



## Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 17 september 2015 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som dess kansli har upprättat.

Konstitutionsutskottets uppföljning gäller de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2014. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört sju subsidiaritetsprövningar. Utskottet ansåg att samtliga förslag var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Det samarbete som sker på det straffrättsliga området innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU, vilket i många fall är nödvändigt för att nå ett effektivt samarbete på området.

Utskottet anser att det är viktigt att subsidiaritetsfrågan ges särskild uppmärksamhet när det handlar om förslag till lagstiftning inom det straff- och processrättsliga området. De rättsliga frågornas särskilda karaktär innebär att det är viktigt att utvecklingen på området är förankrad hos medlemsstaterna.

Utskottets inställning är 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.

Utskottets uppfattning är att subsidiaritetsprövningarna fungerar väl, men vill markera vikten av att dessa kan genomföras innan förhandlingen om förslaget inleds. Utskottet välkomnar kommissionens avsikt, vilken framgår av kommissionens arbetsprogram för 2015, att lägga ett ökat fokus på att genomföra, tillämpa och utvärdera den lagstiftning som redan finns.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning gäller perioden den 1 januari–31 december 2014 och avser de subsidiaritetsprövningar som lett 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 den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som har använts vid dessa subsidiaritetsprövningar.

Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar avser främst utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur subsidiaritetsprövningar har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till hur utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds förnär men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

I uppföljningen lägger konstitutionsutskottet fokus på utfallet av subsidiaritetsprövningarna under 2014 och det sammantagna utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

## Justitieutskottets subsidiaritetsprövningar

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört sju subsidiaritetsprövningar. Utskottet ansåg att alla förslag var i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Justitieutskottet har under 2014 subsidiaritetsprövat följande utkast till lagstiftningsakter:

- Initiativ från Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av beslut

- 2005/681/RIF om inrättande av Europeiska polisakademien (Cepol), 17043/13
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegång i straffrättsliga förfaranden, KOM(2013) 821
  - Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden, KOM(2013) 822
  - Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om provisorisk rättshjälp för frihetsberövade misstänkta eller tilltalade och om rättshjälp inom ramen för förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder, KOM(2013) 824
  - Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 vad gäller inrättandet av en registeransvarig för rättssäkerhetsgarantier, KOM(2014) 340
  - Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott, KOM(2014) 476
  - Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpningen (Cepol) som upphäver och ersätter rådets beslut 2005/681/RIF, KOM(2014) 465.

## Utskottets ställningstagande

### Den formella hanteringen

#### *Allmänt*

Av de 58 subsidiaritetsprövningar som riksdagen genomfört under 2014 har 7 gällt justitieutskottets beredningsområde. Justitieutskottet ansåg inte att något av förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen.

Justitieutskottet subsidiaritetsprövar alla rättsakter som hänvisas till utskottet för subsidiaritetsprövning. Utskottets kansli har upprättat kanslipromemorior i samtliga ärenden. Av dessa promemorior framgår tidsfrister för prövningarna, en sammanfattning av förslagets innehåll och bakgrund, regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan, om de är kända, och kansliets förslag till planering för ärendenas fortsatta hantering. Kansliet har inte i sina promemorior refererat till den tvåstegsmetod som konstitutionsutskottet redogör för i sin promemoria. Kanslipromemorian har heller inte innehållit några förslag från kansliet till en bedömning av subsidiaritetsfrågorna.

Utskottet beslutade vid ett sammanträden den 21 februari 2013 att ge presidiet befogenhet att besluta om inhämtande av information om regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen vid prövning av

lagstiftningsakter. Ett likalydande beslut fattades vid ett sammanträde det 11 november 2014.

Utskottet har vid två tillfällen vid de sju subsidiaritetsprövningarna tagit upp ett ärende till beredning och justering vid samma tillfälle. Detta har gjorts när ärendena har varit mer av teknisk art.

Utskottets uppfattning är att tidsfristen på åtta veckor för prövningarna inte varit svår att hålla i något fall.

Utskottet har under den aktuella perioden inte haft kontakt med några utskott i andra nationella parlament med anledning av beredningen av subsidiaritetsärenden. Kansliet har emellertid regelmässigt använt sig av IPEX för att se dels vilka parlament som prövar det aktuella förslaget, dels om något av parlamenten har lagt ut information om prövningen. Utskottets kansli har även haft en kontinuerlig kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Kansliets uppfattning är att man genom kontakter med riksdagens representant har kunnat få en bra översikt över de andra parlamentetens uppfattningar vad gäller de aktuella förslagens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

### *Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan*

Kommissionen har varit förslagsställare i sex av de sju subsidiaritetsärendena som utskottet har prövat under perioden. I ett av ärendena var ett antal medlemsstater, däribland Sverige, initiativtagare.

Utskottets uppfattning är, liksom tidigare år (se yttr. 2014/15:JuU2y), att kommissionens motiveringar i några fall har varit alltför kortfattade. Utskottet vill därför återigen påpeka att ofullständiga och schablonartade motiveringar försvårar för de nationella parlamenten att bedöma om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vidare är det viktigt att det klart framgår hur kommissionen har resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

### *Regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan*

I sex av de sju ärenden som nu är aktuella för uppföljning har utskottet vid sin subsidiaritetsprövning haft tillgång till regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Denna bedömning har framgått av faktapromemorier som utskottet har haft tillgång till när ärendet har föredragits.

Vid beredningen av ett av ärendena, Europaparlamentets och rådets direktiv om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott (KOM(2014) 476), framgick till en början inte regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan av faktapromemorian i ärendet. När kansliet påtalade detta kompletterade emellertid regeringen faktapromemorian med sin bedömning i subsidiaritetsfrågan.

I ett av ärendena har utskottet avstått från att begära in regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Detta ärenden gällde ett initiativ från ett antal medlemsstater, däribland Sverige, om att flytta sätet för Europeiska

polisakademin (Cepol) från Bramshill i England till Budapest i Ungern (17043/13).

## **Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar**

Justitieutskottet ansåg, som tidigare redovisats, inte vid någon av de sju subsidiaritetsprövningar som genomfördes under 2014 att de föreslagna lagstiftningsakterna stred mot subsidiaritetsprincipen. Under 2013 genomförde utskottet tolv subsidiaritetsprövningar. En av dessa resulterade i att utskottet lämnade ett prövningsutlåtande. Nämda prövning gällde förslaget om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (KOM(2013) 534). Under 2012 genomförde utskottet tio subsidiaritetsprövningar. Av dessa resulterade tre i att utskottet lämnade lika många prövningsutlåtanden. Dessa prövningar gällde förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem, Eurosur, (KOM(2011) 873), förslaget till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (KOM(2012) 10) och förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser (KOM(2012) 363). Den föregående perioden (2011) subsidiaritetsprövade utskottet tio förslag till lagstiftningsakter. I ett av dessa lämnade utskottet ett prövningsutlåtande. Detta gällde förslag om att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna (KOM(2011) 560). Under perioden 2009–2010 har utskottet prövat tolv utkast till lagstiftningsakter men inte lämnat något prövningsutlåtande.

I förra årets yttrande till konstitutionsutskottet (yttr. 2014/15:JuU2y) konstaterade utskottet att den tidigare ökningen av antalet utlåtanden jämfört med antalet prövade utkast till lagstiftningsakter avtagit. Under den nu aktuella perioden har utskottet inte lämnat något prövningsutlåtande. Utskottet kan konstatera att antalet förslag till lagstiftningsutkast från kommissionen minskat 2014 jämfört med 2013.

Av de sju utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2014 innehöll tre utkast förslag om straffrättsligt samarbete och två förslag om polissamarbete. Övriga utkast innehöll förslag om transportpolitik och bekämpning av bedrägeri.

## **Utvecklingen av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU**

### *Det straffrättsliga samarbetet*

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegriper en tillnämning 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 inslag. 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).

Förslagen om direktiv om att stärka vissa aspekter av oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid huvudförhandling (KOM(2013) 821) och direktiv om rättssäkerhetsgarantier i rättsliga förfarande för misstänkta eller tilltalade som är barn (KOM(2013) 822) ingår i kommissionens paket med förslag om processuella rättigheter. Det första förslaget innebär att kompetens överlämnas när det gäller minimiregler för att garantera principen att alla enskilda som misstänks eller anklagas av polisen eller andra rättsvårdande myndigheter ska behandlas som oskyldiga till dess motsatsen bevisas. Det andra förslaget som nämns ovan innebär att kompetens överlämnas även när det gäller minimiregler för att garantera att alla, som är under 18 år och misstänks eller anklagas för brott, tillerkänns vissa särskilda rättigheter, som t.ex. rätt att biträdas av försvarare.

I kommissionens paket med förslag om processuella rättigheter ingår även förslaget till direktiv om rätt till provisorisk rättshjälp för misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden och om rättshjälp i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder (KOM(2013) 824). Förslaget kompletterar direktiv 2013/48/EU om rätt till tillgång till försvarare. Förslaget innebär att kompetens överlämnas när det gäller misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden och deras rätt till provisorisk rättshjälp från det att de frihetsberövas till dess att ett slutligt beslut fattas i frågan om rättshjälp.

Syftet med förslagen är att ytterligare stärka rättssäkerhetsgarantierna för enskilda i straffrättsliga förfaranden.

Förslagen som ingår i paketet med processuella rättigheter är en fortsättning på det lagstiftningsprogram där EU tidigare antagit ett direktiv om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (2010/64/EU), ett direktiv om rätt till information vid straffrättsliga förfaranden (2012/13/EU) och ett direktiv om rätt till tillgång till försvarare och rätt till kontakter vid frihetsberövande (2013/48/EU).

### *Polissamarbetet*

Inom polissamarbetet har utskottet prövat dels ett förslag om att flytta sätet för Europeiska polisakademien (Cepol) (17043/13), dels ett förslag om att inrätta en ny myndighet, Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol) (KOM(2014) 465). Genom det senare förslaget föreslår kommissionen att EU:s polisakademi ska göras om till en EU-myndighet för utbildning i brottsbekämpning. Förslagen innebär inte att någon kompetens överlämnas till EU.

### *Bedrägeribekämpning*

Utskottet har även subsidiaritetsprövat ett förslag om att inrätta en tillsynsansvarig funktion med uppgift att bl.a. granska och ge rekommendationer om klagomål som kan föras fram av någon som är inblandad i Europeiska byrån för bedrägeribekämpnings (Olaf) utredningar. Förslaget innebär inte att någon kompetens överlämnas till EU.

### *Transportpolitik*

Utskottet har också subsidiaritetsprövat ett förslag till direktiv om underlättande av gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Det föreslagna direktivet är avsett att ersätta direktiv 2011/82/EU, som har ogiltigförklarats av EU-domstolen, eftersom den ansåg att direktivet var antaget på en felaktig rättslig grund (artikel 87.2 om polissamarbete i EUF-fördraget). Det nya förslaget, med artikel 91.1c i EUF-fördraget som rättslig grund, är nästan identiskt med det tidigare och handlar om utbyte av information om uppgifter i fordonsregister för att identifiera ägare till fordon som varit inblandade i trafikbrott i andra medlemsstater än den där de är registrerade.

### **Utskottets inställning**

Det samarbete som efter Lissabonfördragets ikraftträdande finns på det straffrättsliga området 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 mån. Som utskottet påpekat i tidigare yttranden, senast vid uppföljningen av 2013 års subsidiaritetsprövningar (yttr. 2014/15:JuU2y), är denna kompetensöverföring i många fall nödvändig för att nå ett effektivt samarbete, dvs. att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och allvarlig brottslighet. Som utskottet tidigare konstaterat har ett omfattande lagstiftningsarbete skett på området, vilket också har lett till en betydande kompetensöverföring till EU och motsvarande inskränkning av den nationella kompetensen. Det är viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans, vilken kan vara svår att överblicka vid enskilda förslag.

Tre av de förslag som utskottet prövat under 2014 har gällt processuella frågor. Utskottets uppfattning är att åtgärder för att stärka misstänkta eller tilltalades processuella rättigheter förbättrar förutsättningarna för det rättsliga samarbetet. Utskottet anser att den överföring av kompetens som förslagen medför syftar till att nå ett effektivt samarbete och därmed får anses nödvändig.

Utskottet vidhåller också sin tidigare anförda inställning 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 för varje stats funktion och legitimitet och är därför av särskild betydelse för medlemsstaterna.

De rättsliga frågornas särskilda karaktär innebär även att det är viktigt att utvecklingen på området är förankrad hos medlemsstaterna. Utskottet vill även här framhålla att det är av största betydelse att subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen beaktas och att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete tar hänsyn till medlemsstaternas synpunkter i dessa avseenden. Detta gäller inte minst det fortsatta lagstiftningsarbetet vad gäller kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Som utskottet påtalat i ett yttrande till utrikesutskottet om kommissionens arbetsprogram 2015 (2014/15:JuU4y) anser utskottet alltså att förslaget i sin helhet strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets inställning är 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. Som utskottet anförde i sitt utlåtande om EU:s agenda för rättsliga frågor till 2020 – Att stärka förtroendet, rörligheten och tillväxten inom EU (utl. 2013/14:JuU41), bör behovet av åtgärder på EU-nivå grundligt analyseras inför varje sådant beslut. I sitt yttrande till utrikesutskottet om kommissionens arbetsprogram 2015 välkomnade utskottet därför kommissionens restriktivare hållning till ny lagstiftning på EU-nivå. I arbetsprogrammet bekräftas det s.k. refit-program som kommissionen inlett. Utskottet noterade även med tillfredsställelse att kommissionen i sitt arbetsprogram framhåller att EU inte ska lägga sig lika mycket i sådant som bättre hanteras på medlemsstatsnivå. Utskottet ser således positivt på att ett ökat fokus ska läggas på att genomföra, tillämpa och utvärdera den lagstiftning som redan finns.

Utskottets uppfattning är att subsidiaritetsprövningarna fungerar väl, men vill markera vikten av att dessa kan genomföras innan förhandlingen om förslagen inleds. Detta för att de synpunkter som parlamenten framför ska beaktas i de fortsatta förhandlingarna. Vidare välkomnar utskottet kommissionens avsikt att söka en nära dialog med de parlament som lämnat motiverade yttranden när tröskeln för ett s.k. gult kort är nådd, men även i vissa fall när tröskeln för en omprövning inte nås.



Stockholm den 5 november 2015

På justitieutskottets vägnar

*Beatrice Ask*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (FP), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Runar Filper (SD) och Torbjörn Björlund (V).