Utskottet anser att varje form av samordning av subsidiaritetskontrollen skulle vara fördragsstridig. Även lägre trösklar för användningen av gula eller orange kort skulle enligt det italienska utskottet vara oacceptabla eftersom parlament därigenom skulle kunna uppmanas att blockera eller sakta ned unionslagstiftning. Utskottet ansåg att förslagsställare, främst kommissionen, borde erbjuda mer detaljerade subsidiaritetsmotiveringar till sina förslag. Rådet borde utveckla verktyg för att ta fram konsekvensbedömningar i likhet med kommissionen och EP, och samtliga dessa unionsinstitutioners metoder genom vilka konsekvensbedömningar tas fram borde vara jämförbara för att stödja de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar.

Italiens senat

Den 20 november 2013 antog senatens EU-utskott en resolution om både subsidiaritets- och förbindelserapporterna som granskas i detta utlåtande. I resolutionen anges bl.a. att det finns ett fortsatt behov av att förse senaten med rätten att granska även icke-lagstiftande förslag från kommissionen samt att främja en gradvis europeisering av nationell parlamentarisk verksamhet. I resolutionen pekas på vikten av att stärka legitimiteten för unionsåtgärder genom medverkan och samordning mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, i synnerhet när det gäller åtgärder för att genomföra och efterfölja finanspakten samt tillväxt- och sysselsättningspakten.

Tysklands förbundsråd

Den 29 november 2013 antog förbundsrådet ett yttrande om subsidiaritetsrapporten i vilket rådet bl.a. pekade på värdet av att fortsatt diskutera för att skapa en gemensam syn på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta i ljuset av de skilda uppfattningar och definitioner som finns av principerna såväl på nationell som europeisk nivå. I sammanhanget betonade förbundsrådet att subsidiaritetskontrollen även ska omfatta en befogenhetskontroll. Vidare betonade rådet att kommissionen i framtiden borde beakta de argument som

sänts genom motiverade yttranden på ett mer ingående sätt. Slutligen underströk rådet vikten av samordning i subsidiaritetsfrågor mellan de nationella parlamenten och pekade särskilt på de s.k. måndagsmorgonmötena.

Tjeckiens senat

Den 30 oktober 2013 antog senaten en resolution i vilken både subsidiaritets- och förbindelserapporterna behandlades. Senaten ansåg att det interparlamentariska samarbetet är ett viktigt instrument för utbyte av information och synpunkter mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet. Senaten ansåg dock inte att detta samarbete är ett instrument som garanterar demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande. Senaten uppskattade nätverket av de nationella parlamentens ständiga representanter till unionen. Nätverket har enligt senaten utvecklats till ett praktiskt verktyg för utbyte av information som underlättar samordning. Senaten uppmanade både EP och kommissionen att höja kvaliteten på den politiska dialogen genom att svara på de nationella parlamentens bidrag på ett mer konkret och detaljerat sätt snarare än genom att bara upprepa allmänna uttalanden från motiveringen till deras ursprungliga förslag. Senaten var dock medveten om att detta förutsatte att senaten själv i sina yttranden till unionsinstitutioner lämnar konkreta förslag och synpunkter.

Kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

För att få en djupare kunskap om den närmare innebörden av subsidiaritetsprincipen enligt bl.a. EU-rätten, om subsidiaritetsprincipens förhållande till proportionalitetsprincipen samt hur dessa båda principer tillämpas av unionsinstitutionerna och inom unionens medlemsstater beslutade konstitutionsutskottet den 11 juni 2013 om ett uppdrag att ta fram en kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Uppdraget gick till Svenska institutet för europapolitiska studier och innebar att en rapport skulle tas fram av bl.a. docenten i EU-rätt Jörgen Hettne. Den 5 december 2013 föredrogs de viktigaste slutsatserna ur rapporten vid ett utskottssammanträde. I mars 2014 publicerades rapporten (2013/14:RFR10) Subsidiaritet i EU efter Lissabonfördraget. De bedömningar och slutsatser som redovisas i rapporten är författarnas egna och utskottets ledamöter har inte tagit ställning till dess innehåll som sammanfattas nedan.

I grunden handlar subsidiaritetsprincipen varken om fördelning av makt (befogenhet) i strikt mening eller på förhand givna preferenser om var makten ska ligga. Principen bör i stället ses som en lämplighetsregel som hjälper till att besvara frågan om vilken beslutsnivå (lokal, regional, nationell eller internationell) som är lämpligast för att reglera en viss politisk sakfråga. Principen har emellertid införts i unionssamarbetet som en spärr mot centralisering och med det uttalade syftet att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt.

Den kan därmed betraktas som en decentraliseringsprincip. Fortfarande 20 år efter subsidiaritetsprincipens införande har EU-domstolen inte gett principen ett tydligt och konkret innehåll. Principen består av två skilda rekvisit eller kriterier. Unionen ska vidta en åtgärd endast om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (otillräcklighetskriteriet) och därför bättre kan uppnås på unionsnivå (mervärdeskriteriet). Båda kriterierna måste vara uppfyllda för att unionen ska anses som den lämpligaste beslutsnivån.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna återfinns i två skilda bestämmelser i artikel 5 EU-fördraget med olika rekvisit, som även om liknande resonemang kan föras under båda rubrikerna tar sikte på att reglera olika aspekter av hur unionen får utnyttja sina befogenheter. Det är inte en ovanlig eller kontroversiell uppfattning att ”vanlig” proportionalitet i realiteten är nyttigare än subsidiaritet när det handlar om att lösa frågor om vilka åtgärder som är lämpliga för unionen att vidta samt på vilka områden det är bättre att medlemsstaterna agerar. Att det finns svårigheter med att definiera och ge subsidiaritetsprincipen ett relevant och meningsfullt innehåll, vilket i praktiken ofta kan leda till att en prövning av en EU-åtgärd utmynnar i rena proportionalitetsresonemang, bör dock inte leda till slutsatsen att en fullskalig proportionalitetsbedömning faktiskt utgör en del av själva subsidiaritetsprincipen.

Det är svårt att efter bara några år fullt ut utvärdera vilka effekter subsidiaritetsprövningen i nationella parlament har eller kan förväntas få. Uppenbart är dock att synsätten varierar i fråga om vad som utgör en överträdelse av subsidiaritetsprincipen och att dessa bedömningar, medvetet eller inte, inte alltid håller sig inom de ramar som föreskrivs i artikel 5 EU-fördraget och Lissabonprotokollet. Därutöver kan konstateras att vad man än anser om denna politiskt betonade subsidiaritetskontroll har kommissionen självmant dragit tillbaka åtminstone ett förslag (Monti II-förordningen) eftersom det politiska motståndet har bedömts vara alltför stort.

När det gäller riksdagens subsidiaritetsprövningar konstateras bl.a. att det på kort tid verkar ha skapats en ökad medvetenhet och ett större engagemang i EU-frågor hos riksdagens ledamöter. Det är uppenbart att det nya Lissabonprotokollet har haft stor betydelse för denna utveckling samtidigt som den decentraliserade tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i samtliga berörda riksdagsutskott säkert också har spelat en roll. Sammanfattningsvis visar rapporten enligt dess författare att de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll från fortfarande är outvecklad och att prövningarna i de nationella parlamenten skiljer sig väsentligt åt. I dagsläget saknas dessutom en tydlig koppling mellan den politiskt betonade förhandskontrollen och den juridiska efterhandskontrollen när det gäller subsidiaritetsprincipens tillämpning. Även om det handlar om skilda sammanhang (innan och efter att regler har antagits inom EU) är det samma princip som tillämpas. Gapet mellan politik och juridik är stort, och skulle man vidga subsidiaritetskontrollen till ett ifrågasättande av både nya och befintliga regler och tilldela de nationella parlamenten en egen vetorätt på

förslagsstadiet, finns det enligt rapportförfattarna sannolikt fog för Europaparlamentets farhågor att subsidiaritetsargument skulle kunna användas som en förevändning för att ifrågasätta allt som har uppnåtts på unionsnivå. Trots bristande engagemang från många nationella parlament har det nuvarande systemet dock haft effekt. En av de viktigaste funktionerna tycks vara att subsidiaritetskontrollen ger kommissionen ett ytterligare forum för politisk avstämning där den själv har möjlighet att bedöma om ett visst förslag har förutsättningar att få tillräckligt politiskt stöd i den fortsatta beslutsprocessen. Mot denna bakgrund framstår det enligt rapportförfattarna för tidigt att ändra den nuvarande ordningen. Systemet är outvecklat men tycks än så länge fungera på ett adekvat sätt.

I fråga om oklarheter i praktiken när det gäller att avgöra vad som utgör exklusiv befogenhet enligt EU:s fördrag instämmer rapportförfattarna i konstitutionsutskottets syn i frågan (se utl. 2012/13:KU14 s. 32). Formuleringen av vad som utgör exklusiv befogenhet var föremål för noggrant övervägande under arbetet i det europeiska konventet. Unionens exklusiva befogenhet bör inte sträcka sig längre än vad som klart framgår av fördraget. En motsatt tolkning strider enligt rapportförfattarna mot principen om tilldelade befogenheter. Att vissa unionsåtgärder är interna till sin natur och saknar intresse inom ramen för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroller är en annan fråga, och bör inte sammanblandas med frågan om exklusiv befogenhet. Även om det är ett faktum att befogenhetsfrågan alltid är utgångspunkten för den unionsrättsliga bedömningen av om unionen kan och bör lagstifta – så även när det görs en subsidiaritetsprövning – är det enligt rapportförfattarna viktigt att klargöra att frågan om befogenhet är fristående i förhållande till den fortsatta bedömningen i sak, dvs. lagstiftningens sakinhåll. Trots att det finns ett tydligt samband mellan principen om tilldelade befogenheter och subsidiaritetsprincipen i det att de har placerats i samma artikel i unionsfördraget och att båda behandlar unionens rätt att vidta åtgärder, rör det sig om två skilda principer med olika funktioner.

Tidigare granskning

Under våren 2013 behandlade utskottet i två utlåtanden (utl. 2012/13:KU14 och 2012/13:KU15) kommissionens rapporter om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2012) 375, och om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2012) 373. Konstitutionsutskottet betonade att ofullständiga subsidiaritetsmotiveringar utgör en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess och ställde sig avvisande till att de nationella parlamenten förutsätts subsidiaritetspröva förslag där motivering helt saknas. En avsaknad av motivering borde enligt utskottets mening kunna betraktas som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet. Utskottet ansåg att en tänkbar ordning för hantering av förslag som helt saknar motivering skulle kunna vara att de skickas tillbaka till förslagsställaren för att utformas enligt fördra-

gen och dess protokoll. Utskottet var även tveksamt till om subsidiaritetskontrollen är effektiv under de nuvarande formerna. En aspekt av subsidiaritetskontrollens effektivitet var den relativt korta tidsfristen för denna kontroll. Mot bakgrund av EU-samordningens iakttagelser i vissa principiella frågeställningar betonade utskottet dels vikten av att samtliga förslagsställare på unionsnivå inrättar rutiner i syfte att säkerställa att de nationella parlamenten underställs förslag och underrättas om att förfarandet enligt subsidiaritetsprotokollet inleds, dels att den s.k. doktrinen om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art (dvs. att även andra frågor än de som uttryckligen nämns i artikel 3 i EUF-fördraget genom sin särskilda natur skulle kunna utgöra en exklusiv befogenhet för unionen) kunde vara svår att godta även om den var logisk, om förslagsställaren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Utskottet pekade även på den absoluta skyldigheten för kommissionen och andra förslagsställare att enligt artikel 4 i subsidiaritetsprotokollet översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren. Utskottet påminde om att subsidiaritetsprincipens innebörd möjliggör såväl att unionsåtgärder genomförs inom ramen för unionens befogenheter när omständigheterna kräver det som, omvänt, att åtgärder begränsas eller inskränks då de inte längre är berättigade.

Den 25 juli 2012 skickade kommissionären Maroš Šefčovič en svarsskrivelse, C(2013)4869, som avsåg utlåtandet 2012/13:KU14. Av skrivelsen framgår att kommissionen anser bl.a. att det kommer att vara ovanligt med förslag som saknar någon subsidiaritetsmotivering. De nationella parlamenten kan dock enligt kommissionen vända sig till kommissionens avdelningar för förtydligande och ytterligare upplysningar om ett förslag. Kommissionen konstaterade även i sin svarsskrivelse att eventuella ändringar av förfarandet vid prövningar enligt subsidiaritetsprotokollet måste godkännas av medlemsstaterna vid en översyn av protokollet. Vad gäller frågan om exklusiv befogenhet för frågor av viss art framgår av svarsskrivelsen att kommissionen inte anser att förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande. Kommissionen anser vidare att vissa förslag endast kan läggas på unionsnivå och således omfattas av EU:s exklusiva befogenhet. Det rör sig främst om budgetfrågor och institutionella frågor (t.ex. förordningen om den fleråriga budgetramen, medborgarinitiativet samt regler om tillgång till handlingar från unionsinstitutionerna och organ). Sådana förslag omfattar områden där medlemsstaterna inte kan lagstifta själva och mekanismen för subsidiaritetskontroll är således enligt kommissionen irrelevant och inte tillämplig. Vad gäller ändrade utkast anser kommissionen att överlämnandet av ett ändrat förslag inte innebär att tidsfristen på åtta veckor för subsidiaritetskontroll måste förnyas. Endast i undantagsfall, när de föreslagna ändringarna är av sådan betydelse att de kan påverka subsidiaritetsanalysen, kommer kommissionen på nytt att rådfråga de nationella parlamenten om det ändrade förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Europaparlamentets resolution

Den 4 februari 2014 antog Europaparlamentet (EP) en resolution om EU-lagstiftningens ändamålsenlighet, subsidiaritet och proportionalitet – 19:e rapporten om bättre lagstiftning avseende 2011, dvs. förrföra årets rapport som behandlades av konstitutionsutskottet under våren 2013 (se utl. 2012/13:KU14). I resolutionen definierar EP subsidiaritetsprincipen som en politisk riktlinje för hur makt ska utövas på unionsnivå. Vidare anges att subsidiaritet och proportionalitet är principer som hör nära ihop men ändå är åtskilda: subsidiaritetsprincipen handlar om lämpligheten av unionsåtgärder på områden som inte tillhör unionens exklusiva behörighet, medan proportionalitetsprincipen handlar om lämpligheten hos de åtgärder som föreskrivs av lagstiftaren i förhållandet till de mål som eftersträvas, och fungerar som en allmän regel för utövandet av unionens befogenheter. EP konstaterar därför i resolutionen att prövningen av proportionaliteten i ett förslag till lagstiftningsakt logiskt sett kommer efter subsidiaritetsprövningen, men också att subsidiaritetskontrollen inte skulle vara tillräckligt effektiv om inte också en proportionalitetskontroll utfördes.

Av resolutionen framgår att EP ”noterar med oro” att vissa motiverade yttranden från nationella parlament understryker att kommissionens subsidiaritetsmotivering i ett antal lagstiftningsförslag är otillräcklig eller obefintlig. Därför föreslår EP att kommissionen ska undersöka orsakerna till det ringa antalet formella och motiverade yttranden från nationella parlament. Vidare betonar EP behovet av att unionsinstitutionerna gör det möjligt för de nationella parlamenten att granska lagförslag genom att se till att institutionerna tillhandahåller detaljerade och omfattande skäl för sina lagförslag om subsidiaritet och proportionalitet, i enlighet med artikel 5 i subsidiaritetsprotokollet.

EP noterar även att tidsramen som de nationella parlamenten förfogar för att genomföra subsidiaritets- och proportionalitetskontroller ofta har bedömts som otillräcklig. EP anser att det vore önskvärt att undersöka vilka åtgärder som krävs för att stärka subsidiaritetsprövningsmekanismen och som – eventuellt i samband med en framtida fördragsrevidering – skulle kunna ge parlamenten fler rättigheter. EP föreslår att man vid en sådan översyn skulle kunna överväga hur många nationella parlamentssvar som bör krävas för att utlösa ett sådant förfarande, huruvida det bör begränsas till frågor som grundar sig på subsidiaritetsprincipen och vilken effekt det bör ha, med särskild hänsyn tagen till de erfarenheter som nyligen gjorts av förfarandet med det s.k. gula kortet.

EP anser att flera initiativ skulle kunna tas under tiden för att förbättra de nationella parlamentens utvärdering av unionsfrågor. EP föreslår särskilt bl.a. att varje lagstiftningsakt som offentliggörs i EU:s officiella tidning ska innehålla en fotnot med information om vilka nationella parlament som har svarat och vilka som har gjort invändningar beträffande subsidiaritetsprincipen, att de nationella parlamentens motiverade yttranden ska delges medlagstiftarna utan dröjsmål samt att riktlinjer utarbetas med kriterier för motiverade yttranden i subsidiaritetsfrågor.

Övrigt

Rapport från det brittiska överhuset

Den 24 mars 2014 publicerade det brittiska överhusets EU-utskott en rapport om de nationella parlamentens roll inom unionen. I rapporten lämnas följande iakttagelser och slutsatser. Vissa brister har enligt utskottet inneburit att subsidiaritetskontrollen inte har varit så effektiv som man hoppats. Dessa brister kan och bör korrigeras. Utskottet pekar främst på tre frågeställningar i sammanhanget. För det första borde kontrollens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta proportionalitetsprincipen. För det andra borde tidsfristen för att avge ett motiverat yttrande förlängas från 8 veckor till 12 eller 16 veckor. För det tredje borde kommissionen i det fall ett gult kort har utfärdats ta allvarligt på sin plikt att ompröva förslaget, dvs. antigen dra tillbaka eller väsentligt ändra det. Utskottet pekar även i sin rapport på att dessa och flera (se nedan) förändringar skulle kunna åstadkommas genom överenskommelser mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna. Andra förslag på förbättringar inkluderar att överväga frågan om att tröskeln för ett gult kort borde sänkas samt att kontrollens tillämpningsområde även borde utvidgas till att omfatta en laglighetsprövning (dvs. en prövning av unionsförslagets rättsliga grunder). En annan fråga som tas upp är kommissionens subsidiaritetsmotiveringar. När det saknas en omfattande och trovärdig motivering är det enligt utskottet skäligt för ett nationellt parlament att dra slutsatsen att det inte har bevisats att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet ansåg även att kommissionen inte ska ha någon företrädesrätt att avgöra vilka argument som faller inom subsidiaritetsprincipens område. Detta mot bakgrund av att kommissionen, i sitt svar på överhusets motiverade yttrande angående förslaget om en europeisk åklagarmyndighet, ansåg att vissa argument inte rörde subsidiaritet.

Utskottet anser att det i princip borde finnas ett s.k. grönt kort, dvs. ett sätt för en grupp av likasinnade nationella parlament att lämna konstruktiva (och frivilliga) förslag till unionsåtgärder utan att inskränka kommissionens formella initiativrätt. I sin rapport noterar utskottet att den brittiske Europaministern i en artikel publicerad i december 2013 uttalade att kommissionen borde betrakta varje gult kort som ett rött kort. I övrigt lämnar dock utskottet inte något förslag på att ett rött kort ska införas.

Det brittiska överhusets EU-utskott anser även att frågan om huruvida subsidiaritetskontrollen ska kunna återaktualiseras senare i unionens lagstiftningsprocess borde övervägas. Vidare betonar utskottet vikten av att de nationella parlamenten ges möjlighet att bli hörda under de senare stadierna av unionens lagstiftningsförhandlingar, i synnerhet när dessa leder till stora förändringar i lagstiftningen. Utskottet föreslår att rådet överväger att åta sig att lagförslag som ändrats på ett genomgripande sätt under lagstiftningsförhandlingar, i de delar som ändrats, på nytt ska granskas under minst tolv veckor av de nationella parlamenten. Detta genom att rådet ger tillräckligt med tid för en sådan förnyad granskning. Utskottet anser att det skulle vara en logisk utveckling av

de nationella parlamentens roll i unionen. Utan ett sådant åtagande kommer unionens lagstiftningsprocess att förbli häftad med en grundläggande brist.

EU-domstolens praxis om unionens exklusiva befogenheter

Två medlemsstater (Spanien och Italien) har vid EU-domstolen yrkat om ogiltigförklaring av ett rådsbeslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete på området skapande av ett enhetligt patentskydd (förenade målen C-274/11 och C-295/11). Dessa medlemsstater har bl.a. åberopat att rådet inte hade befogenhet att upprätta ett fördjupat samarbete eftersom enbart unionen hade denna befogenhet.

I ett tidigare utlåtande (utl. 2012/13:KU14) från mars 2013 lyfte konstitutionsutskottet upp frågan om utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art, dvs. att även andra frågor än de som uttryckligen nämns i artikel 3 i EUF-fördraget genom sin särskilda natur skulle kunna utgöra en för unionen exklusiv befogenhet. Utskottet lyfte fram frågan mot bakgrund av risken för att doktrinen skulle missbrukas. Även om doktrinen som sådan på många sätt var logisk enligt utskottet kunde den vara svår att godta om förslagsställaren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Utskottet konstaterade att frågan om fastställande av unionens exklusiva befogenheter berördes i de ovannämnda då ännu inte avslutade målen. EU-domstolen avgav sin dom i målen den 16 april 2013.

I domen påminde domstolen (punkterna 23–24) om att det i artikel 2.6 EUF-fördraget anges att omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter fastställs i fördragens bestämmelser för varje område. I det här aktuella fallet konstaterade domstolen att omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter på området ”konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion” fastställs i kapitel 1 i avdelning VII i tredje delen av EUF-fördraget, bl.a. i artiklarna 101–109 EUF-fördraget. Att anse att artikel 118 EUF-fördraget omfattas av nämnda område skulle således enligt domstolen strida mot artikel 2.6 EUF-fördraget och leda till att räckvidden av artikel 3.1 b EUF-fördraget otillbörligen utvidgades.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis behandlar konstitutionsutskottet subsidiaritetsprövningsmekanismen och de nationella parlamentens roll inom unionen med anledning av de iakttagelser som lämnas i kommissionens rapporter. I kommissionens subsidiaritetsrapport, KOM(2013) 566, hävdas bl.a. att riksdagsutskotten tycks tillämpa olika kriterier vid subsidiaritetsprövningarna. Det anges, med hänvisning till konstitutionsutskottets tredje uppföljning (bet. 2012/13:KU8) av subsidiaritetsprincipens tillämpning, att detta kan påverka antalet motiverade yttranden från riksdagen. Konstitutionsutskottet kan konstatera att utskottet inte har dragit någon sådan slutsats i sin egen uppföljning och ställer sig kritiskt

till de missvisande uppgifterna i kommissionens rapport i denna del. Oaktat detta konstaterar utskottet att riksdagen hittills har lämnat väsentligt fler motiverade yttranden än de andra nationella parlamenten. Här vill utskottet erinra om att de nationella parlamenten i och med Lissabonfördraget gavs ökade möjligheter att direkt påverka fördelningen av normgivningsmaktens utövande inom unionen genom en politisk mekanism som direkt involverar parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipens efterlevnad. Denna mekanism grundar sig på de fördragsslutande parternas önskan, uttryckta i skälen till subsidiaritetsprotokollet, att säkerställa att *alla beslut* fattas så nära unionens medborgare som möjligt. Enligt konstitutionsutskottet innebär prövningsmekanismen således ett fördragsenligt åtagande av väsentlig demokratisk och djup legitimitetsskapande natur för de nationella parlamenten. Utskottet har förvånats över att mekanismen hittills har utnyttjats i så begränsad utsträckning. Riksdagen har för sin del tillämpat mekanismen konsekvent; t.ex. medförde återkommande förslag om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen att riksdagen lämnade sammanlagt tre motiverade yttranden i samma ämne.

Vad gäller de iakttagelser som lämnas i kommissionens förbindelserapport, KOM(2013) 565, om att riksdagen har lämnat 60 procent färre yttranden om innehållet i kommissionens förslag och initiativ vill utskottet erinra om följande. Av 10 kap. 5 § riksdagsordningen följer att grön- och vitböcker ska granskas medan andra unionsdokument, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, får granskas först efter beslut från talmannen efter samråd med partiernas gruppleddare. Antalet grön- och vitböcker, som står för ca hälften av de granskade unionsdokumenten, påverkar således antalet granskningsutlåtanden som behandlas i kammaren. En förklaring till nedgången i antalet granskningsutlåtanden skulle således kunna ligga i kommissionens s.k. mandatcykel, dvs. att kommissionen antar fler policystrategiska dokument under inledningen och mitten av kommissionens mandatperiod för att sedan minska mot slutet.

Konstitutionsutskottet vill även redogöra för några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för utskottets fjärde uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Uppföljningen visar att cirka en åttondel av de utkast till lagstiftningsakter som underställdes subsidiaritetskontrollmekanismens prövning under 2012 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Jämfört med utskottets tre tidigare uppföljningar har andelen bristande eller uteblivna motiveringar fortsatt att minska, vilket är positivt. Andelen av sådana uteblivna eller bristfälliga motiveringar för 2011 års utkast till lagstiftningsakter var en sjättedel och en tredjedel för 2010 års utkast. Trots detta och mot bakgrund av den absoluta skyldighet som kommissionen och andra förslagsställare har att motivera sina lagstiftningsutkast betonar konstitutionsutskottet än en gång och med eftertryck att uteblivna eller knapphändiga motiveringar i sin tur leder till att riksdagen och andra nationella parlament får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokollet. Utskottet vill i sammanhanget peka på att flera riksdagsutskott inom ramen för konstitutionsutskottets

uppföljning framhöll att de befintliga motiveringarna ofta var mycket kortfattade. Motiveringarna är i många fall närmast pliktskyldiga skrivningar och utformas inte utifrån det aktuella utkastets förutsättningar. De tycks utgå från kraven för subsidiaritetsprövningen snarare än från det enskilda fallet, och cirkelliknande resonemang kan förekomma. Utskottet anser, i likhet med kommissionens egen konsekvensbedömningsnämnd, att motiveringarna bör vara vederhäftiga och detaljerade. Konstitutionsutskottet vill även peka på att det många gånger förs ett längre resonemang kring subsidiariteten i arbetsdokument men inte i utkastet som sänts till parlamenten. En klar förbättring vore enligt utskottet om dessa resonemang återgavs även i de utkast som sänds till parlamenten. Utskottet ställer sig alltså avvisande till att parlamenten förutsetts subsidiaritetspröva förslag där motivering helt saknas. En avsaknad av motivering bör enligt utskottet kunna betraktas som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet.

Av en skrivelse från kommissionen till riksdagens talman i frågan om riksdagens motiverade yttrande om förslaget om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten framgår att kommissionen anser att vissa av riksdagens argument inte ligger inom gränserna för subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet vill i detta sammanhang med viss skärpa påminna om att av artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet följer att varje nationellt parlament inom åtta veckor får lämna ett motiverat yttrande till vissa av unionsinstitutionernas ordförande med skälen till att *de anser* att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Protokollet ger således inte något utrymme för en förslagsställare att överpröva eller ensidigt bortse från några av de skäl som de nationella parlamenten anfört som grund för att de anser att ett utkast inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottet, som delar det brittiska överhusets EU-utskotts bedömning i sin rapport från mars 2014 att kommissionen inte har någon företrädesrätt att avgöra vilka argument som faller inom subsidiaritetsprincipens område, vill i sammanhanget betona att det tvärtom framgår av protokollets artikel 7 att förslagsställare ska ta hänsyn till parlamentens motiverade yttranden.

Utskottet har i en tidigare granskning av kommissionens 19:e rapport om bättre lagstiftning (utl. 2012/13:KU14) lyft upp frågan om utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art, dvs. att även andra frågor än de som uttryckligen nämns i artikel 3 i EUF-fördraget genom sin särskilda natur skulle kunna utgöra en för unionen exklusiv befogenhet. Utskottet lyfte fram frågan mot bakgrund av risken för att doktrinen skulle missbrukas. Även om doktrinen som sådan på många sätt var logisk kunde den vara svår att godta om förslagsställaren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Utskottet konstaterade även då att frågan om fastställande av unionens exklusiva befogenheter berördes i två då fortfarande pågående mål (C-274/11 och C-295/11) vid EU-domstolen. Utskottet konstaterar att domstolen har avgett dom i de förenade målen. I domen påminner domstolen om att det i artikel 2.6 EUF-fördraget anges att omfattningen av och de närmare villkoren för utövandet av unionens befogenheter

fastställs i bestämmelserna i fördragen för varje område. Domstolens resonemang (punkterna 23–24) antyder att det sannolikt torde strida mot artikel 2.6 EUF-fördraget att slentrianmässigt betrakta förslag i s.k. interna organisationsfrågor som tillhörande unionens exklusiva befogenheter utan en analys om varje enskilt förslags rättsliga grund, och att detta skulle kunna leda till en otillbörlig utvidgning av räckvidden i artikel 3.1 EUF-fördraget. Utskottet kan även konstatera att kommissionen i en svarsskrivelse med anledning av utskottets ovannämnda granskning förklarat att den anser att förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet inte är uttömmande. Konstitutionsutskottet vill för egen del påminna om att regeringen har bedömt att förteckningen är uttömmande (se prop. 2007/08:168 s. 98). Utskottet saknar i dagsläget skäl att göra någon annan bedömning än regeringen.

Slutligen vill konstitutionsutskottet med anledning av bl.a. det analysarbete som initierats av den nederländska regeringen och den påföljande diskussionen inom unionen om frågor kring subsidiaritetsprincipens tillämpning anlägga följande synpunkter. Utskottet bedömer att subsidiaritetskontrollen är ineffektiv under dess nuvarande former. En viktig aspekt är den alltför knappa tidsfristen för denna kontroll. Det brittiska överhusets EU-utskott har i en rapport från mars 2014 förordat en förlängning av tidsfristen. Konstitutionsutskottet bedömer att en förlängning borde övervägas i lämpligt sammanhang. Såväl nivån på subsidiaritetsprotokollets trösklar för s.k. gula och orange kort som effekterna av att dessa trösklar nås borde även kunna övervägas i en sådan översyn. Utskottet, som är medvetet om att frågor om fördragsändringar kan vara tids- och energikrävande, vill i likhet med det brittiska överhusets EU-utskott peka på möjligheten att sådana förändringar eventuellt skulle kunna åstadkommas genom överenskommelser mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna. Utskottet anser att parlamentets prövningsmekanism för att kunna underkänna alltför långtgående förslag måste fungera effektivt för att få den balans som Lissabonfördraget skulle ge mellan den ytterligare beslutanderätt som överläts till unionen och medlemsstaternas parlaments styrka roll i att granska att rätt beslut fattas på rätt politisk nivå.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens årsrapport 2012 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2013) 565.

Kommissionens årsrapport 2012 om subsidiaritet och proportionalitet (20:e rapporten om bättre lagstiftning, 2012), KOM(2013) 566.