

## Justitieutskottets yttrande 2023/24:JuU1y

# Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

---

## Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2023 att ge övriga utskott tillfälle att senast den 9 november 2023 yttra sig över de iakttagelser som redovisas i konstitutionsutskottets promemoria om uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under 2022. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Justitieutskottet har under den aktuella perioden genomfört 17 subsidiaritetsprövningar. Utskottet ansåg att 15 förslag inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet ansåg att 2 förslag stred mot subsidiaritetsprincipen och lämnade två utlåtanden med förslag till motiverade yttranden.

Justitieutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets fråga om utrymmet för nationella åtgärder till följd av förslagen från EU och upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 prövar riksdagen om utkast till unionens lagstiftningsakter strider mot subsidiaritetsprincipen. Subsidiaritetsprövningen handlar om att avgöra om en åtgärd bör vidtas på nationell nivå eller EU-nivå. Subsidiaritetsprövningarna utförs av utskotten i riksdagen.

Konstitutionsutskottet ska enligt 7 kap. 8 § andra stycket RO följa tillämpningen i riksdagen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning gäller perioden den 1 januari–31 december 2022 och avser de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Vid sammanträdet den 14 september 2023 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att, senast den 9 november 2023, yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som dess kansli har upprättat. Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar:

1. En kommentar till det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, särskilt när det gäller de motiverade yttranden som utskottet lämnat.
2. En samlad bedömning av *dels* i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, *dels* hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar till hur utskottets möjlighet att genomföra subsidiaritetsprövningar påverkats i de fall där kommissionen i utkasterna till lagstiftningsakter angett att det finns skäl att göra ett undantag från den tidsfrist på åtta veckor som avses i artikel 4 i protokoll nr 1.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. Kommentarer om i vilken utsträckning utskottet använder sig av Ipex (Interparliamentary EU information exchange) och kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner eller om utskottet haft några kontakter med sina motsvarigheter i andra nationella parlament för inhämtande och utlämnande av information.
6. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Justitieutskottets yttrande begränsar sig till konstitutionsutskottets fråga om i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet, samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

### **Utskottets subsidiaritetsprövningar under 2022**

Under 2022 prövade justitieutskottet 17 utkast till lagstiftningsakter. Prövningarna gällde följande lagstiftningsakter:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en samarbetsplattform för gemensamma utredningsgrupper och om ändring av förordning (EU) 2018/1726 (COM(2021) 756)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 och rådets beslut 2005/671/RIF vad gäller digitalt informationsutbyte i terrorismärenden (COM(2021) 757)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om digitalisering av rättsligt samarbete och tillgång till rättslig prövning i gränsöverskridande civilrättsliga, handelsrättsliga och straffrättsliga frågor och ändring av vissa rättsakter inom området för rättsligt samarbete (COM(2021) 759)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 2003/8/EG, rådets rambeslut 2002/465/RIF, 2002/584/RIF, 2003/577/RIF, 2005/214/RIF, 2006/783/RIF, 2008/909/RIF, 2008/947/RIF, 2009/829/RIF och 2009/948/RIF och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU vad gäller digitalisering av rättsligt samarbete (COM(2021) 760)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF för att anpassa det till unionens regler om skydd av personuppgifter (COM(2021) 767)
- Förslag till rådets rekommendation om operativt polissamarbete (COM(2021) 780)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och om upphävande av rådets rambeslut 2006/960/RIF (COM(2021) 782)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete ("Prüm II") och om ändring av rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, 2019/817 och 2019/818 (COM(2021) 784)

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv 2008/99/EG (COM(2021) 851)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (COM(2021) 891)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (COM(2022) 105)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten mot uppenbart ogrundade rättsprocesser och rättegångsmissbruk (strategiska rättsprocesser för att hindra offentlig debatt) (COM(2022) 177)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1727 vad gäller insamling, bevarande och analys av bevis rörande folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser vid Eurojust (COM(2022) 187)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn (COM(2022) 209)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar (COM(2022) 245)
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om import-, export- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, väsentliga delar till skjutvapen och ammunition, ·i om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen) (omarbetning) (COM(2022) 480).

Av de 17 utkasten ovan gällde åtta utkast straffrättsligt samarbete, fyra gällde polissamarbete, tre gällde civilrättsligt samarbete och två gällde skydd för personuppgifter. Övriga utkast gällde tullsamarbete, gränskontroll, invandringspolitik, transportpolitik, tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och gemensam handelspolitik. Sex av utkasten rörde flera politikområden.

Utskottet lämnade två utlåtanden med förslag till motiverade yttranden. Det gällde kommissionens förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium (COM(2021) 753, utl. 2021/22:JuU50, rskr. 2021/22:149). Det gällde även kommissionens förslag till direktiv om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om upphävande av direktiv (EG) 2008/99/EG (COM (2021) 851, utl. 2021/22:JuU48, rskr. 2021/22:193).

## Utskottets ställningstagande

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

Utskottet konstaterar att det samarbete som finns på det straffrättsliga området efter att Lissabonfördraget trädde i kraft innebär att delar av den nationella kompetensen förts över till EU. Det medför att lagstiftningen på EU-nivå stärks och att utrymmet för nationell lagstiftning minskar i motsvarande utsträckning. EU får bl.a. genom direktiv fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Detsamma gäller om det är nödvändigt att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder (artikel 83 i EUF-fördraget).

När det gäller förslaget om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser som utskottet subsidiaritetsprövade 2022 är syftet att stödja miljöskyddet genom att fastställa straffbara gärningar och påföljder. Utskottet hade invändningar mot förslaget och framhöll att den föreslagna bestämmelsen om kompletterande sanktioner som innebär att en fysisk person som har dömts för miljöbrott tillfälligt ska kunna förbjudas att ställa upp i val till eller kandidera till en offentlig tjänst uppenbart strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt utskottet måste det vara upp till varje medlemsstat att avgöra om man vill införa en sådan ordning. Vidare ställde sig utskottet frågande till huruvida EU har straffrättslig lagstiftningskompetens som sträcker sig så långt som till villkoren för demokratin i nationella val i medlemsstaterna.

Ett annat förslag som innebär viss kompetensöverföring är förslaget om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till EU:s territorium som utskottet subsidiaritetsprövade 2022. Förslaget innebär att EU-kommissionen ska få möjlighet att vidta åtgärder mot transportföretag som utför transporter som bidrar till människohandel eller smuggling av migranter. Även detta förslag ansåg utskottet stred mot subsidiaritetsprincipen. Förslaget gällde transpolitik (artikel 91 och 100 i EUF-fördraget) och omfattade alla fyra trafikslag, vilka till stora delar är reglerade var för sig och även olika på EU-nivå, global och nationell nivå. Påverkan på dessa är således av olika karaktär. Utskottet ansåg att förslaget var för långtgående när det gällde luftfarten. Att ge EU-kommissionen möjligheter att inskränka trafikrättigheter för lufttrafikföretag ingriper i Sveriges kompetens för just trafikrättigheter inom luftfart på ett sätt som inte

i tillräcklig grad kan motiveras med att säkerställa ett harmoniserat tillvägagångssätt.

Enligt utskottet kommer utrymmet för nationella åtgärder att begränsas om ovan nämnda lagstiftningsakter antas i den form som kommissionen har föreslagit. Utskottet menar fortfarande att målen med dessa förslag åtminstone delvis bättre uppnås genom åtgärder på nationell nivå. Det är av största betydelse att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete respekterar medlemsstaternas nationella kompetens och tar hänsyn till medlemsstaternas synpunkter i dessa avseenden.

Utskottet vill samtidigt framhålla att det kan vara motiverat med gemensamma åtgärder på EU-nivå i de fall de har ett betydande mervärde för att t.ex. bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Ett rättssäkert arbete och utbyte av information är viktiga aspekter i ett effektivt samarbete mellan medlemsstater.

Som tidigare påpekats i utskottets yttranden (senast i ytr. 2019/20:JuU2y) är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten av olika förslag, vilken kan vara svår att överblicka vid enskilda förslag. Merparten av kommissionens utkast till lagstiftningsakter har enligt utskottet varit förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Avslutningsvis anser utskottet att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen överlag fungerar väl och vill framhålla att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar är ett viktigt demokratiskt instrument som bör upprätthållas i EU:s beslutsfattande.

Stockholm den 9 november 2023

På justitieutskottets vägnar

*Ardalan Shekarabi*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ardalan Shekarabi (S), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Petter Löberg (S), Mikael Damsgaard (M), Anna Wallentheim (S), Katja Nyberg (SD), Mattias Vepsä (S), Charlotte Nordström (M), Gudrun Nordborg (V), Torsten Elofsson (KD), Ulrika Liljeberg (C), Pontus Andersson Garpvall (SD), Rasmus Ling (MP), Juno Blom (L), Mats Arkhem (SD) och Sanna Backeskog (S).