

Justitieutskottets yttrande 2018/19:JuU1y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 4 oktober 2018 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som konstitutionsutskottets kansli har upprättat.

Konstitutionsutskottets uppföljning gäller de subsidiaritetsprövningar som gjordes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2017. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

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

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

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottets nu aktuella uppföljning gäller perioden den 1 januari–31 december 2016 och avser de subsidiaritetsprövningar som ledde till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande) under den aktuella tiden.

Konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen rymmer två delar, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter, dels utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på en övergripande nivå.

Uppföljningen av den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter gäller vilka subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen och vilka metoder som använts.

Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar avser främst utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på en övergripande nivå. Detta görs genom sammanställningar av hur subsidiaritetsprövningar utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till hur utvecklingen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningarna för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte vart för sig innebär att subsidiaritetsprincipen inskränks men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

I uppföljningen lägger konstitutionsutskottet fokus på utfallet av subsidiaritetsprövningarna under 2017 och det sammantagna utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Justitieutskottets subsidiaritetsprövningar

Under 2017 prövade justitieutskottet tio utkast till lagstiftningsakter. Utskottet ansåg i samtliga fall att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 och (EU) 2016/1624, COM(2016) 731.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser, COM(2016) 826.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande, COM(2016) 819.

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, COM(2016) 881.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller och om ändring av förordning (EU) nr 515/2014 samt upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006, COM(2016) 882.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring av förordning (EU) nr 515/2014 och om upphävande av förordning (EG) nr 1986/2006, rådets beslut 2007/533/RIF och kommissionens beslut 2010/261/EU, COM(2016) 883.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer för att komplettera och stödja det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris-TCN-systemet) och om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011, COM(2017) 344.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, om ändring av förordning (EG) nr 1987/2006 och rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av förordning (EU) nr 1077/2011, COM(2017) 352.
- Förslag till direktiv om bekämpande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter – subsidiaritetsprövning, COM(2017) 489.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller bestämmelserna om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, COM(2017) 571.

Av de tio utkasten till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2017 berörde vissa av dem flera politikerområden. Sex av utkasten gällde straffrättsligt samarbete och fyra gällde gränskontroll. Tre utkast gällde invandringspolitik och lika många gällde polissamarbete. Övriga gällde administrativt samarbete (1) och asylpolitik (1).

Utskottets ställningstagande

Den formella hanteringen

Allmänt

Kansliet använder sig regelmässigt av IPEX för att se dels vilka parlament som prövar det aktuella förslaget, dels om något av parlamenten har lagt ut information om prövningen. I utskottets prövningar under 2017 ingick emellertid inte någon information från IPEX eller andra nationella parlament. Utskottets kansli har även haft en kontinuerlig kontakt med riksdagens representant vid EU:s institutioner. Kansliets uppfattning är att man genom kontakter med riksdagens representant har kunnat få en bra översikt över de andra parlamentens uppfattningar vad gäller de aktuella förslagens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar

Utskottet konstaterar att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att det handlar om att fastställa på vilken nivå - unionsnivå eller någon nationell nivå - den föreslagna åtgärden ska vidtas, och inte om den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10:KU2 s.13).

Justitieutskottet ansåg, som tidigare redovisats, att inget av de tio förslag till lagstiftningsakter som utskottet prövade under 2017 stred mot subsidiaritetsprincipen.

Under tiden den 1 december 2009–31 december 2017 prövade utskottet 71 utkast till lagstiftningsakter. En majoritet av utkasterna gällde förslag inom området för frihet, säkerhet och rättvisa, varav 33 utkast gällde straffrättsligt samarbete, 20 gränskontroll, 13 polissamarbete, 6 invandringspolitik, 5 administrativt samarbete, 3 asylpolitik och 3 civilrättsligt samarbete. Utöver detta gällde fem utkast bekämpning av bedrägeri och tre tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden och tre grundade sig på flexibilitetsklausulen. Övriga utkast gällde förslag till skydd för personuppgifter (1), bekämpning av diskriminering (1), fri rörlighet för unionsmedborgare (1), transportpolitik (1), folkhälsa (1), konsumentskydd (1) och statistik (1) samt administrativt samarbete (1). Vissa av utkasterna berörde flera politikområden.

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 har justitieutskottet lämnat sex utlåtanden.

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

Under 2012 lämnade utskottet tre utlåtanden med förslag till motiverade yttranden. De gällde kommissionens förslag om ett inrättande av ett europeiskt

gränsövervakningssystem (Eurosur), (COM(2011) 873, utl. 2011/12:JuU29, rskr. 2011/12:156), kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området (COM(2011) 10, utl. 2011/12:JuU31, rskr. 2011/12:175) och kommissionens förslag till direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM(2012) 363, utl. 2012/13:JuU8, rskr. 2012/13:8).

Under 2013 lämnade utskottet ett utlåtande över kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013) 534, utl. 2013/14:JuU13, rskr. 2013/14:25) som gällde straffrättsligt samarbete. På EU-nivå ledde utkastet till att ett gult kort utfärdades till följd av att tröskelvärdet uppnåddes. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft var detta andra gången som ett gult kort utfärdades.

Under 2016 lämnade utskottet ett utlåtande om kommissionens förslag till ändring av rådets direktiv 91/477/EGG om kontroll och förvärv av vapen (COM(2015) 750, utl. 2015/16:JuU26, rskr. 2015/16:131).

Kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan

Kommissionen var förslagsställare i alla de tio ärenden som utskottet prövade under 2017. Utskottet konstaterar vidare att kommissionen i samtliga fall redogjorde för sin syn på förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Utskottet har vid flera tillfällen tidigare dels betonat vikten av att det klart framgår hur kommissionen har resonerat i subsidiaritetsfrågan, dels konstaterat att kommissionens motiveringar i några fall varit alltför kortfattade (se yttr. 2017/18:JuU3y s. 4). Utskottet vidhåller denna uppfattning.

Utvecklingen av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU

Gränskontroll, polissamarbete och invandringspolitik

Kommissionen lade under 2016 fram tre utkast till nya förordningar om Schengens informationssystem (SIS) som utskottet prövade under 2017. Förslagen är i form av tre separata förordningar med direkt effekt på användningen av SIS för gränskontroll, brottsbekämpning respektive återvändande. Förslagen berör politikområdena invandringspolitik, gränskontroll, polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Två av förslagen om de nya förordningarna om SIS (COM(2016) 882 och 883) innebär inte att nationell kompetens överlämnas till EU, eftersom de främst avser att förbättra existerande system och effektivisera samarbetet mellan medlemsstater.

Det tredje utkastet, förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (COM(2016)

881) medför att viss nationell kompetens överlämnas till EU eftersom det introducerar ett nytt användningsområde för SIS.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ett europeiskt system för reseinformation och inresetillstånd (COM(2016) 731) och förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller bestämmelserna om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gränser (COM(2017) 571) innebär inte att någon nationell kompetens överlämnas till EU. Dessa två förslag berör politikområdena gränskontroll och polissamarbete.

Straffrättsligt samarbete

Det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden och inbegriper en tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar på vissa områden. Om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polisarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får EU genom minimidirektiv fastställa minimiregler om t.ex. straffrättsliga förfaranden. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas (artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget).

EU får genom direktiv även fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom området med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Detsamma gäller om det är nödvändigt att säkerställa ett effektivt genomförande av unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder (artikel 83 i EUF-fördraget).

Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv gällande straffrättsliga åtgärder för bekämpande av penningtvätt (COM(2016) 826) och förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och förverkande (COM(2016) 819) innebär att nationell kompetens överlämnas till EU. Nationell kompetens överlämnas även genom förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning av bedrägeri och förfälskning som rör andra betalningsmedel än kontanter (COM(2017) 489). När det gäller förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om systemet för lokalisering av domar mot tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN) (COM(2017) 344) lämnas inte någon nationell kompetens över till EU eftersom det främst behandlar tekniska lösningar.

Administrativt samarbete

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) (COM(2017) 352) berör politikområdet administrativt samarbete, vilket innefattar gränskontroll, asylpolitik, invandringspolitik, straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Eu-LISA:s ansvarsområde är att förvalta de centrala delarna av EU:s gemensamma it-system. De bestämmelser inom EU eller nationellt som reglerar systemens

existens, användning, skydd för personuppgifter m.m. påverkas inte av förslaget. Förslaget innebär inte att nationell kompetens överförs till EU.

Utskottets inställning

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

Vidare är utskottet positivt till åtgärder som leder till ökad säkerhet inom EU och Sverige. Ett rättssäkert arbete och utbyte av information är viktiga aspekter i ett effektivt samarbete mellan medlemsstater. Det samarbete som finns på det straffrättsliga området efter Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att delar av den nationella kompetensen förs över till EU. Det medför att lagstiftningen på EU-nivå stärks och att utrymmet för nationell lagstiftning minskar i motsvarande utsträckning. Utskottet anser att den överföring av kompetens som förslagen om invandringspolitik, gränskontroll, polissamarbete och straffrättsligt samarbete medför syftar till att nå ett effektivt samarbete och därmed får anses nödvändig.

Som tidigare påpekats i utskottets yttranden (senast i yttr. 2017/18:JuU3y) är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans, vilken kan vara svår att överblicka vid enskilda förslag. Avslutningsvis anser utskottet att subsidiaritetsprövningarna fungerar väl och vill framhålla att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar är ett viktigt demokratiskt instrument. Det är också av största betydelse att kommissionen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete tar hänsyn till medlemsstaternas synpunkter i dessa avseenden.

Stockholm den 15 november 2018

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Tomas Tobé (M), Petter Löberg (S), Carl-Oskar Bohlin (M), Adam Martinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Kristina Axén Olin (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD), Richard Jomshof (SD), Juno Blom (L) och Magnus Oscarsson (KD).