



Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2017 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som utskottets kansli har upprättat.

Konstitutionsutskottets uppföljning gäller de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari-31 december 2016. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet genomförde under den aktuella perioden åtta subsidiaritetsprövningar. Utskottet ansåg att ett av förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen och lämnade ett utlåtande. I övriga fall ansåg inte utskottet att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen.

Justitieutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar när det gäller konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning gäller perioden den 1 januari-31 december 2016 och avser de subsidiaritetsprövningar som ledde till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande) under den aktuella tiden.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen rymmer två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter, dels utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på en övergripande nivå.

Uppföljningen av riksdagens formella hantering av utkast till lagstiftningsakter gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som använts.

Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar avser främst utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på en övergripande nivå. Uppföljningen består av sammanställningar av utfallet av subsidiaritetsprövningar på olika politikområden. Uppföljningarna kommer sedan på sikt att kunna relateras till hur utvecklingen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte vart för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara. I uppföljningen lägger konstitutionsutskottet fokus på utfallet av subsidiaritetsprövningarna under 2016 och det sammantagna utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Justitieukskottets subsidiaritetsprövningar

Justitieukskottet prövade under 2016 åtta förslag till lagstiftningsakter. I ett fall ansåg utskottet att förslaget i flera delar stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande (utl. 2015/16:JuU26). Det rörde ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll och förvärv av vapen, (KOM(2015) 750). Den rättsliga grunden för förslaget var artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, dvs. tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut, och ett motiverat yttrande skickades till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2015/16:131).

I övriga fall ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Det gällde följande förslag:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, (KOM(2015) 625)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning nr 562/2006 (EG) vad gäller stärkandet av kontrollerna mot relevanta databaser vid de yttre gränserna, (KOM(2015) 670)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets rambeslut 2009/315/RIF vad gäller utbyte av information om tredjelandsmedborgare och vad gäller det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris), samt om upphävande av rådets beslut 2009/316/RIF, (KOM(2016) 7)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller sekretariatet för övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), (KOM(2016) 113)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG, (KOM(2015) 671)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller användningen av in- och utresesystemet, (KOM(2016) 196)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett in- och utresesystem som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av förordning (EG) nr 767/2008 och förordning (EU) nr 1077/2011, (KOM(2016) 194)

Av de åtta utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2016 gällde fyra gränskontroller och två straffrättsligt arbete. Ett utkast grundade sig på artikel 114, dvs. förslag om tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. Övriga utkast gällde invandringspolitik (1), polissamarbete (1), och bedrägeribekämpning (1).

Det kan nämnas att utskottet under 2015 genomförde två subsidiaritetsprövningar och inte ansåg att något av dessa förslag stred mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Den formella hanteringen

Allmänt

Kansliet använder sig regelmässigt av IPEX för att se dels vilka parlament som prövar det aktuella förslaget, dels om något av parlamenten har lagt ut

information om prövningen. Ofta läggs information dock ut för sent för att den ska kunna användas vid subsidiaritetsprövningen. Utskottets kansli har även haft en kontinuerlig kontakt med riksdagens representant med EU:s institutioner. Kansliets uppfattning är att man genom kontakter vid riksdagens representant har kunnat få en bra översikt över de andra parlamentens uppfattningar vad gäller de aktuella förslagens överensstämmelser med subsidiaritetsprincipen.

Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar

Justitieukskottet konstaterar att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att det handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska genomföras, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s. 13).

Justitieukskottet ansåg, som tidigare redovisats, att en av de åtta subsidiaritetsprövningar som gjordes under 2016 stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket var kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll och förvärv och innehav av vapen (KOM(2016) 750, utl. 2015/16:JuU26).

Sammanfattningsvis ansåg utskottet att förslaget på ett övergripande plan visserligen var förenligt med subsidiaritetsprincipen, men att det samtidigt i flera delar stred mot denna princip. Enligt utskottet gick flera av de föreslagna åtgärderna utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvande målet med dem. Dessa mål kan enligt utskottet uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom direktivets ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas. Utskottet gjorde således en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen.

Utskottet föreslog mot denna bakgrund att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. I utlåtandet fanns en reservation (SD). Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut (rskr. 2015/16:131).

Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan

Kommissionen var förslagsställare i alla de åtta ärenden som utskottet prövade under perioden.

Utskottets uppfattning är, liksom tidigare år (se yttr. 2015/16:JuU4y), att kommissionens motiveringar i några fall varit alltför kortfattade. Vidare är det viktigt att det klart framgår hur kommissionen har resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (KOM (2016) 750) ansåg utskottet att förslaget i vissa delar var otydligt och ofullständigt, vilket gjorde subsidiaritetsprövningen svårare. Utskottet ansåg att kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan borde vara mer utförlig och innehålla ett

tydligare resonemang om hur man kommer fram till att de olika föreslagna åtgärderna är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Utvecklingen av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU

Gränskontroll, polissamarbete och invandringspolitik

Utskottet prövade under 2016 fyra utkast till lagstiftningsförslag som rörde gränskontroll. Tre av förslagen innebär inte att någon nationell kompetens överlämnas till EU. Det fjärde förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG, (KOM(2015) 671), berör två politikområden, gränskontroll och invandringspolitik, och innebär att viss nationell kompetens överlämnas till EU.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett in- och utresesystem som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av förordning (EG) nr 767/2008 och förordning (EU) nr 1077/2011, (KOM(2016) 194), berör två politikområden, gränskontroll och polissamarbete. Förslaget innebär inte att någon nationell kompetens överförs till EU.

Straffrättsligt samarbete

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegriper en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på vissa områden. Om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polisarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får EU genom minimidirektiv fastställa minimiregler om t.ex. straffrättsliga förfaranden. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas (artikel 82 i EUF-fördraget).

EU får genom direktiv även fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inlag. Detsamma gäller om det är nödvändigt att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder (artikel 83 i EUF-fördraget).

Förslaget om direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism grundar sig på artiklarna 83.1 och 82.2 c i EUF-fördraget. Syftet med förslaget är att fastställa minimiregler för definitioner av straffbara gärningar samt påföljder och sanktioner på området för terroristbrott, brott med anknytning till en

terroristgrupp och brott med anknytning till terroristverksamhet, samt särskilda åtgärder för skydd av och hjälp till offer för terrorism. Förslaget medför att nationell kompetens överförs till EU.

Artikel 114

Utskottet lämnade, som redan redovisats, ett utlåtande om kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (KOM(2016) 750, utl. 2015/16:JuU26). Riksdagen biföll utskottets förslag till beslut, och ett motiverat yttrande skickades till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2015/16:131). Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i EUF-fördraget, dvs. tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. Förslaget innebär att nationell kompetens överlämnas till EU.

Bedrägeribekämpning

Gällande förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller sekretariatet för övervakningskommittén för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) (KOM(2016) 113), föreslogs kommissionen tillhandahålla övervaknings-kommitténs sekretariat istället för Olaf. Ingen nationell kompetens överlämnas till EU.

Utskottets inställning

Förslagen om gränskontroller är en del av kampen mot gränsöverskridande brottslighet och terrorism, och ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna och utbyte av information är en nödvändig hörnsten i ett väl fungerande gemensamt område för rättvisa och säkerhet. Det samarbete som finns på det straffrättsliga området efter Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Detta medför att lagstiftningen på EU-nivå stärks och att utrymmet för nationell lagstiftning minskar i motsvarande utsträckning. Utskottet anser att den överföring av kompetens som förslagen om straffrättsligt samarbete och gränskontroller medför syftar till att nå ett effektivt samarbete och därmed får anses nödvändig.

Enligt utskottet är det dock viktigt att i synnerhet straff- och processrättslig lagstiftning på EU-nivå endast ska initieras om det står klart att en sådan lagstiftning bidrar med ett betydande mervärde. Utskottet anser också att det är viktigt att subsidiaritetsfrågan ges särskild uppmärksamhet när det handlar om förslag till lagstiftning inom det straff- och processrättsliga området. Rättsliga frågor, och i synnerhet straffrättsliga frågor, återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i medlemsländerna. Dessa frågor utgör en central del av varje stats funktion och legitimitet och är därför av särskild betydelse för medlemsstaterna.

Sammanfattningsvis har ett omfattande lagstiftningsarbete bedrivits på flera områden, vilket också har lett till en betydande kompetensöverföring till

EU och motsvarande inskränkning av den nationella kompetensen. Utskottets uppfattning är att subsidiaritetsprövningarna fungerar väl, men utskottet vill även framhålla att det är av största betydelse att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna beaktas och att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete tar hänsyn till medlemsstaternas synpunkter i dessa avseenden. Som också tidigare påpekats (senast i ytr. 2015/16:JuU4y), är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans, vilken kan vara svår att överblicka vid enskilda förslag.

Stockholm den 26 oktober 2017

På justitieutskottets vägnar

Tomas Tobé

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Patrick Reslow (-) och Sultan Kayhan (S).