



## Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 24 september 2013 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som konstitutionsutskottets kansli upprättat.

Konstitutionsutskottets uppföljning avser de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2012. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört tio subsidiaritetsprövningar. Utskottet konstaterar att kommissionens förslag i något fall var så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet framgick att målen för åtgärderna inte kan uppnås på nationell nivå, eller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå. Utskottet betonar vikten av att de lagstiftningsförslag som kommissionen lägger fram är tydliga och fullständiga. Det är även angeläget att kommissionen baserar sina förslag på en korrekt rättslig grund. Detta gäller inte minst förslag om rättsliga åtgärder. Vid prövningen av kommissionens förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser konstaterade utskottet att förslagens rättsliga grund var tveksam och mer långtgående jämfört med den som uttryckligen gäller medlemsstaternas straffrättsliga lagar.

Kommissionens motiveringar till några av de utkast till lagstiftningsförslag som utskottet prövat har varit bristfälliga, vilket försvårar bedömningen av huruvida utkasten är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Vidare bör det framgå hur kommissionen har resonerat för att komma fram till att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet konstaterar att en majoritet av de ärenden som utskottet har prövat från Lissabonfördragets ikraftträdande fram till den 31 december 2012 gäller förslag om straffrättsligt samarbete. Det samarbete som sker på detta område innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU, vilket också i många fall är nödvändigt för att nå ett effektivt samarbete på området.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen omfattar tiden den 1 januari–31 december 2012 och avser de subsidiaritetsprövningar som har lett till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande) under den aktuella tiden. Detta är den fjärde uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet gör.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen omfattar två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av de utkast till lagstiftningsakter som har översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallet på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetskontrollerna.

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 avser främst de genomförda subsidiaritetskontrollerna på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur dessa kontroller har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. På sikt blir frågan 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 för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Konstitutionsutskottet anför att i denna uppföljning, liksom i den förra, vill utskottet lägga mer fokus än tidigare på utfallet i subsidiaritetsärendena under 2012 och det sammantagna utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

## Justitieukskottets subsidiaritetsprövningar

Justitieukskottet har under den aktuella perioden genomfört tio subsidiaritetsprövningar och i samband med tre av prövningar lämnat utlåtanden med förslag till motiverade yttranden.

- 2011/12:JuU29 Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gräsövervakningssystem. Denna prövning gällde förslag till förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), (KOM(2011) 873).

- 2011/12:JuU31 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området. Denna prövning gällde förslag till direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter, (KOM(2012) 10).
- 2012/13:JuU8 Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser. Denna prövning gällde förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, (KOM(2012) 363).

Förutom de ovan nämnda ärendena har justitieutskottet under den aktuella perioden subsidiaritetsprövat följande utkast till lagstiftningsakter.

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd för yttre gränser och viseringar (KOM(2011) 750)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om allmänna bestämmelser för asyl- och migrationsfonden och om ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering (KOM(2011) 752)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering (KOM(2011) 753)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet Rättigheter och medborgarskap för perioden 2014–2020 (KOM(2011) 758)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet Rättsliga frågor för perioden 2014–2020 (KOM(2011) 759)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Herkulesprogrammet III för skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen (KOM(2011) 914)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen (KOM(2012) 85)

## Utskottets ställningstagande

### *Den formella hanteringen*

#### **Allmänt**

Av de 125 subsidiaritetsprövningar som riksdagen har genomfört under den aktuella perioden har tio gällt justitieutskottets beredningsområde. Tre av subsidiaritetsprövningarna under perioden resulterade i att kammaren beslutade om motiverade yttranden.

Justitieutskottet subsidiaritetsprövar alla rättsakter som hänvisas till utskottet för subsidiaritetsprövning. Utskottets kansli har upprättat kansli-promemorior i samtliga ärenden. Av dessa promemorior framgår tidsfrister för prövningen, en sammanfattning av förslaget innehåll och bakgrund, förslagsställarens eventuella motivering avseende subsidiaritetsprincipen, regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan om den är känd och kansliets förslag till planering. Kansliet har inte i sina promemorior refererat till den tvåstegsметод, som konstitutionsutskottet redogör för i sin promemoria. Kansli-promemorian har inte heller innehållit något förslag från kansliet till en bedömning av subsidiaritetsfrågan.

I ett ärende har utskottet ställt frågor till konstitutionsutskottet om vilken inställning i subsidiaritetsfrågan som kan utgöra grund för utskottet att lämna ett utlåtande med förslag till ett motiverat yttrande (Förslag till förordning om upprättande av Europeiska gränsövervakningssystemet [Eurosur], KOM(2011) 873).

Utskottet har även i ett ärende beslutat att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i subsidiaritetsfrågan i de delar som förslaget berörde konstitutionsutskottets beredningsområde (förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området, KOM(2012) 10).

Utskottets uppfattning är att tidsfristen på åtta veckor för prövning 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 subsidiaritetsärendena. 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 fortlöpande haft kontakter 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 parlamentens uppfattningar vad gäller subsidiariteten i de aktuella förslagen.

Justitieutskottet vill, på samma sätt som det gjorde vid uppföljningen av subsidiaritetsprövningar som gjorts under föregående period, betona vikten av att den subsidiaritetsprövning som de olika utskotten gör blir likvärdig. Utskottet vill här återigen peka på behovet av ett löpande stöd till utskotten och deras kanslier i subsidiaritetsprövningen.

### **Kommissionens utkast till lagstiftningsakter**

Utskottet vill betona vikten av att de förslag som kommissionen lägger fram är tydliga och fullständiga, så att det är möjligt för parlamenten att ta ställning till om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag till inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) konstaterade utskottet att förslaget delvis var så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet

framgick att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgick inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå (utl. 2011/12:JuU29).

Vidare vill utskottet även understryka betydelsen av att kommissionen baserar sina förslag på en korrekt rättslig grund. Detta gäller inte minst vid förslag om straffrättsliga åtgärder. Vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella åtgärder genom straffrättsliga bestämmelser (utl. 2012/13:JuU8) konstaterade utskottet att förslaget rättsliga grund var tveksam och mer långtgående jämfört med den som uttryckligen gäller medlemsstaternas straffrättsliga lagar (artikel 325.4 respektive 83.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt). Den sistnämnda artikeln innebär att det bara kan bli fråga om att lagstifta om minimiåtgärder, vilket utesluter en fullständig harmonisering av straffrätten. Utskottet noterar att vid rådsmötet i juni 2013 antog rådet en allmän inriktning för förslaget med artikel 83.2 som rättslig grund i stället för artikel 325.4 som kommissionen föreslagit.

### **Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan**

Kommissionen, som har varit förslagsställare i alla ärenden som utskottet har prövat under 2012, har i samtliga ärenden lämnat motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen. Motiveringarna har dock i några fall varit bristfälliga. Ofullständiga eller schablonartade motiveringar försvårar för de nationella parlamenten att bedöma om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det är också viktigt att det klart framgår hur kommissionen har resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Vid subsidiaritetsprövningen av kommissionens förslag om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) konstaterade utskottet i det förslag till motiverat yttrande (2011/12:JuU29) som vann bifall i kamraren (rskr. 2011/12:156), att kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan bör vara mer utförlig och innehålla ett tydligare resonemang om hur den kommer fram till att den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gällde kommissionens motivering avseende förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen.

### **Regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan**

För att få ett bra underlag för sin i riksdagsordningen angivna uppgift att pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen behöver utskotten få tillgång till regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Denna bedömning bör vara klar och tydlig.

Vid samtliga subsidiaritetsprövningar under 2012 har utskottet vid justeringen haft tillgång till regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Regeringens bedömning har i nio ärenden framgått av en faktapromemoria som upprättats med anledning av förslaget. I ett ärende har regeringens bedömning framgått av en särskild upprättad promemoria (förslag till förordning

om Herkulesprogrammet III för skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen (KOM(2011) 914). Vid utskottets subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012) 363) lämnade regeringen även muntlig information angående förslaget och dess inverkan på svensk straffrätt. När det gällde förslaget till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (KOM(2012) 10) ansåg utskottet att regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen inte framgick tillräckligt tydligt i den faktagromemoria som hade lämnats i ärendet. Utskottet begärde därför muntlig information från regeringen angående dess bedömning i subsidiaritetsfrågan. Regeringen lämnade information vid utskottets sammanträde och översände därefter ytterligare skriftlig information. Dessutom ansåg utskottet i ärendet om subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättandet av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) att det faktum att regeringen inte klart hade uttalat sin åsikt i subsidiaritetsfrågan gjorde att utskottet fick ett sämre underlag för bedömningen av subsidiaritetsfrågan (utl. 2011/12:JuU29 s. 7).

Utskottet vill i detta sammanhang även nämna ett ärende från 2013. Enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet. Vid utskottets prövning av kommissionens förslag till inrättande av en europeisk åklagarmyndighet, (KOM(2013) 534) dröjde dock regeringen med att lämna någon sådan bedömning. Regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan kom in först efter det att utskottet justerat ett prövningsutlåtande (2013/14: JuU13).

### *Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar*

Justitieutskottet kan konstatera att under 2012 lämnade utskottet tre prövningsutlåtanden som gällde tre av tio prövade lagstiftningsutkast, vilket motsvarade 30 procent av lagstiftningsutkast. Tidigare period (2011) lämnade utskottet ett prövningsutlåtande som gällde ett av sammanlagt tio prövade lagstiftningsutkast, vilket motsvarade 10 procent. Under perioden 2009–2010 har utskottet prövat tolv utkast till lagstiftning men inte lämnat något prövningsutlåtande. Utskottet anser att det är för tidigt att uttala sig om vad denna ökning av antalet lämnade utlåtanden beror på, men anser att det är viktigt att följa den framtida utvecklingen.

Utskottet kan vidare, på samma sätt som vid föregående års uppföljning, konstatera att en majoritet av de ärenden som utskottet prövat under tiden från Lissabonfördragets ikraftträdande och fram till den 31 december 2012 gällt förslag inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, varav sexton utkast gällt straffrättsligt samarbete, åtta gränskontroll och fyra polis-

samarbete. Några av de andra politikområden som har varit aktuella är asylpolitik, invandringspolitik, civilrättsligt samarbete och bekämpning av bedrägeri.

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

Straffrätt är ett område som traditionellt är nationellt. Lissabonfördragets ikraftträdande innebar dock att bl.a. polissamarbete och straffrättsligt samarbete fördes in i fördraget om EU:s funktionssätt. Det samarbete som sker på området innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Detta medför att lagstiftningen på EU-nivå har stärkts genom att en allt större del av bestämmelserna beslutas på EU-nivå. Därmed minskar också utrymmet för nationell lagstiftning i motsvarande mån. Som utskottet tidigare konstaterat (yttr. 2012/13:JuU1y) är denna kompetensöverföring i många fall nödvändig för att nå ett effektivt samarbete på området och på så sätt kan uppnå målet för samarbetet, dvs. att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och allvarlig brottlighet. Samtidigt är det viktigt att subsidiaritetsfrågan ägnas särskild uppmärksamhet när det handlar om förslag till lagstiftning inom det straff- och processrättsliga området. En åtgärd ska endast vidtas på EU-nivå om målen med åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre kan uppnås på EU-nivå.

Det straffrättsliga samarbetet bygger 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 får EU fastställa minimiregler om t.ex. det straffrättsliga förfarandet (artikel 82 i EUF-fördraget). EU får genom direktiv även fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottlighet 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). Som anförts ovan innebär ett EU-direktiv om minimiregler ett i motsvarande mån minskat utrymme för nationell lagstiftning, och att delar av den nationella kompetensen således förs över till EU.

Av de utlåtande med förslag till motiverade yttranden som utskottet beslutat under 2012 är det främst kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (KOM(2012) 363) som rör det straffrättsliga samarbetet. Bedömningen av i vilken utsträckning kompetens överförs till EU försvåras av att kommissionen har valt en annan rättslig grund än den utskottet anser borde tillämpas. Utskottet kan dock konstatera att förslaget innebär att kompetens överförs till EU när det gäller brott som riktar sig mot EU:s finansiella intressen, bl.a. vad gäller miniminivån för påföljdsnivåer vid allvarligare brott och preskription.

På motsvarande sätt innebär förslaget till direktiv om frysning och förverkande av vinning av brott i Europeiska unionen (KOM(2012) 85) att kompetens överlämnas när det gäller minimiregler om frysning och förverkande av tillgångar som kommer från brott genom direkt förverkande, förverkande av värde, utvidgat förverkande, förverkande utan föregående fällande dom och förverkande hos tredje man. Direktivet omfattar sådan särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag som anges i artikel 83.

Genom att det på det straffrättsliga området ofta rör sig om direktiv med minimiregler så tillåts medlemsländerna visserligen dels anpassa reglerna så att de passar in i respektive medlemsstats lagstiftning, dels ha mer långtgående regler så länge de är förenliga med direktivets bestämmelser. Förslagen, om de genomförs, innebär dock att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Detta torde också många gånger vara nödvändigt för att effektivt kunna förebygga och bekämpa gränsöverskridande och allvarlig brottslighet.

När det gäller skydd av personuppgifter konstaterade utskottet att förslaget till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (KOM(2012) 10) skulle innebära en kompetensöverföring när det gäller regler för en rent nationell behandling av sådana uppgifter. Det gällande rambeslutet på området avser bara behandling av personuppgifter som utbyts mellan medlemsländerna.

Ett annat område där utskottet lämnat förslag till motiverade yttranden är gränskontroll. Det gällde kommissionens förslag till förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), (KOM(2011) 873). Förslaget innebär bl.a. att det överläts till Europeiska byrån för förvaltning av yttre gränser (Frontex) att ytterst avgöra för hur medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser vid gränserna, vilket utgör en utvidgning av Frontex befogenheter.

Slutligen kan utskottet instämma i konstitutionsutskottets uppfattning (bet. 2012/13:KU8) att man bör införa rutiner för att följa upp hur riksdagens invändningar mot tillämpningen av subsidiaritetsprincipens tillgodoses i antagen lagstiftning.

Stockholm den 14 november 2013

På justitieutskottets vägnar

*Morgan Johansson*



Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Jan R Andersson (M), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Richard Jomshof (SD), Carl-Oskar Bohlin (M), Mattias Jonsson (S), Annelie Karlsson (S), Kajsa Lunderquist (M), Agneta Börjesson (MP), Marianne Berg (V), Jan Ertsborn (FP), Anton Abele (M) och Stefan Svanström (KD).