

## Justitieutskottets yttrande 2019/20:JuU2y

# Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2019 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 gjordes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2018. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört 21 subsidiaritetsprövningar. I samtliga fall ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Justitieutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar avseende konstitutionsutskottets frågor.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning gäller perioden den 1 januari–31 december 2018 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 den formella hanteringen gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som använts. Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar avser främst hur utfallet blev på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur subsidiaritetsprövningar fallit ut på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer 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 inskränks men som sammantagna kan visa på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

I uppföljningen lägger konstitutionsutskottet fokus på utfallet av subsidiaritetsprövningarna under 2018 och det sammantagna utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

## Justitieutskottets subsidiaritetsprövningar

### **Subsidiaritetsprövningar under 2018**

Under 2018 prövade justitieutskottet 21 utkast till lagstiftningsakter. Utskottet ansåg i samtliga fall att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen, vilket meddelades kammaren genom protokollsutdrag. Prövningarna rörde följande lagstiftningsakter:

- Förslag till förordning om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem (polissamarbete och rättsligt samarbete, asyl och migration) m.m. (COM(2017) 794)
- Förslag till förordning om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem (gränser och viseringar) m.m. (COM(2017) 793)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas

till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar rätten till fri rörlighet (COM(2018) 212)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF (COM(2018) 213)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden, (COM(2018) 225)
- Förslag till direktiv om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare för insamling av bevisning i straffrättsliga förfaranden (COM(2018) 226)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar (COM(2018) 338)
- Förslag till rådets direktiv om införande av en provisorisk EU-resehandling och om upphävande av beslut 96/409/GUSP (COM(2018) 358)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för utbyte, stöd och utbildning för att skydda euron mot förfälskning under perioden 2021–2027 (Perikles IV-programmet) (COM(2018) 369)
- Förslag till rådets förordning om utvidgning av tillämpningsområdet för förordning (EU) nr.../2018 om inrättande av ett handlingsprogram för utbyte, stöd och utbildning med avseende på skydd av euron mot förfälskning för perioden 2021-2027 (Perikles IV-programmet) till att även omfatta icke deltagande medlemsstater (COM(2018) 371)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1206/2001 om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (COM(2018) 378)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1393/2007 om delgivning i medlemsstaterna av rättegångshandlingar och andra handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (COM(2018) 379)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av programmet för rättsliga frågor (COM(2018) 384)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av EU-programmet för bedrägeribekämpning (COM(2018) 386)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fonden för inre säkerhet (COM(2018) 472)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och visering (COM(2018) 473)
- Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem (gränser och viseringar) och om ändring av rådets beslut 2004/512/EG, förordning (EG) nr 767/2008, rådets beslut 2008/633/RIF, förordning (EU) 2016/399, förordning (EU) 2017/2226, förordning (EU) 2018/XX [Etiás-förordningen], förordning (EU) 2018/XX [förordningen om SIS på området in- och utresekontroller] och förordning (EU) 2018/XX [förordningen om eu-LISA] (COM(2018) 478)
- Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett ramverk för interoperabilitet mellan EU:s informationssystem (polisiärt och rättsligt samarbete, asyl och migration) (COM(2018) 480)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av rådets gemensamma åtgärd nr 98/700/RIF, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1052/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 (COM(2018) 631)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online (COM(2018) 640)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/ ... av den ... om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (7586/18).

Vissa av 21 utkasten till lagstiftningsakter berörde flera politikerområden. Inom området för frihet, säkerhet och rättvisa såg det ut så här:

- Fem utkast rörde straffrättsligt samarbete.
- Fyra utkast vardera rörde administrativt samarbete, gränskontroll, invandringspolitik och polissamarbete.
- Tre utkast rörde civilrättsligt samarbete.
- Två utkast rörde asylpolitik.
- Fyra utkast rörde skydd för personuppgifter.
- Två utkast rörde bekämpning av bedrägeri.

När det gäller övriga utkast såg det ut så här:

- Ett utkast rörde fri rörlighet för unionsmedborgare.
- Ett utkast rörde konsulärt skydd för unionsmedborgare.
- Ett utkast rörde tullsamarbete.
- Ett utkast rörde etableringsrätt.
- Ett utkast rörde fri rörlighet för tjänster.
- Ett utkast rörde ekonomisk och monetär politik.

- Ett utkast grundade sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), dvs. tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och ett på flexibilitetsklausulen.
- Ett utkast var ett förslag rörde ändringar av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (7586/18). Enligt artikel 281 andra stycket i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet ändra i stadgan för EU-domstolen, på begäran av domstolen och efter att ha hört kommissionen.

### **Det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar sedan 2009**

Utskottet 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 vidtas, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s.13). Justitieutskottet ansåg, som tidigare redovisats, att inget av de 21 förslag till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2018 stred mot subsidiaritetsprincipen.

Totalt under tiden den 1 december 2009–31 december 2018 prövade justitieutskottet 92 utkast till lagstiftningsakter. En majoritet av utkasten gällde förslag inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, varav 38 utkast gällde straffrättsligt samarbete, 24 gränskontroll, 17 polissamarbete, 10 invandringspolitik, 9 administrativt samarbete, 6 civilrättsligt samarbete och 5 asylpolitik. Utöver detta gällde sju utkast bekämpning av bedrägeri. Fem utkast gällde skydd för personuppgifter och fyra gällde tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden. Ytterligare fyra grundade sig på flexibilitetsklausulen. Två utkast rörde fri rörlighet för unionsmedborgare. Övriga utkast gällde förslag till bekämpning av diskriminering (1), konsulärt skydd för unionsmedborgare (1), tullsamarbete (1), etableringsrätt (1), fri rörlighet för tjänster (1), transportpolitik (1), ekonomisk och monetär politik (1), folkhälsa (1), konsumentskydd (1), statistik (1) samt administrativt samarbete (1). Utöver det rörde ett förslag ändring av stadgan för Europeiska unionens domstol. Vissa av utkasten rörde flera politikområden.

### *Utlåtanden*

Justitieutskottet har lämnat sex utlåtanden sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Av de utkast som ledde till utlåtanden kan särskilt framhållas kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013) 534) som gällde straffrättsligt samarbete. Detta förslag prövades under 2013 (utl. 2013/14:JuU13), och riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2013/14:25). På EU-nivå ledde utkastet till att ett gult kort utfärdades till följd av att tröskelvärdet uppnåddes. Det var andra gången sedan Lissabonfördraget trädde i kraft som ett gult kort utfärdades.

Under 2011 lämnade utskottet ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande om kommissionens förslag till ändring av en förordning i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter (COM(2011) 560, utl. 2011/12:JuU13, rskr. 2011/12:22). Förslaget gällde politikområdet gränskontroller.

Under 2012 lämnade utskottet tre utlåtanden med förslag till motiverade yttranden. Utskottet lämnade ett utlåtande om kommissionens förslag om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) (COM(2011) 873, utl. 2011/12:JuU29, rskr. 2011/12:156) som gällde gränskontroll. Utskottet lämnade också ett utlåtande om kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (COM(2012) 10, utl. 2011/12:JuU31, rskr. 2011/12:175). Detta utkast gällde skydd för personuppgifter. Ytterligare ett utlåtande lämnades om kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM(2012) 363, utl. 2012/13:JuU8, rskr. 2012/13:8). Detta förslag gällde bekämpning av bedrägeri.

Under 2016 lämnade justitieutskottet ett utlåtande om kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (COM(2015) 750, utl. 2015/16:JuU26). Den rättsliga grunden för förslaget var artikel 114 i EUF-fördraget, 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).

## **Utskottets ställningstagande**

### *Den formella hanteringen*

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. I utskottets prövningar under 2018 ingick emellertid inte någon information från IPEX eller andra nationella parlament. 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 parlamentens uppfattningar vad gäller de aktuella förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

### *Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan*

Kommissionen var förslagsställare i 20 av de 21 ärenden som utskottet prövade under 2018. Utskottet konstaterar att kommissionen i samtliga fall redogjorde för sin syn på förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Utskottet har vid flera tillfällen tidigare dels betonat vikten av att det klart

framgår hur kommissionen har resonerat i subsidiaritetsfrågan, dels konstaterat att kommissionens motiveringar i några fall varit alltför kortfattade (se yttr. 2018/19:JuU1y s. 5). Utskottet vidhåller denna uppfattning.

### *Utvecklingen av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU under 2018*

#### **Gränskontroll, polissamarbete och invandringspolitik**

Utskottet prövade under 2018 ett flertal förslag som rörde gränskontroll. Av dessa var det främst förslaget om den europeiska gräns- och kustbevakningen (COM(2018) 631) som innebär en viss överflyttning av kompetens. Det beror på att kommissionen – om kontrollen av den yttre gränsen skulle bli så ineffektiv att Schengenområdets förmåga att fungera äventyras – bör identifiera vilka åtgärder som ska genomföras av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och ålägga den berörda medlemsstaten att samarbeta med byrån vid genomförandet av dessa åtgärder. Även vissa andra förslag innebär ett visst överförande av kompetens genom att medlemsstaterna inte kan ha regler som tillåter en lägre standard. Det gäller t.ex. förslaget till förordning om säkrare identitetskort för unionsmedborgare m.m. (COM(2018) 212), som innehåller minimikrav på vilken typ av uppgifter som absolut bör finnas på dessa handlingar och krav på gemensamma säkerhetsdetaljer för alla utfärdande medlemsstater. Liknande överväganden kan göras när det gäller förslaget om införande av en provisorisk EU-resehandling (COM(2018) 358) och förslaget om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott m.m. (COM(2018) 213). I det senare förslaget föreskrivs således direkt åtkomst för behöriga myndigheter till de nationella centraliserade bankkontoregistrarna eller dataåtervinningssystemen.

#### **Straffrättsligt samarbete**

På det straffrättsliga området bygger samarbetet inom unionen 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 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).

När det t.ex. gäller förslaget om europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder för elektroniska bevis i straffrättsliga förfaranden (COM(2018) 225) är syftet att underlätta gränsöverskridande insamling av elektronisk bevisning, och det nya instrumentet bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Genom den föreslagna förordningen införs bindande europeiska utlämnandeorder och bevarandeorder. Båda typerna av order måste utfärdas eller godkännas av en rättslig myndighet i en medlemsstat. Förslaget innebär att nationell kompetens överlämnas till EU. Detsamma gäller förslaget om fastställande av harmoniserade bestämmelser för utseende av rättsliga företrädare (COM(2018) 226), där det fastställs skyldigheter för medlemsstaterna att säkerställa att tjänsteleverantörerna utser rättsliga företrädare som har det juridiska ansvaret för att följa förelägganden och beslut för tjänsteleverantörernas räkning.

Ett annat förslag som innebär viss kompetensöverföring är om förslaget om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online (COM(2018) 640) i vilket medlemsstaterna bl.a. åläggs att ge de behöriga myndigheterna befogenhet att utfärda avlägsnandeorder som kräver att värdtjänstleverantörer avlägsnar innehåll inom en timme efter mottagandet av avlägsnandeordern.

### **Civilrättsligt samarbete**

Även förslagen på det civilrättsliga området om samarbete mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om bevisupptagning i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (COM(2018) 378) och om delgivning i medlemsstaterna av rättegångshandlingar och andra handlingar i mål och ärenden av civil eller kommersiell natur (COM(2018) 379) innebär att viss nationell kompetens överlämnas till EU. Förslagen ingriper dock inte i de olika nationella ordningarna för att ta upp bevis respektive för delgivning av handlingar.

### *Utskottets inställning*

Utskottet anser att det är viktigt att frågan om subsidiaritet ges särskild uppmärksamhet när det handlar om lagstiftningsförslag inom det straff- och processrättsliga området. Dessa frågor är en central del i varje stats funktion och legitimitet och är av särskild betydelse eftersom de återspeglar grundläggande värden, seder och bruk i medlemsländerna. Därför är det viktigt att lagstiftning på EU-nivå inom det straff- och processrättsliga området endast initieras om det står klart att sådan lagstiftning bidrar till ett betydande mervärde.

Vidare är utskottet positivt till åtgärder som leder till ökad säkerhet inom EU och Sverige. Ett rättssäkert arbete och utbyte av information är viktiga aspekter i ett effektivt samarbete mellan medlemsstater.

Det samarbete som finns på det straffrättsliga området efter att Lissabonfördraget trädde i kraft innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Det 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 invandringspolitik, gränskontroll, polissamarbete och straffrättsligt samarbete medför syftar till att nå ett effektivt samarbete och därmed får anses nödvändig. Som tidigare påpekats i utskottets yttranden (senast i yttr. 2018/19:JuU1y) är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten av olika förslag, vilken kan vara svår att överblicka vid enskilda förslag.

Avslutningsvis anser utskottet att subsidiaritetsprövningarna fungerar väl och vill framhålla att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar är ett viktigt demokratiskt instrument. Det är också av största betydelse att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete tar hänsyn till medlemsstaternas synpunkter i dessa avseenden.

Stockholm den 7 november 2019

På justitieutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Magdalena Schröder (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Bo Broman (SD), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Juno Blom (L).