



Riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 20 september 2012 att bereda övriga utskott tillfälle att lämna de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till de iakttagelser som konstitutionsutskottets kansli gjort och som framgår av en promemoria som detta kansli har upprättat. Konstitutionsutskottet anförde även att utskottet önskade kommentarer och bedömningar angående vissa angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning avser de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2011. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört tio subsidiaritetsprövningar. Utskottet konstaterar att kommissionen inte har lämnat motiveringar vad gäller flera av de förslag som är aktuella för subsidiaritetsprövning. Utförliga motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen utan schablonmässiga inslag ger enligt utskottet de nationella parlamenten bättre förutsättningar att ta ställning till förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det är också viktigt att regeringen tydligt motiverar sitt ställningstagande i subsidiaritetsfrågan. Vidare vill utskottet betona vikten av att den subsidiaritetsprövning som utskotten gör blir likvärdig. Det finns behov av ett löpande stöd till utskotten och deras kanslier i subsidiaritetsprövningen.

Justitieutskottet konstaterar att det samarbete inom EU som finns bl.a. på straffrättens område och när det gäller gränskontroll innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Denna kompetensöverföring är i många fall nödvändig för att ett effektivt samarbete på området ska vara möjligt och att det därmed ska vara möjligt att uppnå målet för samarbetet. Utskottet anser att det är viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans. Utskottet välkomnar därför konstitutionsutskottets ansats att på ett övergripande sätt följa upp utfallet av gjorda subsidiaritetskontroller och utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Utskottets överväganden

Inledning

Den period som nu är föremål för konstitutionsutskottets uppföljning omfattar tiden den 1 januari–31 december 2011 och avser de subsidiaritetsprövningar som lett till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande) under den aktuella tiden. Detta är den tredje uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet gör.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört tio subsidiaritetsprövningar och i samband med en av dessa prövningar lämnat ett utlåtande med förslag till motiverat yttrande (2011/12:JuU13). Denna prövning gällde förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter (KOM(2011) 560). Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2011/12:22).

Förutom det ovan nämnda ärendet har justitieutskottet under den aktuella perioden subsidiaritetsprövat följande utkast till lagstiftningsakter.

- KOM(2010) 708 Förslag till rådets beslut om ändring av beslut (2008/203/EG) av den 28 februari 2008 om genomförande av förordning (EG) nr 168/2007 vad gäller antagande av ett flerårigt ramprogram för Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter för 2007–2012
- KOM(2011) 32 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet
- KOM(2011) 118 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna) och konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet
- KOM(2011) 135 Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och om upphävande av förordning (Euratom) nr 1074/1999
- KOM(2011) 275 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för brottsoffers rättigheter samt stöd till och skydd av brottsoffer
- KOM(2011) 276 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av skyddsåtgärder i civilrättsliga förfaranden
- KOM(2011) 335 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik om trygghet mot brott

- KOM(2011) 326 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rätt till advokat i straffrättsliga förfaranden och rätt till kontakt med tredje part vid frihetsberövande
- KOM(2011) 559 Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en utvärderings- och övervakningsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket.

Promemorian

Konstitutionsutskottet ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kamraren sina iakttagelser. I promemorian Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen – hösten 2012 redogör konstitutionsutskottet för de iakttagelser som gjorts vid genomgången av de subsidiaritetsprövningar som genomförts i riksdagen under perioden den 1 januari–31 december 2011. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

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

Uppföljningen av den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som har använts vid dessa subsidiaritetsprövningar. Uppföljningen av utfallet avser främst de genomförda subsidiaritetskontrollerna på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur dessa kontroller har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. På sikt blir frågan hur utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Konstitutionsutskottet anför att det vid årets uppföljning önskar lägga mer fokus på utfallet i subsidiaritetsärendena än vad som gjorts vid de tidigare uppföljningarna.

I promemorian konstaterar konstitutionsutskottet att subsidiaritetsbedömningen innefattar såväl ett effektivitets- som ett proportionalitetstest.

Vid konstitutionsutskottets tidigare uppföljningar (bet. 2010/11:KU18 och 2011/12:KU4) har brister i kommissionens motiveringar uppmärksamats. Med anledning av detta och som förberedelse inför en eventuell behandling av kommissionens rapport om förbindelserna mellan Europe-

iska kommissionen och de nationella parlamenten görs även i denna promemoria, liksom tidigare, en översiktlig genomgång av kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Den formella hanteringen – allmänt

Utskottet välkomnar att en uppföljning görs av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen och vill i detta sammanhang framföra vissa iakttagelser.

Av de 124 subsidiaritetsprövningar som riksdagen genomfört under den aktuella perioden har 10 gällt justitieutskottets beredningsområde. En av subsidiaritetsprövningarna under perioden resulterade i att kammaren beslutade om ett motiverat yttrande (2011/12:JuU13).

Justitieutskottets kansli har upprättat kanslipromemorior i samtliga ärenden. Av dessa promemorior framgår tidsfristen för prövningen, en sammanfattning av förslaget innehåll och bakgrund, förslagsställarens eventuella motivering avseende subsidiaritetsprincipen, kansliets förslag till planering och vilka dokument som bifogats. Kansliet har inte i sina promemorior refererat till tvåstegsmetoden, som konstitutionsutskottet redogör för i sin promemoria. Kanslipromemorian har inte heller innehållit något förslag från kansliet till bedömning av subsidiaritetsfrågan.

I fyra av de tio förslag till lagstiftningsakter som utskottet har prövat har förslagsställaren, kommissionen, inte lämnat motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen, och i vissa fall har motiveringen varit bristfällig. Som konstitutionsutskottet påtalat vid en tidigare utvärdering (bet. 2011/12:KU4) av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen saknas kommissionens motiveringar i fråga om subsidiariteten helt eller är bristfälliga i en stor del av de lagstiftningsutkast som prövats av parlamenten. De utblivna motiveringarna utgör en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Justitieutskottet vill här betona att utförliga motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen utan schablonmässiga inslag ger de nationella parlamenten bättre förutsättningar att ta ställning till förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Vid samtliga prövningar där utskottets majoritet har kommit fram till att förslaget är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen har utskottet vid justeringen haft tillgång till regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Regeringens bedömning har i fyra ärenden framgått av en faktapromemoria som upprättats med anledning av förslaget. I fyra ärenden har regeringens bedömning inkommit i en särskild upprättad promemoria. I två ärenden har utskottet fått muntlig information från regeringen angående dess bedömning av subsidiaritetsfrågan. Kansliet har bifogat tjänsteanteckningar om innehållet i bedömningarna till respektive akt. Utskottet vill i detta sammanhang poängtera vikten av att regeringen tydligt motiverar sitt ställningstagande i subsidiaritetsfrågan.

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

Utskottet har under den aktuella perioden inte haft kontakt med utskott i andra nationella parlament med anledning av beredningen av subsidiaritetsärendena. Kansliet har emellertid regelmässigt använt sig av IPEX för att se dels vilka parlament som prövar det aktuella förslaget, dels om något parlament har lagt ut information angående prövningen. Utskottets kansli har fortlöpande haft kontakter med riksdagens ständiga representant i Bryssel och därigenom fått relevant information.

Justitieutskottet vill betona vikten av att den subsidiaritetsprövning som de olika utskotten gör blir likvärdig. Utskottet vill här peka på behovet av ett löpande stöd till utskotten och deras kanslier i subsidiaritetsprövningen.

Den formella hanteringen – ärendet som resulterade i ett motiverat yttrande

Kommissionen presenterade den 16 september 2011 ett paket om förvaltning av Schengensamarbetet. Paketet bestod av ett meddelande om förstärkt förvaltning av Schengensamarbetet (KOM(2011) 561), ett ändrat förslag om Schengenutvärderingsmekanismen (KOM(2011) 559) och ett förslag om ändring av gränskodexen (KOM(2011) 560). Kommissionen föreslog i det sistnämnda ärendet – det ärende som resulterade i ett motiverat yttrande – att en möjlighet till återinförande av kontroll vid de inre gränserna skulle införas. Detta skulle gälla när en medlemsstat underlåter att kontrollera sin del av den yttre gränsen. Vidare föreslog kommissionen att beslutsmakten skulle flyttas från medlemsstaterna till kommissionen när det gäller återinförande av kontroll vid de inre gränserna vid hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i samband med t.ex. sportevenemang, toppmöten och terroristattacker.

Kommissionens förslag innehöll inte någon motivering vad gäller subsidiaritetsprincipen. Under ärendets beredning tog kommissionen emellertid kontakt med utskottets kansli. Utskottet beslutade därefter att begära in kommissionens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ett skriftligt yttrande och att bereda kommissionen tillfälle att vid ett sammanträde muntligen lämna en bedömning. Kommissionen skickade in ett skriftligt yttrande i subsidiaritetsfrågan och företrädare för kommissionen lämnade även sin bedömning av samma fråga vid ett utskottssammanträde.

Utskottet beslutade vid första beredningen av ärendet att begära in regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen skickad inom den lagstadgade tiden in en bedömning av förslaget vad avser den del av förslaget som gäller återinförande av kontroller vid de inre gränserna i händelse av varaktiga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna. Utskottet beslutade att på nytt begära in regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan vad gäller övriga delar av kommissionens förslag, dvs. förfarandet för återinförande av kontroll vid de inre gränserna vid hot mot den nationella säkerheten, såväl i förutsebara som i oförutse-

bara fall. Regeringen sände över den komplettering som begärts och anförde i sin bedömning att ”som det nu liggande förslaget från kommissionen är utformat är det inte uppenbart förenligt med subsidiaritetsprincipen”.

Utskottet ansåg vid sin prövning av förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen att kommissionens förslag i de delar som avser återinförande av kontroller vid de inre gränserna vid hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, såväl i förutsebara fall (toppmöten, sportevenemang, m.m.) som i oförutsebara fall (terroristattentat, m.m.), strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande (utl. 2011/12:JuU13). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2011/12:22).

Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar

Majoriteten av de tio utkast till lagstiftningsakter som utskottet prövat under 2011 innehåller förslag inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. Det gäller tre utkast till lagstiftningsakter vilka innehåller förslag om gränskontroll och tre utkast som innehåller förslag om straffrättsligt samarbete. Det gäller vidare ett utkast med förslag om civilrättsligt samarbete och ett annat som innehåller förslag om polissamarbete. Därutöver har justitieutskottet under den aktuella perioden prövat ett utkast som innehåller förslag om bekämpning av bedrägeri och ytterligare ett som innehåller förslag om statistik. Utskottet har även prövat ett utkast som grundar sig på den s.k. flexibilitetsklausulen. Ett av utkasten till lagstiftningsakter berör mer än ett politikområde.

Här kan nämnas att av samtliga 22 subsidiaritetsprövningar som utskottet gjort fram till den 31 december 2011 avser 11 straffrättsligt samarbete och 6 gränskontroll. Resterande 5 avser antingen flexibilitetsklausulen, civilrättsligt samarbete, bekämpning av bedrägeri eller statistik.

I ett av dessa 22 ärenden har utskottet funnit att ett förslag delvis strider mot subsidiaritetsprincipen. Det var i ärendet om gränskontroll som beskrivs i det föregående avsnittet.

Utvecklingen av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU

Justitieutskottet konstaterar att i och med att Lissabonfördraget trädde i kraft så har polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet förts in i fördraget om EU:s funktionssätt och fått en mer överstatlig karaktär. Medlemsstaterna samarbetar här med målsättningen att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och allvarlig brottslighet. För att förverkliga denna målsättning samarbetar medlemsstaterna på olika sätt mot t.ex. organiserad brottslighet, terrorism, penningtvätt, människohandel och narkotikasmuggling.

Flertalet av de ärenden som justitieutskottet prövat under tiden från Lissabonfördragets ikraftträdande och fram till den 31 december 2011 har, som framgått ovan, gällt straffrättsligt samarbete. Straffrätt är ett område som traditionellt är nationellt. Samarbetet som nu finns på området innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Denna kompetensöverföring är i många fall nödvändig för att ett effektivt samarbete på området ska vara möjligt och att man därmed kan uppnå målet för samarbetet, att förebygga och bekämpa gränsöverskridande och allvarlig brottslighet. Samtidigt ska en åtgärd vidtas på EU-nivå endast om målen med åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan bättre kan uppnås på EU-nivå. Det är enligt justitieutskottet viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans, vilket kan vara svårt att överblicka vid subsidiaritetsprövningar av ett enskilt förslag. Utskottet välkomnar därför konstitutionsutskottets ansats att på ett övergripande sätt följa upp utfallet av gjorda subsidiaritetskontroller och utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna.

Ett liknande resonemang som det som förts ovan om det straffrättsliga samarbetet kan föras även om EU-förslag angående gränskontroll. Den nationella säkerheten och upprätthållandet av lag och ordning är varje medlemsstats eget ansvar. Samtidigt förutsätter Schengensamarbetet att alla medlemsstater tillämpar samma principer vad gäller kontrollen av såväl yttre som inre gränser, varför det finns skäl att ge unionsnivån ett visst inflytande över dessa frågor. Även här är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten av olika förslag och hur denna påverkar möjligheterna att uppnå målen.

Stockholm den 13 november 2012

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Carl-Oskar Bohlin (M) och Marianne Berg (V).