

# Konstitutionsutskottets utlåtande 2018/19:KU23

## Granskning av rapporter och meddelande om subsidiaritet och proportionalitet m.m.

---

### Sammanfattning

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis understryka vikten av de nationella parlamentens kontroll av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Det är viktigt inte minst för EU:s demokratiska legitimitet att de nationella parlamenten tar ansvar för att bevaka att EU använder sig av sina tilldelade befogenheter i enlighet med subsidiaritetsprincipen och att EU-institutionerna uppmärksammas på alla betänkligheter parlamenten har i detta avseende.

Riksdagen subsidiaritetsprövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Sammanlagt har riksdagen prövat 876 förslag och lämnat 74 motiverade yttranden, vilket innebär att riksdagen haft invändningar mot drygt 8 procent av alla förslag.

Utskottet noterar att den bedömningsmetod som Timmermans arbetsgrupp har rekommenderat att EU:s institutioner och de nationella parlamenten bör använda i delar överensstämmer med den metod som förordas av utskottet. Utskottet uppskattar att kommissionen angett att den avser att använda sig av metoden, vilket förhoppningsvis kan leda till att motiveringar om subsidiaritetsprincipen alltid lämnas och att de blir mer utförliga.

När det gäller åttaveckorsfristen för att lämna motiverade yttranden anser utskottet att det skulle vara en välkommen förbättring om perioden över jul och nyår inte räknades in i tidsfristen. Enligt utskottets mening bör även en förlängning av tidsfristen från åtta till tolv veckor övervägas i lämpligt sammanhang.

Utskottet erinrar vidare om betydelsen av samarbete mellan nationella parlament och anser att det finns skäl att fundera över hur de nationella parlamenten ska kunna utbyta information på ett sådant sätt att möjligheterna

att uppnå tröskeln för ett gult kort förbättras. Utskottet har framhållit att riksdagens representant vid EU:s institutioner är en möjlig väg till informellt informationsutbyte med andra nationella parlament. Utskottet konstaterar också att det fortfarande finns en förbättringspotential i fråga om vilken information som läggs in i IPEX och att den läggs in på ett språk som är tillgängligt för andra nationella parlament.

Konstitutionsutskottet välkomnar kommissionens ambitionshöjning de senaste åren för att åstadkomma bättre lagstiftning, bl.a. när det gäller hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Utskottet värdesätter också kommissionens ambition att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess och att förbättra kvaliteten på lagstiftningen.

I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (SD).

### *Granskade dokument*

Kommissionens årsrapport för 2017 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (COM(2018) 490).

Kommissionens årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (COM(2018) 491).

Kommissionens meddelande om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703).

Europaparlamentets årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och EU:s nationella parlament (dnr 400-2018/19).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Gällande ordning .....	6
Utskottets granskning .....	11
Kommissionens årsrapporter .....	11
Kommissionens meddelande om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna .....	15
Europaparlamentets årsrapport .....	20
Statistik från EU-samordningen .....	22
Uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen .....	23
Tidigare granskning .....	25
Utskottets ställningstagande .....	27
Särskilt yttrande .....	31
Kommissionens rapport och meddelande om subsidiaritet och proportionalitet och rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten samt Europaparlamentets rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten (SD) .....	31
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument .....	32

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Kommissionens rapport och meddelande om subsidiaritet och proportionalitet och rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten samt Europaparlamentets rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten**

Riksdagen lägger utlåtande 2018/19:KU23 till handlingarna.

Stockholm den 7 mars 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Ylivainio (C), Mia Sydow Mölleby (V), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Mikael Strandman (SD), Jonas Eriksson (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S), Allan Widman (L), Nermina Mizimovic (S) och Fredrik Schulte (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I utlåtandet behandlar utskottet kommissionens årsrapporter för 2017 dels om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (COM(2018) 490), dels om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (COM(2018) 491). I utlåtandet behandlar utskottet även kommissionens meddelande om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) och Europaparlamentets årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och EU:s nationella parlament (dnr 400-2018/19).

Kommissionens rapporter kom in till riksdagen på svenska den 23 oktober 2018 och meddelandet den 24 oktober 2018. Europaparlamentets rapport kom in till riksdagen på svenska den 10 oktober 2018.

Den 21 november 2018 bestämde talmannen efter samråd med gruppledarna att dokumenten skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO). Kammaren hänvisade dokumenten till utskottet den 27 november 2018.

## Bakgrund

### **Kommissionens årliga rapporter**

Sedan 1993 lägger kommissionen årligen fram en rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete (förkortas subsidiaritetsrapporten). Rapporten läggs numera fram i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Sedan 2005 lägger kommissionen också årligen fram en rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten (förkortas förbindelse-rapporten). År 2006 tog kommissionen initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten. I kommissionens meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU ska visa resultat (COM(2006) 211), det s.k. Barrosoinitiativet, framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten närmare involveras i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik. Kommissionen åtog sig att skicka alla nya förslag och samrådsdokument direkt till parlamenten så att de kan yttra sig och på så sätt bidra till bättre beslut. Genom Lissabonfördraget 2009 reglerades detta, och det infördes en skyldighet för kommissionen att översända sina samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet samt andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten (se protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen).

De båda rapporterna offentliggörs parallellt. Med hänsyn till det nära sambandet mellan subsidiaritetsmekanismen och den politiska dialogen mellan de nationella parlamenten och kommissionen bör, enligt kommissionen, subsidiaritetsrapporten ses som ett komplement till förbindelserapporten.

## Gällande ordning

### **EU-fördraget**

Enligt artikel 5.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionen (förkortas 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 tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (förkortas protokoll nr 2), dels de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokoll nr 2.

Enligt artikel 12 första stycket i EU-fördraget bidrar de nationella parlamenten aktivt till en väl fungerande union dels genom att bli informerade av unionens institutioner och få sig tillsända utkast till unionens lagstiftningsakter i enlighet med protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i unionen (förkortas protokoll nr 1), dels genom att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges protokoll nr 2.

### **Protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i EU**

Enligt artikel 1 i protokoll nr 1 ska kommissionen översända sina samrådsdokument (grönböcker, vitböcker och meddelanden) direkt till de nationella parlamenten vid offentliggörandet. Kommissionen ska också översända det årliga lagstiftningsprogrammet samt alla andra instrument för lagstiftningsprogram eller politisk strategi till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till Europaparlamentet och rådet. Enligt artikel 2 ska utkast till lagstiftningsakter som lämnas till Europaparlamentet och rådet översändas till de nationella parlamenten.

Av artikel 4 i protokoll nr 1 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.

## **Protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

Av artikel 1 i protokoll nr 2 framgår att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs. Enligt artikel 4 ska kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren. Enligt artikel 5 ska utkasten till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Vidare anges det att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts. Enligt artikeln ska också förslagens finansiella konsekvenser framgå, och, om det gäller ett direktiv, förslagens konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även 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 Europaparlamentets, 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 – granskningsutlåtanden*

Enligt 9 kap. 20 § första stycket RO får talmannen efter samråd med gruppledarna bestämma att bl.a. dokument från Europeiska unionen, med undantag för förslag till rättsakter, ska granskas av riksdagen.<sup>1</sup> Enligt 10 kap. 2 § RO ska EU-dokument som avses i 9 kap. 20 § RO hänvisas av kammaren till ett utskott för beredning. Enligt 10 kap. 3 § RO ska utskotten avge utlåtanden till kammaren över sådana EU-dokument (s.k. granskningsutlåtanden). Enligt 11 kap. 2 § RO ska ett utlåtande vara tillgängligt för riksdagens ledamöter senast två vardagar före den dag då det ska behandlas.

<sup>1</sup> En ny lydelse av 9 kap. 20 § RO trädde i kraft den 1 januari 2019 (framst. 2017/18 RS8, bet. 2018/19:KU7, rskr. 2018/19:22 och 23).

### *Subsidiaritetsprövningen*

Enligt 9 kap. 20 § andra stycket RO ska riksdagen pröva om ett utkast till en av unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Av 10 kap. 3 § tredje stycket RO följer 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 Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, ett s.k. prövningsutlåtande. Utskottet ska också avge ett utlåtande till kammaren om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet anmäla genom ett protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt 10 kap. 10 § andra stycket RO ska regeringen inom två veckor från den dag då ett utskott begär det lämna information om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.

### *Uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Enligt 7 kap. 8 § RO ska konstitutionsutskottet följa riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Utskottet meddelar sina iakttagelser genom ett betänkande (KU5).

## **Den parlamentariska EU-kommittén**

Den parlamentariska EU-kommittén överlämnade i februari 2018 betänkandet EU-arbetet i riksdagen (2017/18:URF1). I framställning 2017/18:RS8 EU-arbetet i riksdagen föreslog riksdagsstyrelsen ändringar i riksdagsordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som grundade sig på kommitténs lagförslag. På förslag av konstitutionsutskottet biföll riksdagen lagförslagen (bet. 2018/19:KU7, rskr. 2018/19:22 och 23).

### *Subsidiaritetskontrollen*

EU-kommittén hade i uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor. Vad gäller riksdagens subsidiaritetskontroll gjorde EU-kommittén flera uttalanden (se bl.a. 2017/18:URF1 s. 187 f.).

Kommittén ansåg att riksdagens subsidiaritetskontroll är meningsfull och att formen för den är ändamålsenlig. Utskotten ansågs ha goda och tillräckliga möjligheter att fokusera sina ansträngningar på de mer komplicerade ärendena. EU-kommittén framhöll vidare bl.a. att subsidiaritetsärenden bör behandlas inom åttaveckorsfristen och att detta medges under rådande förutsättningar för riksdagsarbetet. Kommittén noterade i detta sammanhang att det i huvudsak torde vara de längre sammanträdesfria perioderna under sommaren och runt jul som kan utgöra ett problem i detta avseende. Kommittén erinrade om att utskotten enligt riksdagsordningen ska sammanträda när arbetet kräver det, vilket betyder att ett utskottssammanträde kan hållas när som helst under året. För beslutsföret i utskottet krävs dessutom bara en närvarande ledamot i



utskottet. Enligt kommittén borde det, utom i mycket speciella situationer, vara möjligt för utskotten att behandla subsidiaritetsärenden inom åttaveckorsfristen, även under perioder utan planlagda sammanträden.

Kommittén uttalade även att den kunde se att det ligger i sakens natur att den politiska subsidiaritetsprövningen inte enkelt låter sig begränsas. Kommittén uppmanade dock utskotten att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen och hänvisade till möjligheten att kanalisera synpunkter som inte direkt hänför sig till subsidiaritetsprincipens tillämpning genom överläggningar med regeringen. Uppmaningen att beakta de angivna ramarna för subsidiaritetsprövningen upprepades i avsnittet om funktionsfördelningen mellan regering och riksdag. Kommittén uttalade att det kan ifrågasättas om en alltför extensiv syn på subsidiaritetsprövningen och vad som kan framföras i ett motiverat yttrande är förenlig med den tänkta funktionsfördelningen där regeringen företräder Sverige och den svenska ståndpunkten i förhandlingarna inom EU (se 2018/19:URF1 s. 268 f.).

Kommittén framhöll vidare att utskotten bör använda riksdagens representant vid EU:s institutioner för att sprida information till de andra nationella parlamenten. Utskotten bör också utforma rutiner för ett kompletterande informationsutbyte på politisk nivå.

### *Kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten*

EU-kommittén gjorde vidare flera uttalanden om granskningsutlåtanden och om att de bör ses som ett led i den politiska dialogen med kommissionen (2017/18:URF1 s. 184 f. och 242 f.). Kommittén uttalade bl.a. följande.

En viktig aspekt i tillämpningen av granskningsförfarandet är vad som händer med granskningsutlåtandena efter att kammaren har lagt dem till handlingarna. Det har alltsedan förfarandet infördes förutsatts att regeringen och EU:s institutioner informeras om och tar del av vad som framkommit vid riksdagsbehandlingen, trots att utlåtandena läggs till handlingarna och att det inte översänds någon riksdagsskrivelse. Alltsedan det första utlåtandet behandlades i kammaren har Riksdagsförvaltningen skickat en administrativ skrivelse till kommissionens generalsekretariat för att uppmärksamma kommissionen på riksdagens behandling.

Vad som inte var känt då förfarandet infördes är att kommissionen inte bara tar del av utlåtandena utan dessutom besvarar dem inom ramen för vad som allmänt kommit att kallas för den politiska dialogen mellan kommissionen och medlemsstaternas nationella parlament. EU-kommittén hänvisade till att konstitutionsutskottet upprepade gånger har markerat mot att utlåtandena skulle betraktas som bidrag i en dialog, med hänvisning till att regeringen har huvudansvaret för att företräda Sverige som medlemsstat. Kommittén noterade att kommissionen trots markeringarna alltjämt tycks uppfatta utlåtandena från riksdagen som bidrag i en dialog. Kommittén ansåg att det skapas en otydlighet när det hävdas att riksdagen inte deltar i en dialog med kommissionen samtidigt som kommissionen uppmärksammas på behandlade

utlåtanden. Denna otydlighet leder kontinuerligt till missuppfattningar om riksdagens arbetsformer i detta avseende.

Kommittén kunde inte se att hanteringen de senaste dryga tio åren har äventyrat relationen mellan riksdagen och regeringen eller regeringens förmåga att företräda Sverige som medlemsstat på ett sådant oförutsett och uppenbart sätt att det av den anledningen skulle vara motiverat att sluta uppmärksamma kommissionen på utlåtandena. Kommittén föreslog därför att riksdagen delvis ändrar synsätt när det gäller sitt deltagande i en dialog med kommissionen. Riksdagen borde enligt kommittén kunna acceptera uppfattningen att de utlåtanden som kommissionen uppmärksammas på kan betraktas som bidrag i en dialog där riksdagen företräder sig själv och inte Sverige som medlemsstat. För riksdagens del innebär detta i praktiken inget annat än vad som redan görs i dag.

Kommitténs mening var således att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas, och att riksdagen erkänner att kommissionen kan se detta som ett deltagande i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i egenskap av nationellt parlament. Utlåtanden redovisar enbart en riksdagsbehandling.

Kommittén utgick från att kommissionen uppfattar att riksdagen i sammanhanget företräder sig själv som ett nationellt parlament och inte Sverige som medlemsstat. Kommittén påpekade att den i sin genomgång av den praktiska hanteringen inte sett något som ger anledning att tro att kommissionen inte delar denna syn.

Kommittén framhöll också att riksdagen i dag deltar i en formaliserad dialog med EU:s institutioner i de två andra typerna av EU-ärenden, subsidiaritetskontrollen och prövningen om godkännande eller avslag av vissa initiativ.

Kommittén gjorde även bedömningen att riksdagen inte bör bygga ut möjligheten till dialog med kommissionen utöver att acceptera att riksdagens granskningsutlåtanden över kommissionsdokument kan uppfattas som ett led i en sådan dialog. Riksdagen bör således inte använda sig av mekanismen för gröna kort. Detta kan vara vägledande för inställningen till andra liknande initiativ. Utskotten och EU-nämnden kan med fördel enligt kommittén ha ett muntligt utbyte med företrädare för kommissionen och andra EU-institutioner.

# Utskottets granskning

## Kommissionens årsrapporter

### Subsidiaritetsrapporten

I kommissionens årsrapport för 2017 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (COM(2018) 490, förkortas subsidiaritetsrapporten) undersöks hur EU:s institutioner och organ tillämpade de båda principerna under 2017 och hur praxis har förändrats jämfört med tidigare år. Den innehåller också en analys av de kommissionsförslag som blev föremål för flest motiverade yttranden från nationella parlament under året.

I subsidiaritetsrapporten framhåller kommissionen att den under 2017 fortsatte att genomföra sin stärkta agenda för bättre lagstiftning. Bland annat antogs en reviderad uppsättning riktlinjer för bättre lagstiftning och en tillhörande verktygslåda. Enligt riktlinjerna ska kommissionen göra en subsidiaritetsprövning när nya initiativ övervägs inom områden där EU inte har exklusiv befogenhet och när en befintlig åtgärds relevans och europeiska mervärde utvärderas.

I subsidiaritetsrapporten framhålls också att nämnden för lagstiftningskontroll granskade 53 konsekvensbedömningar under 2017 och bedömde att förbättringar behövde göras i 12 av dessa när det gäller analysen av subsidiaritet och mervärde för EU. Kommissionen framhåller att subsidiariteten och proportionaliteten också var avgörande för bedömningar av om EU:s åtgärder ger de förväntade resultaten när det gäller effektivitet, ändamålsenlighet, samstämmighet, relevans och om det finns ett europeiskt mervärde. Under 2017 offentliggjorde kommissionen 72 utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten. Nämnden för lagstiftningskontroll granskade 17 större utvärderingar och kontroller av ändamålsenligheten under 2017. Nämnden rekommenderade förbättringar i kategorin relevans och mervärde för EU i sju fall.

Av rapporten framgår också att kommissionen under 2017 tog emot 52 motiverade yttranden från de nationella parlamenten om subsidiaritetsprincipen, vilket var 20 procent färre än de 65 motiverade yttranden som kom in under 2016. Av dessa avsåg 24 yttranden fyra olika kommissionsförslag. Det förslag som gav upphov till flest motiverade yttranden var förslaget om den inre marknaden för el (COM(2016) 861), vilket ledde till elva motiverade yttranden. Minskningen av antalet motiverade yttranden sammanföll med en minskning av antalet motiverade yttranden per kammare. Enligt kommissionen lämnade 19 av 41 kammare motiverade yttranden under 2017, vilket kan jämföras med 26 kammare under 2016.

Flest motiverade yttranden lämnades av Frankrikes Sénat som lämnade sju motiverade yttranden. Tysklands Bundestag och Österrikes Bundesrat lämnade vardera sex motiverade yttranden. Polens Senat och Sveriges riksdag

lämnade enligt kommissionen fyra motiverade yttranden.<sup>2</sup> Irländska Dáil and Seanad Éireann och Tysklands Bundesrat lämnade vardera tre motiverade yttranden. Två motiverade yttranden vardera lämnades av Spaniens Cortes Generales, Frankrikes Assemblée nationale, Ungerns Országgyűlés, Nederländernas Eerste Kamer, Nederländernas Tweede Kamer, Polens Sejm, Rumäniens Senatul och Storbritanniens House of Commons. Tjeckiens Poslanecká sněmovna, Italiens Senato della Repubblica och Rumäniens Camera Deputaţilor lämnade vardera ett motiverat yttrande.

Enligt kommissionen tog Europaparlamentet emot 49 motiverade yttranden, vilket kan jämföras med 76 motiverade yttranden under 2016. Alla inlagor, inklusive bidrag inom ramen för den s.k. politiska dialogen, från de nationella parlamenten offentliggörs i Connect som är Europaparlamentets databas för dokument från nationella parlament.

I Europaparlamentet är det utskottet för rättsliga frågor (JURI) som har det övergripande ansvaret för att säkerställa respekten för subsidiaritetsprincipen. Utskottet utarbetar regelbundet betänkanden om kommissionens årsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet. Utskottet bidrar också till de halvårsrapporter som Cosac (Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament) utarbetar om subsidiaritetsfrågor. Av subsidiaritetsrapporten framgår vidare att Europaparlamentet bl.a. utarbetade 42 inledande utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar, 2 konsekvensbedömningar av parlamentets ändringsförslag i sak och 11 efterhandsbedömningar.

Enligt artikel 4 i protokoll nr 2 måste rådet översända alla utkast till rättsakter som kommer från en grupp medlemsstater, EU-domstolen, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken till de nationella parlamenten. Utöver plikterna enligt fördraget håller rådet också medlemsstaterna informerade om de nationella parlamentens yttranden om kommissionens lagstiftningsförslag, och under 2017 översände rådets sekretariat 38 motiverade yttranden. Europaparlamentet, rådet och kommissionen har olika antal registrerade motiverade yttranden, vilket enligt kommissionen beror på att inte alla institutionerna tagit emot samtliga motiverade yttranden eller att institutionerna räknar antalet motiverade yttranden på olika sätt.

Av rapporten framgår att Regionkommittén lämnade 15 yttranden om lagstiftningsutkast. Kommittén fann att de flesta respekterade subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men uttryckte i två yttranden oro som var relevant när det gäller övervakningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Av rapporten framgår att den åttonde subsidiaritetskonferensen som anordnades gemensamt av Regionkommittén och det österrika förbundsrådet ägde rum i Wien i december 2017. Som en del av de viktiga

<sup>2</sup> Enligt konstitutionsutskottets uppföljning lämnade riksdagen tre motiverade yttranden. Förklaringen till denna skillnad är att ett av de yttranden som riksdagen lämnade omfattade två utkast till lagstiftningsakter (utl. 2016/17:FiU38), vilket kommissionen har räknat som två motiverade yttranden.

slutsatserna påpekades att subsidiaritetsprincipens innebörd inte alltid tydligt klargjordes för medborgarna och att en större acceptans av politiken inte kan åstadkommas utan en korrekt tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

I rapporten redogörs för viktiga domar om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som EU-domstolen och tribunalen meddelade under 2017. Unionslagstiftaren ansågs ha iakttagit de båda principerna.

Kommissionen framhåller i rapporten att unionslagstiftaren för första gången antog ett lagstiftningsförslag för vilket ett förfarande med gult kort hade aktiverats i enlighet med protokollet. Det var förslaget till förordning om inrättade av Europeiska åklagarmyndigheten som lades fram av kommissionen i juli 2013. Kommissionen tog emot 13 motiverade yttranden från de nationella parlamenten om förslaget, vilket motsvarade 18 av 56 röster. Kommissionen beslutade att gå vidare med förslaget. Rådet antog förslaget i oktober 2017 via ett förfarande för fördjupat samarbete.

Vidare framhålls att kommissionens ordförande Juncker i november 2017 inrättade en arbetsgrupp för subsidiaritet, proportionalitet och att göra mindre men göra det effektivare. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport den 10 juli 2018. Kommissionen hänvisar i rapporten till det meddelande som antogs samtidigt som rapporten och där kommissionen beskriver hur man avser att följa upp arbetsgruppens rekommendationer (se nedan).

## **Förbindelserapporten**

I kommissionens årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (COM(2018) 491, förkortas förbindelserapporten) ligger fokus på kommissionens politiska dialog med de nationella parlamenten som inleddes 2006.

Av förbindelserapporten framgår att de nationella parlamenten under 2017 lämnade 576 yttranden till kommissionen inom ramen för den politiska dialogen, varav 52 motiverade yttranden, vilket är en knapp minskning med 7 procent jämfört med 2016, då de nationella parlamenten lämnade 620 yttranden. Portugals Assembleia da República lämnade 64 yttranden, vilket var omkring 11 procent av det totala antalet yttranden. Italiens Senato della Repubblica lämnade 56 yttranden, Tjeckens Senát 53, Italiens Camera dei Deputati 45, Tysklands Bundesrat 43, Rumäniens Camera Deputatilor 41 och Spaniens Cortes Generales 38 yttranden. Vidare lämnade Rumäniens Senat 33 yttranden, Frankrikes Sénat 29 och Storbrianniens House of Lords 22 yttranden. Övriga kammare lämnade färre än 20 yttranden. Enligt bilagan till rapporten lämnade riksdagen 17 yttranden under 2017, varav 4 motiverade yttranden.

I förbindelserapporten redogörs för de lagstiftningsförslag som väckte störst uppmärksamhet inom den politiska dialogen, bl.a. vitboken om EU:s framtid. Kommissionen framhåller att de nationella parlamenten deltog aktivt i debatten om EU:s framtid som inleddes i samband med att kommissionen

presenterade sin vitbok i mars 2017. Under 2017 lämnade åtta nationella parlament sammanlagt in 23 yttranden om vitboken eller de efterföljande diskussionsunderlagen. Fem yttranden handlade om själva vitboken, däribland ett från Sveriges riksdag (se utl. 2016/17:UU18). Enligt kommissionen betonades i yttrandena behovet av att få ett bredare medborgarstöd för EU:s politik och av att upprätthålla EU:s enighet och förhindra ett Europa i olika hastigheter. I några yttranden framfördes idéer om hur man i större utsträckning kan få de nationella parlamenten att delta i arbetet med att utarbeta och genomföra EU-politiken och med att kontrollera subsidiariteten. Kommissionen förklarade i sina svar att syftet med vitboken var att inleda en bred debatt med medborgarna för att föra EU närmare dem. Kommissionen hänvisade också till hur debatterna om EU:s framtid varit utformade och till vilken roll de nationella parlamenten spelat i dessa. Övriga huvudfrågor i den politiska dialogen anges vara paketet om ren energi för alla i Europa, tjänstepaketet och rörlighetspaketet.

Under 2017 tog kommissionen emot fyra gemensamma yttranden som nationella parlament tagit initiativ till. 26 parlament, däribland Sveriges riksdag, undertecknade ett yttrande om insyn i EU:s beslutsfattande. Det var Nederländernas Tweede Kamer som presenterade yttrandet under ett plenarsammanträde i Cosac. I yttrandet poängterades särskilt att det lagstiftande rådets handlingar bör offentliggöras utan dröjsmål och att rådet bör anta särskilda regler för rapportering om överläggningar om lagstiftningsförslag. Vidare framhölls i yttrandena att informella möten i Europeiska rådet, rådet och möten i eurogruppen bör formaliseras, bl.a. genom att internt tillämpa öppenhetsförordningen, dvs. förordningen (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. I sitt svar förklarade kommissionen att ökad insyn är en av dess högsta prioriteringar som den genomfört i praktiken genom flera initiativ och åtgärder för att öppna det förberedande lagstiftningsarbetet och göra det mer öppet för insyn. Kommissionen välkomnade de insatser som gjorts för att öka insynen i lagstiftningsarbetet och ställde sig bakom alla åtgärder som medlagstiftarna beslutar om i det avseendet.

Kommissionen tog också emot två andra yttranden på initiativ av sex parlament i länderna i Visegradgruppen som innehöll slutsatser från deras gemensamma EU-utskottsmöten om att bl.a. stärka de nationella parlamentens roll i EU, om brexit och om EU:s framtid.

Kommissionen framhåller vidare att de nationella parlamenten i förekommande fall ska samråda med regionala parlament när de genomför subsidiaritetsprövningar. Under 2017 kom även 30 bidrag från Regionkommitténs onlineplattform (Regpex). Regpex är utformad för att underlätta för regionala parlament som har lagstiftande befogenheter att delta i subsidiaritetsmekanismen. Flera regionala parlament lämnade även in yttranden direkt till kommissionen med synpunkter när det gäller subsidiariteten. Kommissionen noterade dessa aspekter och bemötte dem i regel i sina svar till de regionala parlamenten.

I förbindelserapporten redogörs vidare för bilaterala kontakter och besök mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Nästan alla parlament besöktes av ledamöter från kommissionen under 2017. Kommissionen deltog vidare i viktiga interparlamentariska möten och konferenser under 2017, bl.a. vid Cosacsammanträden. Vid Cosacs möte i maj 2017 fortsatte debatten om de nationella parlamentens roll och om hur parlamentet och rådet skulle kunna följa kommissionens exempel och öka öppenheten för att få medborgarna att känna större förtroende för EU:s institutioner. Andra debatter handlade om brexitförhandlingarna.

Kommissionen framhåller i sin rapport att de nationella parlamenten fortsätter att intressera sig även för andra frågor än subsidiaritetsaspekter i fråga om kommissionens initiativ. De nationella parlamenten presenterade sina synpunkter i gemensamma yttranden i större utsträckning än tidigare, vilket enligt kommissionen visar på en ökad benägenhet att samordna bidragen till den politiska dialogen.

## Kommissionens meddelande om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

### **Bättre lagstiftning**

I kommissionens meddelande om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) anføres inledningsvis att kommissionen håller på att gå igenom det reformpaket för hela den politiska cykeln som den lade fram i maj 2015. Målet med reformerna har varit att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess, höja den nya lagstiftningens kvalitet genom bättre konsekvensbedömningar av lagstiftningsförslag och främja en löpande konsekvent översyn av befintlig lagstiftning. Genomgången inriktas på att förfina och förbättra politiken för bättre lagstiftning, bl.a. när det gäller hur subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tillämpas.

Subsidiaritet och proportionalitet är centrala delar av kommissionens strategi för bättre lagstiftning som bygger på tre grundläggande processer: utvärderingar, konsekvensbedömningar och samråd med berörda parter. Kommissionen har satsat betydande resurser för att förbättra sin strategi, och framhåller att ändringarna har lett till en markant förbättring av subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningarna. Kommissionen har vidare ökat öppenheten, legitimiteten och redovisningsskyldigheten i verksamheten. Offentliga samråd hålls om större initiativ och de viktigaste av dem är tillgängliga på alla officiella språk. Kommissionen framhåller vidare att riktlinjerna för bättre lagstiftning är vägledande för dess verksamhet under hela den politiska cykeln. Riktlinjerna offentliggörs för att underlätta ytterligare kontakter med Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter i EU:s politiska beslutsprocess. Kommissionen anför vidare att en ny nämnd för lagstiftningskontroll har inrättats och att denna oberoende nämnd kontrollerar kvaliteten på

konsekvensbedömningar och utvalda utvärderingar av befintlig lagstiftning. Nämnden offentliggör alla sina yttranden. En av de vanligaste orsakerna till negativa yttranden är bristande subsidiaritets- och proportionalitetsanalyser. Experterna i Refitplattformen bistår kommissionen med att förenkla befintlig lagstiftning. Europaparlamentet, rådet och kommissionen undertecknade i april 2016 ett nytt interinstitutionellt avtal om bättre lagstiftning som täcker alla aspekter av bättre lagstiftning, bl.a. subsidiaritet och proportionalitet, insyn i lagstiftningsprocessen och användning av delegerade akter. Kommissionen anför att användningen av dessa verktyg har lett till lagförslag som bättre följer proportionalitetsprincipen. Kommissionen bedömer för närvarande hur verktygen för bättre lagstiftning kan användas effektivare och mer ändamålsenligt, exempelvis genom att stärka subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i beslutsfattandet.

### **Rapporten från Timmermans arbetsgrupp**

Parallellt med genomgången för att förbättra lagstiftningen fortsätter reflektionerna om EU:s framtid. I sitt tal om tillståndet i unionen under 2017 lade kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker fram sina tankar om ett mer demokratiskt EU baserat på frihet, jämlikhet och rättsstatsprincipen. Mot denna bakgrund beslutade han att inrätta en arbetsgrupp för subsidiaritet, proportionalitet och att göra mindre men göra det effektivare. Arbetsgruppen inledde sitt arbete i januari 2018 och leddes av kommissionens förste vice ordförande Frans Timmermans. Den bestod därutöver av vardera en ledamot från de nationella parlamenten i Estland, Österrike och Bulgarien samt tre ledamöter från Regionkommittén (Belgien, Tyskland och Frankrike). Europaparlamentet tackade nej till att delta i gruppen.

Arbetsgruppen granskade subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas roll i EU-institutionernas verksamhet och de lokala och regionala myndigheternas roll i EU:s beslutsprocess. Den övervägde också om ansvaret för vissa politikområden eller behörighet borde kvarstå eller återbördas till medlemsstaterna.

Den 10 juli 2018 lämnade arbetsgruppen sin slutrapport till kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker. Kommissionens meddelande kan ses som ett svar på rapporten. I en bilaga lämnas en redogörelse av nio rekommendationer som lämnades av arbetsgruppen (bilaga 1 till meddelandet). Många av rekommendationerna rör den praktiska tillämpningen av principerna för bättre lagstiftning. Enligt rekommendationerna bör unionens institutioner och organ samt nationella och regionala parlament använda en gemensam metod för att bedöma frågor som rör subsidiaritetsprincipen (inklusive EU-mervärde), proportionalitetsprincipen och den rättsliga grunden för ny och befintlig lagstiftning. Till meddelandet bifogas också en bedömningstabell för subsidiaritet och proportionalitet (bilaga 2 till meddelandet). Bedömningsmetoden bör enligt arbetsgruppen bygga på kriterierna i protokollet om



subsidiaritet och proportionalitet som ursprungligen var fogat till Amsterdamfördraget. Den bör också vara förenlig med EU-domstolens rättspraxis på området. Under lagstiftningsprocessen bör Europaparlamentet och rådet använda den gemensamma metoden för att systematiskt granska subsidiariteten och proportionaliteten i utkast till lagstiftningsakter och de ändringar som de gör. De bör ta hänsyn till den bedömning som kommissionen gör i sina förslag och till de nationella parlamentens och Europeiska regionkommitténs (motiverade) yttranden.

Enligt rekommendationerna bör kommissionen vidare vara flexibel i sin tolkning av den fördragsgrundade tidsfristen på åtta veckor som de nationella parlamenten har på sig att lämna sina motiverade yttranden. Denna flexibilitet bör innebära att hänsyn tas till vanliga ledighetsperioder och ferier, samtidigt som kommissionen i största möjliga mån ges möjlighet att svara inom åtta veckor från mottagandet av varje enskilt yttrande. Vid tillfälle bör även protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna revideras för att utöka tidsfristen till tolv veckor. I rekommendationerna framhålls att de regionala och nationella parlamenten bör undersöka hur de på ett mer ändamålsenligt sätt kan koppla samman sina respektive plattformar för ett ökat informationsutbyte (Regplex och IPEX) för att se till att deras synpunkter får större genomslag i lagstiftningsförfarandet och kontrollmekanismen för subsidiaritet. Ytterligare en rekommendation är att nästa kommission tillsammans med Europaparlamentet och rådet bör fundera över att inom vissa politikområden arbeta mer med att säkerställa ett mer ändamålsenligt genomförande än att ta initiativ till ny lagstiftning på områden där det redan finns ett välutvecklat eller nyligen omarbetat regelverk.

Enligt kommissionen är de viktigaste resultaten följande.

- Nya arbetsmetoder behövs för att stifta bättre lagar som bygger på en gemensam uppfattning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna under hela den politiska processen.
- Mer aktiv subsidiaritet, dvs. bättre delaktighet för alla berörda parter under hela den politiska processen behövs, så att de regionala och nationella parlamenten får mer att säga till om för att bättre förankra EU:s insatser.
- EU bör använda sina resurser effektivare och prioritera i sin verksamhet, men det finns inte någon anledning att lämna tillbaka fördragsfäst kompetens eller hela politikområden till medlemsstaterna.

Kommissionen instämmer i arbetsgruppens uppfattning om behovet av att stärka tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande som ett led i en mer övergripande agenda för bättre lagstiftning. Det är av största vikt att bl.a. de 41 nationella parlamentariska kamrarna är mer delaktiga i den politiska processen.

## **Åtgärder för att stärka subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

### *En gemensam uppfattning om subsidiaritet och proportionalitet*

Kommissionen har granskat arbetsgruppens rapport och nämner bl.a. följande åtgärder för att stärka subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen konstaterar att det inte finns någon gemensam definition av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, och att protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte längre innehåller de vägledande kriterier som tidigare ingick i motsvarande protokoll till Amsterdamfördraget.

Kommissionen framhåller att riktlinjerna om bättre lagstiftning som offentliggjordes 2015 omfattar hela den politiska cykeln, inbegripet subsidiaritets- och proportionalitetsbedömningarna. Riktlinjerna omfattar de kriterier som ursprungligen ingick i Amsterdamfördraget. Timmermans arbetsgrupp förordade, som nämnts, ett verktyg för bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet, den s.k. bedömningstabellen (se bilaga 2 i meddelandet). Kommissionen framhåller att den har för avsikt att arbeta in tabellen i sina riktlinjer för bättre lagstiftning och att använda den i konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar av förslag till rättsakter.

Kommissionen konstaterar att den fulla nyttan av bedömningstabellen bara uppstår om den används av alla aktörer i beslutsprocessen, och menar att det nu är Europaparlamentets och rådets tur att besluta om subsidiaritets- och proportionalitetsfrågorna ska uppmärksammas i större omfattning och systematiskt under lagstiftningsprocessen. Kommissionen anser också att de nationella parlamenten bör använda bedömningstabellen, eventuellt anpassad efter deras behov.

Enligt kommissionen finns det i många fall också utrymme för varje medlemsstat att ta bättre hänsyn till de nationella och regionala parlamentens samt de lokala och regionala myndigheternas åsikter under lagstiftningsprocessen. Kommissionen påpekar samtidigt att det är parlamentets och rådets sak att besluta om det är lämpligt att låta företrädare för lokala och regionala myndigheter delta i lagstiftningsförfarandet. Kommissionen stöder de pågående satsningarna för att göra lagstiftningsprocessen öppnare och mer tillgänglig genom förbättringar av Eurlex, som är en webbplats för tillgång till lagstiftningen på EU-nivå, och enligt det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning. Enligt kommissionen torde bl.a. ombudsmannens konstateranden om insynen i trepartsförhandlingarna också stärka öppenheten och hjälpa alla berörda parter att delta i den demokratiska beslutsprocessen.

### *De nationella parlamentens möjligheter att granska effektivare*

Kommissionen framhåller att den kommer att fortsätta att räkna bort augusti när den beräknar tidsfristen på åtta veckor för de nationella parlamenten att lämna motiverade yttranden. Kommissionen planerar att tillsammans med

Europaparlamentet och rådet överväga om jul- och nyårsledigheten också kan räknas bort, vilket de nationella parlamenten ofta begärt.

Kommissionen instämmer i arbetsgruppens uppfattning att de nationella parlamentens åsikter i motiverade yttranden bör betonas mer. Kommissionen avser att utarbeta ett samlat svar när ett betydande antal nationella parlament har framfört liknande farhågor, även om tröskeln för ett gult kort inte uppnås.

### *Utvärdering av befintlig lagstiftning*

När kommissionen utvärderar befintlig lagstiftning avser den att närmare granska subsidiaritet, proportionalitet, regleringsgrad och de lokala och regionala myndigheternas roll. Kommissionen planerar också att fastställa ändringar i uppdraget för Refitplattformen; t.ex. kan uppdraget utökas till att även omfatta subsidiaritet, proportionalitet och regleringsgrad. Dess sammansättning kan behöva ändras så att exempelvis fler företrädare för lokala och regionala myndigheter ersätter medlemsstaternas experter. Kommissionen hänvisar till att arbetsgruppen uttryckte oro över användningen av delegerade akter och genomförandeakter, där kommissionen ges befogenhet av Europaparlamentet och rådet att anta närmare föreskrifter för att genomföra EU-lagstiftningen. Sådana akter granskas inte av de nationella parlamenten enligt protokoll nr 2, men den sittande kommissionen har väsentligt ökat öppenheten kring delegerade akter och genomförandeakter. Utkasten till rättsakter läggs ut på internet fyra veckor innan de antas slutgiltigt, och alla berörda parter har möjlighet att föra en dialog med kommissionen om rättsakterna. När kommissionen i framtiden utvärderar befintlig lagstiftning ska den se till att den i Refitprogrammet närmare granskar även tillhörande delegerade akter och genomförandeakter.

### *Övrigt*

Kommissionen avser vidare att ändra riktlinjerna för bättre lagstiftning för att framhäva hur viktigt det är att fånga upp de lokala och regionala myndigheternas erfarenheter och synpunkter. Kommissionen kommer också att se över sina frågeformulär för offentliga samråd så att de omfattar frågor av intresse för lokala och regionala myndigheter och regionala lagstiftande församlingar.

Kommissionen planerar även att ändra riktlinjerna för bättre lagstiftning för att belysa betydelsen av att kontrollera och bedöma regionala konsekvenser. Kommissionen avser också att tydligare redovisa sina bedömningar av subsidiaritet och proportionalitet och att redogöra för vilka som påverkas i sina konsekvensbedömningar, utvärderingar och motiveringar.

### *Slutsatser och nästa steg*

Kommissionen framhåller avslutningsvis att arbetsgruppen har föreslagit ett nytt arbetssätt som bygger på aktiv subsidiaritet och en mer dynamisk delaktighet för alla berörda parter och förvaltningsnivåer under hela den

politiska processen. Enligt kommissionen skulle det innebära en vändpunkt i EU:s politiska process och leda till ökad kvalitet och större legitimitet i den lagstiftning den antar. Kommissionen har redogjort för de ändringar den har för avsikt att göra som svar på arbetsgruppen, och uppmanar Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, de nationella parlamenten, de nationella regeringarna och de lokala och regionala myndigheterna att överväga hur de ska reagera.

Kommissionen framhöll även att ordförandelandet Österrike skulle anordna en konferens i Bregenz i november 2018 om subsidiaritet som princip för Europeiska unionens uppbyggnad. Enligt kommissionen skulle konferensen ses som ett tillfälle till en dialog om hur man kan förstärka subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas roll i EU:s beslutsfattande. Den ansågs också kunna ge ett värdefullt bidrag till EU-ledarnas toppmöte i Sibiu under 2019.

Kommissionen anförde avslutningsvis att Europaparlamentet, rådet och kommissionen kommer att enas om politiska mål och prioriteringar efter det kommande valet till Europaparlamentet och utnämningen av nästa kommission.

## Europaparlamentets årsrapport

I Europaparlamentets årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten (dnr 400-2018/19) redogörs för viktiga framsteg och trender i det interparlamentariska arbetet.

I rapporten framhålls det att 2017 visade att de nationella parlamenten har en strategisk inställning till hur det interparlamentariska samarbetets dagordning ska sättas inom ramen för befintliga interparlamentariska forum. I rapporten framhålls vidare att de interparlamentariska diskussionerna fokuserade på de nationella parlamentens roll i samtalen om EU:s framtid och Förenade kungarikets utträde ur EU. Vid Cosacs plenarsammanträde på Malta under 2017 argumenterade Mairead McGuinness, första vice talman i Europaparlamentet, för att de nationella parlamenten bör stå i centrum för EU:s beslutsfattande, och hon uppmanade de nationella parlamenten att bli starkare inom EU såväl som i sitt partnerskap med Europaparlamentet som gärna arbetar nära dem. Under den efterföljande diskussionen påpekade de flesta delegater att ett förbättrat interparlamentariskt samarbete och en effektivare granskning under hela lagstiftningsförfarandet skulle kunna bidra till att främja det europeiska projektet.

Vidare framhålls i rapporten att Förenade kungarikets utträde ur EU var en del av en bredare diskussion om EU:s framtid och att Europaparlamentet antog tre resolutioner om läget i förhandlingarna med Förenade kungariket.

I rapporten framhålls vidare att EU-ländernas nationella parlament med sin stora erfarenhet och kunskap kan bidra till den pågående diskussionen om hur EU ska kunna åstadkomma mer samt hur dess öppenhet och kommunikation ska kunna förbättras. På sistone har många nya initiativ tagits som för EU:s

budskap närmare medborgarna. Flera olika parlament har anordnat medborgarutfrågningar och politiska debatter som täcks av nationella medier och inrättat särskilda parlamentsutskott för hanteringen av frågan om EU:s framtid. Vid konferensen för talmän i EU-ländernas parlament, som 2017 hölls i Slovakien, konstaterade talmännen att de nationella parlamenten och Europaparlamentet spelar en oumbärlig roll när det gäller att överbrygga klyftan mellan medborgarna och beslutsfattandet och att informera allmänheten om politik på EU-nivå. Under diskussionerna framhöll Europaparlamentet hur viktigt det är att medborgarna deltar i valet till Europaparlamentet.

I rapporten redogörs för verksamheten vid Cosac under 2017. Ordförandeskapet vid Cosac påverkades bl.a. av den brittiska regeringens beslut att lämna EU och dess beslut att avstå från ordförandeskapet, vilket ledde till att Estland fick ta över ordförandeskapet tidigare än väntat. Tre huvudsakliga problemområden som diskuterades var brexit, EU:s framtid och frågan om migrations- och asylopolitiken. I bilaga 1 till rapporten finns en förteckning över sammanträdena i Cosac under 2017 och de ämnen som stod på dagordningen.

Vidare ges i rapporten en kort redogörelse för de årliga och informella konferenserna för talmän i EU-ländernas parlament. Den årliga konferensen för talmännen hölls i Bratislava i april 2017. Konferensen var uppdelad i två sessioner, varav den ena handlade om EU:s framtid som global aktör och de nationella parlamentens roll och den andra om utbyte av bästa praxis för att föra parlamentens dagordning närmare medborgarna. Talmännen ansåg att de nationella parlamenten och Europaparlamentet spelar en mycket viktig roll för att överbrygga klyftan mellan medborgarna och politiken.

I rapporten framhålls att förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten har fördjupats avsevärt under de senaste åren. Under 2017 anordnades 15 interparlamentariska utskottssammanträden på initiativ av ett eller flera utskott i Europaparlamentet. Utskottet för medborgarliga fri- och rättigheter (LIBE) anordnade bl.a. ett sammanträde om inrättande av en EU-mekanism för demokrati, rättsstatlighet och grundläggande rättigheter. Utskottet för konstitutionella frågor (AFCO) anordnade ett sammanträde om Europas framtid och ett om genomförandet av bestämmelserna i fördraget avseende nationella parlament. I bilaga 2 till rapporten finns en förteckning över alla interparlamentariska sammanträden under ledning av Europaparlamentets utskott under 2017. I bilaga 3 till rapporten finns en förteckning över alla besök från de nationella parlamenten till Europaparlamentet som anordnades under 2017.

Europaparlamentet tog emot 421 inlagor från nationella parlament, varav 49 var motiverade yttranden och 372 var bidrag som inte uppfyllde villkoren enligt protokoll nr 2 och därför inte räknades som motiverade yttranden. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har 2 799 inlagor skickats in från de nationella parlamenten, varav endast 429 var motiverade yttranden medan det stora flertalet bidrag berörde förslagets sakinnehåll. Enligt Europaparlamentet visar detta att de nationella parlamenten inte har använt subsidiaritetskontrollmekanismen för att fördröja lagstiftningsprocessen på EU-nivå. Enligt

Europaparlamentet har de nationella parlamenten använt sig av protokoll nr 2 för att uttrycka synpunkter på förslagets sakinhåll snarare än på respekten för subsidiaritetsprincipen, vilket visar att de vill blir mer delaktiga i lagstiftningsprocessen. Ledamöterna vid Europaparlamentet och dess politiska organ erbjuds genomgångar av de nationella parlamentens inlagor under hela lagstiftningsförfarandet. Genomgångarna tillhandahålls av Europaparlamentets direktorat för förbindelser med de nationella parlamenten. Direktoratet förvaltar i detta avseende en databas, Connect, som innehåller alla dokument som kommit in från de nationella parlamenten. Direktoratet tillhandahåller även ett månatligt informationsblad med en lägesrapport för motiverade yttranden och bidrag.

Inom ramen för den politiska dialogen skickade de nationella parlamenten in 199 bidrag till Europaparlamentet under 2017. Europaparlamentet har tagit emot ca 1900 bidrag sedan 2009.

I rapporten framhåller Europaparlamentet att det avböjde inbjudan om att skicka företrädare till Timmermans arbetsgrupp på grund av respekten för den väletablerade principen om att ledamöter av Europaparlamentet inte ska delta i rådgivande forum eller arbetsgrupper som har inrättats av kommissionen.

I rapporten redogörs även för hjälpmedel för informationsutbyte och nätverksarbete, däribland IPEX och de nationella parlamentens representanter i Bryssel. Det framgår att 55 personer från 40 kammare utnyttjar 37 kontor i Europaparlamentet och att dessa kontor tillhandahålls kostnadsfritt. Representanterna arbetar i samma byggnad som hyser direktoratet för förbindelser med de nationella parlamenten, vilket skapar synergier och främjar enkla utbyten.

## Statistik från EU-samordningen

### Prövningsutlåtanden

Under riksmötet 2015/16 behandlade riksdagen sex prövningsutlåtanden.<sup>3</sup> Av dessa debatterades tre i kammaren, och votering genomfördes i två fall. Riksdagen beslutade i samtliga sex fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2015/16. Europaparlamentet har besvarat det motiverade yttrande som gällde ett utkast till lagstiftningsakt från Europaparlamentet.

Under riksmötet 2016/17 behandlade riksdagen nio prövningsutlåtanden, varav ett utlåtande gällde två utkast till lagstiftningsakter. Debatt genomfördes i två ärenden, och votering genomfördes i ett av dessa. Riksdagen beslutade i åtta fall att lämna motiverade yttranden, varav ett gällde två utkast till lagstiftningsakter. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som riksdagen antog under riksmötet 2016/17.

<sup>3</sup> För motsvarande uppgifter om antalet prövningsutlåtanden under riksmötet 2010/11 och fram t.o.m. riksmötet 2014/15 hänvisas till utlåtande 2015/16:KU11.

Under riksmötet 2017/18 behandlade riksdagen 14 prövningsutlåtanden, varav 2 utlåtanden gällde vardera 2 utkast till lagstiftningsakter. Debatt genomfördes i fyra ärenden och votering i tre av dessa. Riksdagens beslutade i samtliga 14 fall att lämna ett motiverat yttrande. Kommissionen har besvarat alla utom ett motiverat yttrande som riksdagen antog under riksmötet 2017/18.

Under riksmötet 2018/19 har riksdagen ännu inte behandlat något prövningsutlåtande.

Sammanlagt har riksdagen således hittills lämnat 74 motiverade yttranden som gällt 82 utkast till lagstiftningsakter sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Vidare har riksdagen hittills sammanlagt utfört subsidiaritetsprövningar av 876 utkast till lagstiftningsakter.

### **Granskningsutlåtanden**

Under riksmötet 2015/16 lämnade utskotten tolv granskningsutlåtanden, varav ett utlåtande gällde två dokument.<sup>4</sup> Av utlåtandena blev nio föremål för debatt i kammaren, varav fyra resulterade i votering. Kommissionen har besvarat samtliga utlåtanden som riksdagen behandlade under riksmötet 2015/16.

Under riksmötet 2016/17 lämnade utskotten elva granskningsutlåtanden, av vilka åtta blev föremål för debatt i kammaren och fyra resulterade i votering. Kommissionen har svarat på alla utlåtanden som rörde kommissionsdokument.

Under riksmötet 2017/18 lämnade utskotten sex granskningsutlåtanden, varav samtliga blev föremål för debatt och votering i kammaren. Kommissionen har besvarat samtliga utlåtanden som riksdagen behandlade under riksmötet 2017/18.

Under riksmötet 2018/19 har riksdagen hittills lämnat fyra granskningsutlåtanden, varav samtliga blev föremål för debatt och votering i kammaren. Kommissionen har besvarat två av granskningsutlåtandena.

## **Uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen**

Konstitutionsutskottets nionde uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen genomfördes under hösten 2018 (bet. 2018/19:KU5). Uppföljningen omfattade 90 subsidiaritetsprövningar som genomfördes under 2017. Åtta utskott yttrade sig inom ramen för uppföljningen.

I sitt ställningstagande framhöll konstitutionsutskottet att riksdagen lämnade totalt 3 motiverade yttranden under 2017, vilket var en kraftig minskning jämfört med 2016 då 13 motiverade yttranden lämnades. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft och fram t.o.m. den 31 december 2017 har riksdagen prövat totalt 713 förslag och lämnat 62 motiverade yttranden till

<sup>4</sup> För motsvarande uppgifter om antalet granskningsutlåtanden under riksmötet 2006/07 och fram t.o.m. riksmötet 2014/15 hänvisas till utlåtande 2015/16:KU11.

Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, vilket innebär att riksdagen har haft invändningar mot knappt 9 procent av alla förslag.

Flera av utskotten framhöll återigen i sina yttranden att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i stället för direktiv, och att denna utveckling minskar utrymmet för att anpassa EU-lagstiftningen till de konstitutionella förutsättningarna i medlemsstaterna.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare värdet av informationsutbyte med andra nationella parlament och påpekade att det finns skäl att fundera över hur de nationella parlamenten ska kunna utbyta information på ett sådant sätt att möjligheterna att uppnå tröskeln för ett gult kort förbättras. Utskottet har framhållit att riksdagens representant vid EU:s institutioner är en möjlig väg till informellt informationsutbyte med utskott eller motsvarande organ vid andra nationella parlament i syfte att t.ex. uppmärksamma andra parlament på synpunkter som ett utskott i riksdagen har eller för att samla så många parlament som möjligt för att uppnå de i protokoll nr 2 angivna tröskelvärdena för att få ett förslag omprövat. Konstitutionsutskottet har tidigare framhållit värdet av ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten, om möjligt på politisk nivå, men konstaterade att inget av utskotten uppger sig ha haft några direkta kontakter på politisk nivå.

Konstitutionsutskottet konstaterade vidare att det fortfarande finns en förbättringspotential i fråga om vilken information som läggs in i IPEX och att den läggs in i anslutning till besluten och att den läggs in på ett språk som är tillgängligt för andra nationella parlament. Tidsfristen börjar dock löpa samtidigt för alla nationella parlament, vilket gör att det ofta inte finns information att tillgå under beredningen av ett ärende.

Flera av utskotten framhöll i sina yttranden att det kan vara svårt att förutse och planera för kommande subsidiaritetsprövningar och att erfarenheten är att informationen i kommissionens planeringsdokument (arbetsprogram, färdplaner och sammanträdesplan) inte är helt tillförlitlig. Det saknas även tillförlitlig information om när de olika språkversionerna väntas bli klara och när åttaveckorsfristen börjar löpa. Som ett exempel angavs situationen som rådde inför sommaruppehållet 2018 då ett mycket stort antal utkast till lagstiftningsakter översändes av kommissionen till de nationella parlamenten. Konstitutionsutskottet konstaterade att de nationella parlamentens planering av subsidiaritetsprövningarna skulle underlättas betydligt om kommissionen tillhandhöll mer detaljerad och pålitlig information om planeringen för varje enskilt initiativ. När det gäller tidsfristen hänvisades utskottet till att kommissionen i meddelandet om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) angett att den anser att perioden över jul och nyår inte bör räknas in i tidsfristen, vilket utskottet ansåg skulle vara en välkommen förbättring.

När det gäller kommissionens motiveringar kunde utskottet skönja en positiv trend i och med att endast knappa 7 procent av förslagen under 2017 saknade tillfredsställande motiveringar, vilket är en lika stor procentuell andel som under 2016. Året dessförinnan, 2015, saknades motiveringar i drygt 23



procent av förslagen. Samtidigt varierar motiveringarna till innehåll och omfattning och är i vissa fall alltför kortfattade. Konstitutionsutskottet ansåg därför att det finns en förbättringspotential i detta avseende, och uppskattar att kommissionen i meddelandet om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) angett att den avser att använda sig av den bedömningsmodell som Timmermans arbetsgrupp om subsidiaritet föreslagit ska användas vid subsidiaritetsprövningarna, vilket förhoppningsvis kan leda till att motiveringar om subsidiaritetsprincipen alltid lämnas och att motiveringarna blir mer utförliga.

## Tidigare granskning

Senast konstitutionsutskottet behandlade kommissionens rapport om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten (COM(2015) 316) var under våren 2016 (utl. 2015/16:KU11). Utskottet uttalade då bl.a. följande.

Mot bakgrund av de olika förslag till ökat inflytande genom s.k. gröna kort som skilda nationella parlament lagt fram och kommissionens uttalade ambitioner att vara mer aktiv i sina förbindelser med de nationella parlamenten, påminner konstitutionsutskottet om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är endast inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen som riksdagen med stöd av fördragen kan kommunicera direkt med kommissionen. Utskottet vill understryka att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas.

Utskottet noterade vidare att kommissionen i förbindelserapporten uppmuntrar de nationella parlamenten att medverka i den förberedande lagstiftningsfasen, bl.a. genom att kommentera strategiska dokument, t.ex. grönböcker. Utskottet ansåg att det är positivt att nationella parlament behandlar och granskar unionsdokument som föregår lagstiftningsarbetet. Utskottets uppfattning var att kommissionens beslut att inom ramen för det s.k. Barrosoiniativet över-sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna.

I utlåtandet behandlade utskottet vidare kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet (COM(2015) 315). Utskottet noterade att kommissionen i denna rapport understryker att respekten för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kommer att vara central i den nya kommissionens arbete. Kommissionen hänvisade även till det paket med åtgärder för bättre lagstiftning som antogs i maj 2015 och som bl.a. innehåller en uppdaterad vägledning för bedömning av principerna i samband med konsekvensbedömningar av nya initiativ. I detta sammanhang delgav utskottet några av sina viktigaste iakttagelser från sin uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning som genomfördes under hösten 2015 (bet. 2015/16:KU5). I uppföljningen noterade utskottet att

kommissionen under flera år, senast i sitt meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en ny EU-agenda (COM(2015) 215), har framhållit att varje förslag ska åtföljas av en bättre motivering, särskilt när det gäller subsidiaritetsprincipens tillämpning. Trots detta konstaterade utskottet att motiveringar saknades helt i drygt 15 procent av alla förslag som under 2014 översändes till de nationella parlamenten för subsidiaritetsprövning. Motiveringarna var dessutom ofta kortfattade. Avsaknaden av motiveringar innebar enligt utskottet ett klart åsidosättande av protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och leder i sin tur till att de nationella parlamenten får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet enligt protokollet. Utskottet ansåg att detta utgör en svaghet i lagstiftningsprocessen inom unionen, vilket kommissionen ytterst bär ansvaret för.

Konstitutionsutskottet framhöll vidare att riksdagen under 2013 på förslag av justitieutskottet lämnade ett motiverat yttrande om kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Förslaget uppnådde gränsen för ett gult kort, men kommissionen valde att stå fast vid sitt förslag. Konstitutionsutskottet uttalade att det är av stor betydelse att respekten för medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner bevaras och att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Sådana avvägningar är i många fall svåra att göra, och det är därför viktigt att kommissionen beaktar medlemsstaternas synpunkter i dessa hänseenden, inte minst i det fortsatta lagstiftningsarbetet med kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet med tanke på att förslaget uppnådde gränsen för gult kort. Utskottet påminde om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen enligt protokollet ska ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås.

Utskottet framhöll även att riksdagens utskott hade uppmärksammat att det förekommer att förhandlingarna inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett förslag löpt ut. Konstitutionsutskottet ville mot denna bakgrund upprepa att det är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds. I annat fall kan subsidiaritetsprövningarna förlora i betydelse.

Konstitutionsutskottet framhöll också att flera av riksdagens utskott påpekat att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i stället för till direktiv. Konstitutionsutskottet uppmärksammade kommissionen på att detta minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att anpassa lagstiftningen på EU-nivå till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland.

Slutligen vidhöll utskottet sin uppfattning att artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande.

Flera av de synpunkter som konstitutionsutskottet lämnade har även tidigare lämnats när kommissionens rapporter granskats (se utl.

2010/11:KU12, utl. 2012/13:KU14, utl. 2013/14:KU45 och utl. 2014/15:KU9).

Under 2015 behandlade utskottet kommissionens meddelande om bättre lagstiftning för bättre resultat – en EU-agenda (utl. 2015/16:KU3). Utskottet välkomnade kommissionens arbete för en bättre lagstiftning och ambitionen att införa mer öppenhet i lagstiftningsprocessen och anförde att ett öppet och effektivt beslutsfattande främjar den demokratiska legitimiteten. Utskottet framhöll därför vikten av en ökad öppenhet och insyn i EU:s beslutsprocesser, inte minst när det gäller de s.k. trilogerna, dvs. trepartsförhandlingarna mellan kommissionen, rådet och EU-parlamentet. Utskottet var vidare positivt till kommissionens regelförenklaringsarbete och att den särskilt avser att uppmärksamma de regler som påverkar små och medelstora företag och överväga enklare regler för dessa.

I ett yttrande till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram för 2016 hänvisade konstitutionsutskottet till sina tidigare uttalanden om kommissionens agenda om bättre lagstiftning (yttr. 2015/16:KU4y). Utskottet underströk också att det är angeläget att de nationella parlament som av konstitutionella skäl inte har möjlighet att delta i den politiska dialogen inte missgynnas.

Även i sitt yttrande till utrikesutskottet över kommissionens arbetsprogram för 2017 välkomnade konstitutionsutskottet kommissionens arbete för en bättre lagstiftning (yttr. 2016/17:KU3y). Utskottet värdesatte att kommissionen fortsatte att begränsa antalet nya förslag jämfört med tidigare år för att kunna lägga ett ökat fokus på att genomföra, tillämpa och utvärdera den lagstiftning som finns på plats. Utskottet uttryckte sig återigen positivt till kommissionens ambition att införa mer öppenhet i lagstiftningsprocessen, och utskottet hänvisade till vad det tidigare uttalat i samband med behandlingen av kommissionens agenda om bättre lagstiftning.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av de nationella parlamentens kontroll av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Det är viktigt inte minst för EU:s demokratiska legitimitet att de nationella parlamenten tar ansvar för att bevaka att EU använder sig av sina tilldelade befogenheter i enlighet med subsidiaritetsprincipen och att EU-institutionerna uppmärksammas på alla betänkligheter parlamenten har i detta avseende.

Inledningsvis kan nämnas att riksdagen prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds för subsidiaritetskontroll enligt protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Subsidiaritetsprövningen av ett förslag utförs av det av riksdagens 15 utskott vars beredningsområde ärendet gäller. Sammanlagt har riksdagen subsidiaritetsprövat 876 utkast till lagstiftningsakter och lämnat 74 motiverade yttranden sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, vilket innebär att riksdagen haft invändningar mot drygt 8 procent av alla förslag. Utskottet konstaterar att den

parlamentariska EU-kommittén som hade i uppdrag att se över riksdagens arbete med EU-frågor gör bedömningen att riksdagens subsidiaritetskontroll är meningsfull och att formen för den är ändamålsenlig. Utskottet delar kommitténs bedömning.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen framhållit att subsidiaritetsprövningen handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska vidtas, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte. Utskottet har vidare framhållit att riksdagens utskott bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget 1992 varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskottet noterar att den bedömningsmetod som Timmermans arbetsgrupp har rekommenderat att EU:s institutioner och de nationella parlamenten bör använda i delar överensstämmer med den metod som förordas av utskottet. Enligt denna tvåstegsmetod – som utskottet har valt att kalla den – ställs först frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den vidtas på unionsnivå. För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas:

- Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna?
- Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen?
- Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

När det gäller åttaveckorsfristen för att lämna motiverade yttranden anser utskottet att det skulle vara en välkommen förbättring om perioden över jul och nyår inte räknades in i tidsfristen. Enligt utskottets mening bör även en förlängning av tidsfristen från åtta till tolv veckor övervägas i lämpligt sammanhang. En sådan förändring skulle möjligen i ett första steg kunna åstadkommas genom överenskommelser mellan medlemsstaterna och unionsinstitutionerna.

Utskottet vill också framhålla vikten av att EU:s institutioner respekterar tidsfristen för subsidiaritetsprövningen och inte inleder förhandlingar om förslagen innan tidsfristen för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning har löpt ut. Om tidsfristen inte respekteras riskerar de nationella parlamentens roll att kontrollera subsidiariteten att bli betydelselös.

När det gäller kommissionens motiveringar har utskottet kunnat skönja en positiv trend i och med att endast knappa 7 procent av förslagen under 2017 saknade tillfredsställande motiveringar, vilket är en lika stor procentuell andel som under 2016. Året dessförinnan, 2015, saknades motiveringar i drygt

23 procent av förslagen. Samtidigt konstaterar utskottet att motiveringarna varierar till innehåll och omfattning och att de i vissa fall är alltför kortfattade. Konstitutionsutskottet anser därför att det finns en förbättringspotential i detta avseende, och uppskattar att kommissionen i meddelandet om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703) angett att den avser att använda sig av den bedömningsmodell som Timmermans arbetsgrupp föreslagit ska användas vid subsidiaritetsprövningarna, vilket förhoppningsvis kan leda till att motiveringar om subsidiaritetsprincipen alltid lämnas och att motiveringarna blir mer utförliga.

Konstitutionsutskottet vill uppmärksamma att flera av riksdagens utskott i yttranden till konstitutionsutskottet inom ramen för den årliga uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i riksdagen har framhållit att det kan vara svårt att förutse och planera för kommande subsidiaritetsprövningar och att erfarenheten är att informationen i kommissionens planeringsdokument (arbetsprogram, färdplaner och sammanträdesplan) inte är helt tillförlitlig. Det saknas även tillförlitlig information om när de olika språkversionerna väntas bli klara och när åttaveckorsfristen börjar löpa. Som ett exempel angavs den situation som rådde inför sommaruppehållet 2018 då ett mycket stort antal utkast till lagstiftningsakter översändes av kommissionen till de nationella parlamenten. Konstitutionsutskottet konstaterar att de nationella parlamentens planering av subsidiaritetsprövningarna skulle underlättas betydligt om kommissionen tillhandahöll mer detaljerad och pålitlig information om planeringen för varje enskilt initiativ.

Riksdagen deltar i dag i en formaliserad dialog med EU:s institutioner bl.a. när det gäller subsidiaritetskontrollen. Den parlamentariska EU-kommittén har nyligen kommit till slutsatsen att kommissionen även fortsättningsvis bör uppmärksammas på utlåtanden, i vilka granskningen av dokument från kommissionen redovisas, och att riksdagen bör acceptera att utlåtandena kan ses som ett deltagande i en dialog mellan kommissionen och riksdagen i egenskap av nationellt parlament. EU-kommittén framhåller att riksdagen endast företräder sig själv som nationellt parlament och inte Sverige som medlemsstat. Utskottet ställer sig bakom EU-kommitténs uttalanden.

Utskottet vill även erinra om betydelsen av samarbete mellan nationella parlament. Av de förslag som hittills prövats sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har endast tre förslag lett till att tröskelvärdet för ett gult kort har uppnåtts. Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen påpekat värdet av informationsutbyte med andra nationella parlament och att det finns skäl att fundera över hur de nationella parlamenten ska kunna utbyta information på ett sådant sätt att möjligheterna att uppnå tröskeln för ett gult kort förbättras. Utskottet har framhållit att riksdagens representant vid EU:s institutioner är en möjlig väg till informellt informationsutbyte med utskott eller motsvarande organ vid andra nationella parlament i syfte att t.ex. uppmärksamma andra parlament på synpunkter som ett utskott i riksdagen har eller för att samla så många parlament som möjligt för att uppnå de tröskelvärden som anges i protokoll

nr 2 för att få ett förslag omprövat. Konstitutionsutskottet har även framhållit värdet av ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten, om möjligt även på politisk nivå.

Konstitutionsutskottet konstaterar också att det fortfarande finns en förbättringspotential i fråga om vilken information som läggs in i IPEX och att den läggs in på ett språk som är tillgängligt för andra parlament.

Konstitutionsutskottet välkomnar kommissionens ambitionshöjning de senaste åren för att åstadkomma bättre lagstiftning, bl.a. när det gäller hur subsidiaritetsprincipen tillämpas. Utskottet värdesätter också kommissionens ambition att stärka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess och att förbättra kvaliteten på lagstiftningen genom bättre konsekvensbedömningar av nya lagförslag och en löpande översyn av den befintliga lagstiftningen.

## Särskilt yttrande

### **Kommissionens rapport och meddelande om subsidiaritet och proportionalitet och rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten samt Europaparlamentets rapport om förbindelserna med de nationella parlamenten (SD)**

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD) anför:

Vår generella inställning är att subsidiaritetsprincipen måste stärkas för att kunna stå emot de federalistiska strävanden som i hög grad präglar kommissionens arbete. Vi delar i stort utskottets synpunkter i det nu aktuella ärendet, men vill samtidigt framhålla att vi i samband med den parlamentariska EU-kommitténs betänkande reserverade oss till förmån för ett skarpare regelverk, som tydligare lyfte de nationella parlamentens roll i lagstiftningsprocessen och dialogen med EU:s institutioner. Bland annat hade vi synpunkter på kommitténs resonemang kring proportionalitetsbedömningar inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Vi är positiva till ett ökat inslag av proportionalitetsbedömningar i samband med subsidiaritetsprövningar. Vi menar att det är viktigt att de nationella parlamenten får möjlighet att fullt ut uttrycka sina åsikter om en föreslagen åtgärd. Enligt den praxis som fastslagits av konstitutionsutskottet kan utskotten inom ramen för subsidiaritetsprövningen även göra ett proportionalitetstest, dvs. pröva huruvida förslagen inskränker det nationella lagstiftningsutrymmet i alltför stor utsträckning. Vi vill slå vakt om denna praxis och menar att den borde förtydligas i bestämmelsen om riksdagens subsidiaritetsprövning. Vi skulle vidare gärna vilja se en utveckling av denna praxis, så att proportionalitetsbedömningar konsekvent görs i samband med subsidiaritetsprövningarna.

Vi framförde vidare att kommittén borde lagt förslag om att regeringen antingen ska vara bunden av de synpunkter som riksdagen för fram i sina motiverade yttranden i subsidiaritetsprövningarna eller att det införs ett dubbelt beslutsfattande för detta ändamål i anslutning till överläggningar och samråd.

Vi delade heller inte kommitténs uppfattning att riksdagen inte mer än vad som är fallet i dag ska vara involverad i den politiska dialogen. Ett stärkande av riksdagens roll gentemot andra nationella parlament och EU:s institutioner skulle ytterligare stärka öppenheten och insynen.

Vad avser åttaveckorsfristen, samarbetet med andra nationella parlament och innehållet i databasen IPEX är det av yttersta vikt att regelverket utformas så att det är till gagn för de nationella parlamenten.

BILAGA 1

## Förteckning över granskade dokument

Kommissionens årsrapport för 2017 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (COM(2018) 490).

Kommissionens årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten (COM(2018) 491).

Kommissionens meddelande om en starkare roll för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s beslutsfattande (COM(2018) 703).

Europaparlamentets årsrapport för 2017 om förbindelserna mellan Europaparlamentet och EU:s nationella parlament (dnr 400-2018/19).