



Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens sjätte årsrapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2011) 345. Rapporten innehåller bl.a. en redovisning av de viktigaste ämnen som föranlett yttranden från de nationella parlamenten till kommissionen under 2010 med anledning av det s.k. Barrosoiniciativet. I rapporten återges även en första lägesrapport över hur den nya subsidiaritetskontrollmekanismen fungerar och kommissionens syn på utvecklingen av sina förbindelser med de nationella parlamenten under den närmaste framtiden.

Konstitutionsutskottet påminner om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige under de rådande svenska konstitutionella förhållandena sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är inom ramen för de befogenheter som gällande fördrag tilldelat riksdagen som den ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Mot bakgrund av utskottets andra årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning framhåller utskottet att ofullständiga eller uteblivna subsidiaritetsmotiveringar utgör en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess. Vidare förutsätter utskottet att kommissionen på lämpligt sätt klargör de ottyligheter om subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpningsområde som framhålls i utlåtandet. Utskottet anser att den granskning av unionsdokument som de nationella parlamenten gör och som föregår lagstiftningsarbetet kan bidra till en tidig fördjupad debatt inom medlemsstaterna om unionsarbetets utveckling och till att parlamentens synpunkter blir kända. Dessutom kommenterar utskottet vissa aspekter av subsidiaritetsprotokollets tillämpning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Rapportens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets granskning	9
Faktapromemoria	9
Gällande ordning m.m.	9
Statistik från Riksdagsförvaltningen	13
Riksdagens granskning och prövning i vissa frågor	14
Tidigare granskning m.m.	18
Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning	21
Kammarkansliets iakttagelser	24
Europaparlamentets resolution	26
Utskottets ställningstagande	27
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	30

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 15 december 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Ann-Britt Åsebol (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlas kommissionens årsrapport för 2010 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten KOM(2011) 345.

Rapporten sändes på svenska till riksdagen den 4 juli 2011. Efter beslut från talmannen hänvisade kammaren den 29 september 2011 (se 5 § prot. 2011/12:10) rapporten till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

Bakgrund

År 2006 tog kommissionen initiativ till en förstärkning av den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten, det s.k. Barrosoinitiativet. I meddelandet En agenda för EU-medborgaren – EU skall visa resultat (KOM(2006) 211) framhöll kommissionen att det är av särskild vikt att de nationella parlamenten närmare involveras i arbetet med att utarbeta och genomföra EU:s politik. Detta gäller enligt kommissionen inte minst eftersom ett ökat deltagande från de nationella parlamenten kan bidra till att EU-politiken lättare kan anpassas till skiftande omständigheter och genomföras på ett effektivare sätt. Kommissionen beslutade att nya lagförslag och samrådsdokument skulle översändas snabbt och direkt till de nationella parlamenten. Kommissionen anförde vidare att om de nationella parlamenten får större möjligheter att yttra sig, kan detta förbättra arbetet med att utforma politiken.

Rapportens huvudsakliga innehåll

Kommissionens rapport är uppdelad i tre huvudsakliga avsnitt som behandlar Lissabonfördragets subsidiaritetskontrollmekanism, den politiska dialogen och kommissionens syn på framtidsutsikterna för dess förbindelser med de nationella parlamenten. I rapporten återfinns även förteckningar över motiverade yttranden och övriga yttranden (inom ramen för den politiska dialogen) som lämnats in till kommissionen.

Lissabonfördragets subsidiaritetskontrollmekanism

I rapporten anges att kommissionen under 2010 sände ut 82 förslag till lagstiftningsakter som omfattas av mekanismen till de nationella parlamenten och tog emot sammanlagt 211 yttranden som rörde dessa förslag. Ungefär tre fjärdedelar av dessa yttranden skickades in inom åtta veckor.

Av dessa 211 yttranden var 34 (ca 15 %) motiverade yttranden¹, i vilka slutsatsen drogs att ett förslag, eller någon del av ett förslag, stod i strid med subsidiaritetsprincipen. De flesta av de yttranden där kritiska synpunkter uttrycktes avseende subsidiaritetsprincipen rörde förslag till lagstiftning på områdena jordbruk (13 st.), inrikes frågor (9 st.) och den inre marknaden och tjänster (7 st.). I rapporten anges att det kommissionsförslag som hittills har föranlett flest motiverade yttranden är direktivet om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsonganställning där nio kamrar pekade på problem som rör förenligheten med subsidiaritetsprincipen.

De kamrar som under 2010 kommit med flest invändningar som rör subsidiariteten var Polens senat (4 st.). Sveriges riksdag, Förenade kungarikets underhus, Frankrikes senat och Luxemburgs deputeradekammare lämnade 3 motiverade yttranden var.

När det gäller innehållet i de nationella parlamentens motiverade yttranden under 2010 ger de utöver synpunkter av mycket specifik karaktär uttryck för farhågor i vissa övergripande eller institutionella frågor. De rör bl.a. brist på eller otillräckligt underlag i fråga om subsidiariteten i motiveringarna till de berörda lagförslagen (som följer av artikel 5 i protokollet [nr. 2] om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, nedan benämnd subsidiaritetsprotokollet), vilket vissa nationella parlament ser som en formell överträdelse av subsidiaritetsprincipen.

Vidare framhålls i rapporten att vissa nationella parlament lägger fram motiverade yttranden bara i de fall där de anser att det finns ett brott mot subsidiaritetsprincipen (t.ex. Förenade kungarikets under- och överhus, Sveriges riksdag, Polens senat och deputeradekammare samt Frankrikes senat). Andra parlament (i rapporten nämns de portugisiska och rumänska parlamenten samt Italiens senat och deputeradekammare) meddelar också kommissionen sina positiva yttranden.

Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismens räckvidd anges i rapporten bl.a. att kommissionen i sina svar på specifika frågor från de nationella parlamenten kunde klargöra att mekanismen endast omfattar utkast till lagstiftningsakter, dvs. förslag som omfattas av antingen det ordinarie eller det särskilda lagstiftningsförfarandet², förutsatt att de inte faller inom ramen för unionens exklusiva befogenheter³. Denna tolkning delas av Europaparlamentet och rådet. Dock har kommissionen klargjort att den inom ramen för den politiska dialogen naturligtvis också beaktar yttranden om förslag som inte är utkast till lagstiftningsakter, samt även gör en politisk bedömning av dem och besvarar dem.

¹ Av årsrapporten framgår att fyra av dessa motiverade yttranden kom in efter utgången av tidsfristen på åtta veckor, eller hade antagits på ett sätt som var oförenligt med den berörda kammarens arbetsordning.

² I enlighet med artikel 289 fördraget om EU:s funktionssätt (härefter EUF-fördraget).

³ I enlighet med artikel 3 EUF-fördraget.

Överlappning mellan subsidiaritetskontrollmekanismen och den politiska dialogen

Av rapporten framgår att erfarenheterna av mekanismen under 2010 visar att kraven i fördraget för när de nationella parlamenten kan utlösa förfarandena med s.k. gult eller orange kort⁴ som fastställs i subsidiaritetsprotokollet är tämligen stränga. Detta bekräftar enligt kommissionen vad som redan har konstaterats under de senaste åren, dvs. att en relativt liten andel av de yttranden som läggs fram för kommissionen rör problem beträffande subsidiariteten och att de nationella parlamenten fortsätter att framför allt vara intresserade av att föra en dialog med kommissionen om innehållet i kommissionens förslag och initiativ. Av kommissionens rapport framgår att detta klart visar på betydelsen av och mervärdet i att fortsätta den politiska dialogen och att så länge de gränser som anges i subsidiaritetsprotokollet inte överskrids och den formella mekanismen för omprövning av förslag inte utlöses utgör dialogen den viktigaste ramen för utbyte av synpunkter mellan kommissionen och de nationella parlamenten.

Den politiska dialogen

I rapporten behandlas deltagandet i, räckvidden av och viktiga ämnen för den politiska dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten samt besök och kontakter mellan kommissionen och parlamenten. Vad gäller deltagandet konstateras att det sammanlagda antalet yttranden (inbegripet motiverade yttranden) som sändes in från de nationella parlamenten 2010 uppgick till 387 (en ökning med 55 % jämfört med 2009). Bland de initiativ som kommenterades mest under 2010 fanns de som också föranledde det största antalet motiverade yttranden, dvs. direktivet om tredjelandsmedborgares inresa för säsongarbete⁵, direktivet om insättningsgarantisystem⁶, grönboken⁷ och förordningen⁸ om medborgarinitiativet, grönboken om pensionssystem i EU⁹ och Europa 2020¹⁰.

De politikområden där de flesta yttranden från de nationella parlamenten lades fram under 2010 inom ramen för den politiska dialogen var rättsliga och inrikes frågor, inre marknaden och tjänster samt jordbruk.

I rapporten noteras att de nationella parlamenten förefaller att ägna lagstiftningshandlingar större uppmärksamhet efter det att Lissabonfördraget trätt i kraft. Vissa kamrar lämnar dock fortfarande oftare synpunkter på andra handlingar än lagstiftningshandlingar. Det gäller tjeckiska senaten,

⁴ Förutsättningarna för s.k. gult och orange kort beskrivs i protokollets artikel 7.2 (gula kortet) respektive artikel 7.3 (orangea kortet). Se även Lissabonutredningens rapport 2008/09:URF2 (s. 30–31).

⁵ KOM(2010) 379.

⁶ KOM(2010) 368.

⁷ KOM(2009) 622.

⁸ KOM(2010) 119.

⁹ KOM(2010) 365.

¹⁰ KOM(2009) 647 och KOM(2010) 2020.

den italienska deputeradekammaren, den tyska förbundsdagen och förbundsrådet, det brittiska överhuset, den svenska riksdagen och det danska Folketinget. Kommissionen anser att detta är ett särskilt effektivt sätt att lämna ett konstruktivt och positivt bidrag till utformningen av framtida initiativ och unionslagstiftning och uppmanar därför uttryckligen de nationella parlamenten att även kommentera dokument som föregår lagstiftningsarbetet samt att delta aktivt i öppna samråd.

Vad gäller viktiga ämnen för den politiska dialogen ges i rapporten en översiktlig inriktad redogörelse av utvalda viktigare initiativ och politikområden som särskilt uppmärksammades av de nationella parlamenten under 2010, dvs. europeiska medborgarinitiativet, förslaget till direktiv om säsongsanställning, grönboken om pensioner samt systemet med delegerade akter.

Vad gäller besök och kontakter mellan kommissionen och parlamenten anges att kommissionen har fortsatt sin praxis att bl.a. på begäran höras av nationella parlamentsutskott och att regelbundet träffa nätverket av de nationella parlamentens ständiga representanter i Bryssel för att diskutera kommande initiativ eller ärenden som är under behandling. Den ansvarige kommissionären träffade nätverket två gånger under 2010. Vidare framgår av rapporten att kontakterna mellan kommissionen och IPEX (som står för Interparliamentary EU Information Exchange och innebär ett utbyte av EU-relaterad information mellan parlament genom en egen webbplats) är nära och konstruktiva och att kommissionen i oktober accepterade en formell inbjudan att bli permanent observatör i IPEX styrelse.

Framtidsutsikterna

Vad gäller kommissionens syn på framtidsutsikterna för dess förbindelser med de nationella parlamenten anføres i rapporten att de nationella parlamenten spelar en allt större roll i de europeiska interinstitutionella förbindelserna och att detta innebär bl.a. en förstärkning av EU:s demokratiska dimension och en bättre tillämpning av unionslagstiftningen.

Dessutom framhålls i rapporten att kommissionens ordförande och ansvarige vice ordförande redan under 2010 lade fram ett antal konkreta förslag om ämnen som skulle kunna bli föremål för regelbundna och ingående diskussioner mellan kommissionen och de nationella parlamenten och om en mer systematisk och strukturerad uppföljning, bl.a. frågan om ekonomisk styrning, den europeiska planeringsterminen och Europa 2020 samt kommissionens arbetsprogram.

Av rapporten framgår även att kommissionen fortsätter att räkna med de nationella parlamentens stöd när det gäller införlivandet av EU-direktiv i nationell lagstiftning och har i detta sammanhang börjat uppmärksamma dem på betydelsen av ett korrekt införlivande av EU-lagstiftningen. Enligt rapporten är målet att de rättigheter och skyldigheter som fastställs i ett direktiv ska kunna genomföras på ett enhetligt sätt i hela EU.

Slutligen omnämns även de framtida diskussionerna och kontakterna mellan kommissionen och de nationella parlamenten om genomförandet av Lissabonfördraget när det gäller bestämmelserna om Europol och Eurojust. I frågan återfinns mer eller mindre långtgångna planer (se t.ex. KOM (2010) 776) och överväganden om lagstiftningsåtgärder hos kommissionen.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

Regeringen skrev den 12 september 2011 en faktapromemoria (2010/11:FPM154) med anledning av bl.a. den aktuella årsrapporten från kommissionen.¹

Av faktapromemorian framgår att regeringen anser att frågan om subsidiaritetsprövning är mycket viktig och välkomnar den nya roll de nationella parlamenten har i det arbetet. Vidare påpekar regeringen att den har noterat det samarbete som de nationella parlamenten har på detta område genom bl.a. databasen IPEX. Regeringen har även tagit del av de bedömningar som riksdagen har överlämnat till kommissionen.

Gällande ordning m.m.

EU-fördraget

Enligt artikel 5.3 första stycket i fördraget om Europeiska unionen (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.²

Enligt artikelns andra stycke ska dels unionens institutioner tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokoll nr. 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (nedan subsidiaritetsprotokollet), dels de nationella parlamenten se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i subsidiaritetsprotokollet.

EUF-fördraget

Enligt artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen ha exklusiv befogenhet på följande områden: tullunionen, fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta, bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den gemensamma handelspolitiken.

¹ Faktapromemorian behandlar även kommissionens artonde rapport om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, den s.k. bättre lagstiftning-rapporten, se KOM(2011) 344.

² Se EUT C 83, 30.3.2010, s. 18.

Av artikel 4.2 framgår att unionen och medlemsstaterna ska ha delade befogenheter på bl.a. området med frihet, säkerhet och rättvisa. Av EUF-fördraget framgår att detta område omfattar artiklarna 67–100 i samma fördrag, nämligen frågor om gränskontroll, asyl och invandring, civil- och straffrättsligt samarbete samt polissamarbete och transporter.

Subsidiaritetsprotokollet

Av artikel 1 i subsidiaritetsprotokollet framgår att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs.

Enligt artikel 4 gäller bl.a. att kommissionen ska översända sina utkast till lagstiftningsakter och sina ändrade utkast till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till unionslagstiftaren (dvs. i de flesta fallen rådet och Europaparlamentet).

I artikel 5 anges det bl.a. att utkasten till lagstiftningsakter ska motive-ras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare anges det i artikeln att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma dels om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts, dels dess finansi-ella konsekvenser, dels, om det gäller ett direktiv, dess konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även av artikeln att skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana.

Av artikel 6 framgår att varje nationellt parlament får, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att man anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Euro-parlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Riksdagsordningens bestämmelser om behandling av EU-dokument

Enligt 10 kap. 5 § första stycket riksdagsordningen gäller att riksdagen ska behandla de grönböcker och vitböcker som överlämnas till riksdagen på det sätt som anges i denna paragraf. Talmannen får efter samråd med de särskilda företrädarna för partigrupperna bestämma att även andra doku-ment från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsak-ter, ska behandlas på samma sätt.

Enligt tredje stycket gäller dels att vid utskottets granskning av doku-mentet är 4 kap. 8 § tillämplig, dvs. att det granskande utskottet får bereda ett annat utskott tillfälle att yttra sig i ett ärende eller en fråga som berör detta utskotts beredningsområde, dels att utskotten ska inhämta behövliga upplysningar från regeringen.

Utskottet ska enligt fjärde stycket redovisa sin granskning i ett utlåtande till kammaren (nedan benämnt *granskningsutlåtande*). Vid utskottets beslut om utlåtandet är 4 kap. 15 och 16 §§ tillämpliga, dvs. ledamöter har rätt att begära öppen omröstning inom utskottet och att bifoga reservationer eller särskilda yttranden till utlåtandet. Enligt femte stycket gäller att kammaren beslutar om utlåtandet.

Riksdagsordningens bestämmelser om subsidiaritetskontroll

Enligt 10 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen gäller att riksdagen ska pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Enligt tredje stycket ska regeringen inom två veckor från den dag då utskottet begär det informera om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet.

Av fjärde stycket 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, dels att utskottet också ska avge ett utlåtande till kammaren (nedan benämnt *prövningsutlåtande*) om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet genom protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Beslutet om riksdagens behandling av EU-dokument

Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens behandling av grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument tillkom genom riksdagens beslut (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21 och 2006/07:KU3).

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande (2005/06:KU21 s. 28–29) att för hanteringen av ett utskotts utlåtande i kammaren innebär förslaget att ärendet avslutas med att kammaren lägger utskottets utlåtande till handlingarna men att det blir möjligt för kammaren att votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet, som således inte kan innehålla något förslag till tillkännagivande avseende regeringens agerande.

Utskottet markerade särskilt att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Utskottet anförde vidare att ett riksdagsbeslut i dessa frågor kan betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär, men att sådana meningsyttringar dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen och därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om dess ståndpunkter är förankrade i riksdagen.

Utskottet framhöll vidare att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av utskott eller EU-nämnden eller deras ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Sådana meningsytt-

ringar kan dock – i likhet med ett kammarbeslut enligt den då föreslagna och sedermera införda ordningen för hanteringen av grön- och vitböcker – vara uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen.

Riksdagen biföll utskottets förslag och ställningstagande i denna del (rskr. 2005/06:334 och 2006/07:25).

Beslutet om riksdagens subsidiaritetskontroll

Riksdagsordningens bestämmelser om riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning tillkom genom riksdagens beslut (framst. 2008/09:RS4, bet. 2009/10:KU2) om tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen. Riksdagsstyrelsens framställning (framst. 2008/09:RS4) innebar att en utrednings lagförslag (2008/09:URF2) överlämnades till riksdagen för ställningstagande.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (2009/10:KU2 s. 13–15) bl.a. att den delade utredningens bedömning att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning och att denna därför ska utföras av det utskott som innehar sakkunskapen på området i fråga.

Utskottet underströk att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte, samt att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer³ som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, och som utredningen hänvisat till.

Vidare noterade utskottet att utredningen hade föreslagit att ett utskotts-förslag om att avge ett motiverat yttrande borde benämnas utlåtande. Utskottet noterade att denna term härigenom får en något vidare innebörd är vad som varit fallet hittills. Även om utskottet ansåg att en fördel med att använda samma benämning som när det gäller utlåtanden med anledning av den granskning av EU-dokument som görs i tidigare skeden av beslutsprocessen är att det i båda fallen handlar om yttranden som relaterar till EU, så noterade utskottet att det även finns skillnader exempelvis avseende hur ärendet avslutas i kammaren och den slutliga adressaten. Utskottet beslutade att tillstyrka utredningens förslag (jfr utskottets lagförslag i bet. 2009/10:KU2 s. 31). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2009/10:40–41).

Av riksdagens ställningstagande i ärendet framgår att genom både den då införda ordningen för riksdagens subsidiaritetskontroll (dvs. 10 kap. 6 § riksdagsordningen) och de regler som redan fanns om utlåtanden om olika EU-dokument (dvs. 10 kap. 5 § riksdagsordningen) kommer utskotten att kunna utföra olika former av subsidiaritetsgranskning i EU-beslutsprocessens olika faser. I processens inledande fas när utskotten i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen granskar grön- och vitböcker samt andra EU-

³ Protokoll (nr 30) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (1997) fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och som var tillämpligt t.o.m. den 30 november 2009, jfr EUT C 321 E, 29.12.2006, s. 308–311.

dokument kan subsidiaritetsperspektiv aktualiseras i samband med att utskotten lämnar utlåtanden om olika EU-dokument. I en av processens senare faser, dvs. när ett utkast till lagstiftningsakt lämnas, görs den egentliga subsidiaritetskontrollen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen inom åtta veckor från det att utkastet lagts fram.

Riksdagens hantering av olika EU-dokument

Sammanfattningsvis följer av den nu gällande ordningen för riksdagens hantering av olika EU-dokument under EU:s beslutsprocess följande.

I processens inledande fas gäller att utskotten och riksdagen dels ska granska grön- och vitböcker, dels kan granska övriga EU-dokument med undantag för utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna granskning kan subsidiaritetsaspekter aktualiseras i den utsträckning som utskottens granskning ger anledning till sådana. Utskottens granskning leder till s.k. *granskningsutlåtanden* enligt 10 kap. 5 § riksdagsordningen.

I en av processens senare faser och i enlighet med regleringen i 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska utskotten och i vissa fall kammaren och riksdagen pröva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i vissa utkast till lagstiftningsakter. Inom ramen för denna prövning kan riksdagen lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Om minst fem utskottsledamöter anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen har de rätt att lämna förslag till ett motiverat yttrande i ett s.k. *prövningsutlåtande* som överlämnas av det prövande utskottet till kammaren.

Statistik från Riksdagsförvaltningen

Granskningsutlåtanden

Enligt uppgifter sammanställda av kammarkansliet lämnade utskotten under riksmötet 2006/07 10 granskningsutlåtanden. Av dessa 10 debatterades 7 i kammaren och 3 resulterade i en votering. Europeiska kommissionen besvarade 9 av riksdagens samtliga utlåtanden från riksmötet 2006/07.

Under riksmötet 2007/08 lämnade utskotten 17 granskningsutlåtanden. Av dessa 17 debatterades 8 i kammaren och 2 resulterade i votering. Kommissionen besvarade samtliga riksdagens utlåtanden från riksmötet 2007/08.

Under riksmötet 2008/09 lämnade utskotten 18 granskningsutlåtanden. Av dessa 18 debatterades 9 i kammaren och 6 resulterade i votering. Kommissionen har hittills besvarat 15 av riksdagens samtliga utlåtanden från riksmötet 2008/09.

Under riksmötet 2009/10 lämnade utskotten 17 granskningsutlåtanden. Av dessa 17 debatterades 7 i kammaren och 6 resulterade i votering. Kommissionen hade fram tills i dag besvarat 16 av dessa 17 utlåtanden.

Under riksmötet 2010/11 lämnade utskotten 26 granskningsutlåtanden. Av dessa 26 debatterades 19 i kammaren och 9 resulterade i votering. Kommissionen hade fram till i dag svarat på 17 av dessa 26 utlåtanden.

Hittills under riksmötet 2011/12 har utskotten lämnat 11 granskningsutlåtanden. Av dessa 11 har 5 blivit föremål för debatt i kammaren och 4 har resulterat i votering. Kommissionen hade fram till i dag inte svarat på något av dessa utlåtanden.

Prövningsutlåtanden

Enligt uppgifter sammanställda av kammarkansliet har kammaren under riksmötet 2010/11 behandlat 5 prövningsutlåtanden i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Av dessa debatterades 3 utlåtanden i kammaren. Riksdagen beslutade i samtliga 5 fall att lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande. Kommissionen besvarade samtliga riksdagens motiverade yttranden antagna under riksmötet 2010/11.

Hittills har kammaren under riksmötet 2011/12 behandlat 8 prövningsutlåtanden. Av dessa har 6 debatterats i kammaren och 5 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 7 av dessa 8 fall att lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande. Kommissionen har hittills inte besvarat något av riksdagens motiverade yttranden antagna under riksmötet 2011/12.

Sammanlagt har riksdagen sålunda hittills lämnat 12 motiverade yttranden sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Riksdagens granskning och prövning i vissa frågor

Nedan beskrivs riksdagens gransknings- och prövningsutlåtanden med anledning av de dokument från kommissionen som tas upp särskilt i den granskade rapporten.

Direktivet om insättningsgarantisystem

Förslaget till direktivet (KOM(2010) 368) antogs av kommissionen den 12 juli 2010 och hänvisades av kammaren till finansutskottet den 23 juli. Den 27 juli beslutade utskottets presidium⁴ att begära in regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i det aktuella utkastet. Av en promemoria från Finansdepartementet, daterad den 16 augusti, framgick att regeringen instämde i kommissionens bedömning att insätterskyddet bör regleras på unionsnivå och att utkastet till lagstiftningsakt var förenligt med subsidiaritetsprincipen. En ökad harmonisering av bestämmelserna,

⁴ Utskottet beslutade att delegera rätten att besluta under sommaren att inhämta regeringens synpunkter i subsidiaritetsärenden till presidiet (se § 3 i finansutskottets prot. 2009/10:45 från den 17 juni 2010).

inte minst vad gäller finansieringen, var enligt regeringen nödvändig för att uppnå direktivets syfte att bevara insättarnas rättigheter (konsumentaspekten) och främja den finansiella stabiliteten.

Finansutskottet bedömde den 24 augusti 2010 att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog i ett prövningsutlåtande (utl. 2009/10: FiU42) att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Utskottets invändning gällde den del av kommissionens förslag som handlar om att införa en skyldighet för medlemsländernas garantisystem att låna ut medel till andra medlemsstaters garantisystem som själva inte klarar sina åtaganden. Att i EU-rätten införa bestämmelser om en obligatorisk kreditmekanism mellan nationella system, som en sista utväg för att klara av tillfälliga finansieringsbehov, var enligt finansutskottets uppfattning inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Övriga delar av förslaget ansåg utskottet inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen biföll den 6 oktober 2010 utskottets förslag och lämnade ett motiverat yttrande (rskr. 2010/11:1).

Grönboken om medborgarinitiativet

Grönboken (KOM(2009) 622) antogs av kommissionen den 11 november 2009 och hänvisades av kammaren till konstitutionsutskottet den 16 november. Konstitutionsutskottet justerade sitt granskningsutlåtande (utl. 2009/10: KU32) den 19 januari 2010. I sitt utlåtande välkomnade utskottet kommissionens grönbok och betonade vikten av att kommande förslag till bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för ett framläggande av ett medborgarinitiativ borde utformas så pragmatiskt som möjligt och att omfattande administrativa förfaranden på nationell nivå borde undvikas. Utskottet framhöll även betydelsen av att regelverket utformas så att det i möjligaste mån, och utan att inverka menligt på rättssäkerheten, undviker formella krav som försvårar för medborgare att få till stånd initiativ. Vidare ansåg utskottet att regleringen bör möjliggöra elektronisk insamling av underskrifter.

Utskottet lämnade även svar på grönbokens frågor. Bland annat delade utskottet kommissionens bedömning att en gräns på en tredjedel, dvs. för närvarande nio, av medlemsstaterna för minsta antalet medlemsstater som de medborgare som lägger fram ett initiativ måste komma ifrån skulle ge den rätta balansen mellan kraven på att initiativet ska vara representativt och lätt att använda. Vidare påpekade utskottet mot bakgrund av att den fördragsfästa initiativrätten ger en miljon unionsmedborgare samma rätt att uppmana kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag som rådet och Europaparlamentet haft sedan länge (jfr artiklarna 241 samt 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) att de åtgärder som skulle kunna beslutas inte behövde begränsa sig till meddelanden om genomförande av undersökningar och konsekvensanalyser utan även borde kunna

innefatta beslut om grön- och vitböcker samt i vissa fall, och i den mån initiativets utformning och detaljeringsgrad tillåter det, utkast till lagstiftningsakter. Riksdagen lade utlåtandet till handlingarna den 27 januari 2010.

Grönboken om pensionssystem i EU

Grönboken (KOM(2010) 365) antogs av kommissionen den 7 juli 2010 och hänvisades av kammaren till socialförsäkringsutskottet den 23 juli. Socialförsäkringsutskottet justerade sitt granskningsutlåtande (utl. 2010/11: SfU5) den 4 november 2010. Av utlåtandet framgår att utskottet delade kommissionens uppfattning att utvecklingen med bl.a. en åldrande befolkning och tidiga pensionsavgångar är ohållbar och att medlemsstaterna måste göra mer för att åstadkomma effektivare och tryggare pensionssystem. Utskottet ansåg emellertid att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet och att den öppna samordningsmetoden är ett både lämpligt och fullt tillräckligt instrument för att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att reformera sina pensionssystem. Enligt utskottet var det dock angeläget att EU via kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom denna ram arbetar aktivt för att stödja medlemsstaternas insatser för att få långsiktigt hållbara pensionssystem som, vilket är minst lika viktigt, samtidigt är tillräckliga. I utlåtandet finns ett särskilt yttrande (V). Riksdagen lade utlåtandet till handlingarna den 17 november 2010.

Kommissionens meddelande och arbetsdokument om Europa 2020

Arbetsdokumentet (KOM(2009) 647) antogs av kommissionen den 24 november 2009 och hänvisades av kammaren till finansutskottet den 17 december. Meddelandet (KOM(2010) 2020) antogs av kommissionen den 3 mars 2010 och hänvisades av kammaren till finansutskottet den 10 mars. Den 18 mars 2010 justerade finansutskottet sitt granskningsutlåtande (utl. 2009/10:FiU29) i vilket meddelandet och arbetsdokumentet granskas. Av utlåtandet framgår att finansutskottet bl.a. framhöll att en framtidsstrategi bör ha ett mer övergripande fokus och vara inriktad på den långsiktiga strukturella tillväxten. Strategin bör vara inriktad på att öka konkurrenskraften för de europeiska ekonomierna och därmed öka Europas långsiktiga sysselsättning. En helt avgörande fråga för om välfärden ska kunna upprätthållas i EU-länderna var enligt finansutskottet hur företagandet utvecklas. Villkoren för att starta företag måste vara så enkla som möjligt. Dessutom framgår bl.a. följande av utlåtandets sammanfattning (s. 1):

När det gäller smart tillväxt understryker utskottet betydelsen av forskning för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Beträffande hållbar tillväxt erinrar utskottet om vikten av ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Utskottet vill vidare, när det gäller tillväxt för alla, särskilt framhålla att Sverige driver frågan om kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Även om Sverige har fått gehör i och med att jämställdhetsfrågorna berörs i kommissionens meddelande, återfinns inte den

konkreta målformuleringen om att ökad sysselsättning uttryckligen ska gälla både kvinnor och män. Finansutskottet påpekar att frågan om kvinnors ökade inträde på arbetsmarknaden i så hög grad kommer att behöva stå i fokus i det fortsatta arbetet att ett styrande mål för kvinnors sysselsättningsgrad är mycket önskvärt. För att på ett framgångsrikt sätt uppfylla sysselsättningsmålet lär det krävas att kvinnor och andra grupper som i dag i alltför hög grad står utanför arbetsmarknaden kan ges incitament och verktyg att ta sig in. Enligt finansutskottets mening bör alltså detta förhållande avspeglas i EU 2020-strategins övergripande mål, liksom i kommande integrerade riktlinjer och sysselsättningsriktlinjer.

Finansutskottet tar också upp frågor om EU:s budget, offentliga finanser och styrningsformer. Utskottet framhåller att restriktivitet ska prägla budgetpolitiken i EU. Finansutskottet ansåg även att det behövs genomgripande omprioriteringar av EU-budgetens utgifter och att förändringarna ska göras utan att budgetens samlade utgifter ökar. Följande principer och utgångspunkter skulle enligt utskottet vara styrande för budgeten: subsidiaritet, europeiskt mervärde, proportionalitet, sund ekonomisk förvaltning och restriktivitet. Fem andra utskott (civil-, socialförsäkrings-, trafik-, närings- och arbetsmarknadsutskotten) yttrade sig till finansutskottet inom ramen för ärendet. I utlåtandet finns fyra reservationer (S, V, MP). Riksdagen lade utlåtandet till handlingarna den 24 mars 2010.

Kommissionens meddelande om kontroll av Europols verksamhet

Meddelandet (KOM(2010) 776) antogs av kommissionen den 17 december 2010 och hänvisades av kammaren till justitieutskottet den 24 januari 2011. Utskottet justerade sitt granskningsutlåtande (utl. 2010/11:JuU21) den 17 februari 2011. Av utlåtandet framgår att justitieutskottet framhöll betydelsen av en parlamentarisk kontroll av såväl Europol som Eurojust där balansen mellan åtgärder för att skydda medborgarna och åtgärder till skydd för den enskildes integritet upprätthålls. Utskottet ansåg att kommissionen borde utarbeta en gemensam tidsplan och ett gemensamt förfarande för den parlamentariska kontrollen av Europol och Eurojust. Justitieutskottet ansåg även att det var glädjande att kommissionen delade de nationella parlamentens övertygelse om vikten av att de tidigt involveras i processen med att diskutera olika samarbetsformer för den parlamentariska kontrollen. När det gäller formerna för denna kontroll ansåg utskottet att den bör vara enkel, snabb och konkret och att det inte bör inrättas några nya myndigheter för detta ändamål. Vidare uttalade utskottet att kontrollen i huvudsak bör vara inriktad på att följa upp resultat och strategier, snarare än att vara inriktad på enskilda beslut. Det var därför enligt justitieutskottet nödvändigt att företrädare för samtliga nationella parlaments sakutskott med ansvar för polisiära frågor, liksom företrädare för motsvarande utskott i Europaparlamentet, deltar på samma villkor i den parlamentariska kontrollen. Dessutom framhöll justitieutskottet vikten av att fortsätta arbetet med

att ta fram en förordning enligt artikel 88 i EUF-fördraget. I utlåtandet finns en motivreservation (SD). Riksdagen lade utlåtandet till handlingarna den 9 mars 2011.

Tidigare granskning m.m.

Under hösten 2008 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2008/09:KU3) kommissionens rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2008) 237. Med utgångspunkt i de konstitutionella förhållanden som gäller i Sverige uttalade utskottet följande (s. 11).

Regeringen har huvudansvaret för uppgiften att företråda riket utåt. Regeringsformen saknar uttrycklig reglering avseende riksdagens möjligheter att kommunicera direkt med mellanfolkliga organisationer. Av vad som gäller i fråga om de beslut riksdagen fattar om utskottens utlåtanden över EU-dokument följer att dessa får betraktas som preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär. Utskottet understryker att riksdagens behandling av ett utskotts utlåtande avslutas med att kammaren lägger utlåtandet till handlingarna.

Utskottet påminner om att meningsyttringar i ett utlåtande dock kan ses som uttryck för rådande åsiktsförhållanden i riksdagen. Utskottsutlåtanden och kammarbeslut kan därmed erbjuda en möjlighet för regeringen att stämma av om ståndpunkter som den har för avsikt att inta i EU-samarbetet är förankrade i riksdagen. I den bemärkelsen kan riksdagsbesluten således få betydelse i den på parlamentariska principer grundade relationen mellan regering och riksdag.

Ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av ett utlåtande binder inte i någon rättslig mening regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således står det fritt för regeringen att t.ex. vid ett rådsmöte, under parlamentariskt ansvar, företråda en ståndpunkt som står i strid med vad kammaren har uttalat vid behandlingen av ett utlåtande. Inte heller utskott eller EU-nämnd gör sig skyldiga till någon överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten.

Utskottet noterar att utlåtandena är offentliga och görs tillgängliga inom ramen för det interparlamentariska samarbetet och den s.k. IPEX-databasen för utbyte av information om hanteringen av EU:s dokument i nationella parlament och i Europaparlamentet. Utskottet noterar även att riksdagsförvaltningen sänder utlåtandena för kännedom till kommissionens generalsekretariat.

Efter vad som nu har anförts konstaterar utskottet att kommissionens beslut att översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna.

Riksdagen biföll den 3 december 2008 utskottets förslag och lade utlåtandet till handlingarna. Den 11 februari 2009 skickade kommissionen sitt svar (SR/is D(2009)239) på utlåtande 2008/09:KU3. Av svaret framgår bl.a. att kommissionen till fullo respekterar Sveriges konstitutionella system och alldeles särskilt principen att det är den svenska regeringen som har huvudansvaret och företräder riket utåt.

Under hösten 2010 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2010/11:KU12) kommissionens rapport om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM (2010) 291. Utskottet uttalade då bl.a. följande (s. 12).

Utskottet noterar kommissionens iakttagelse i rapporten att det mycket aktiva svenska parlamentet fortsätter att delta i den politiska dialogen med kommissionen endast när det gäller handlingar som inte har lagstiftningskaraktär, i enlighet med sina interna rutiner. Mot bakgrund av detta önskar utskottet påminna om att det är regeringen som har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt.

— — —

Utskottet anser alltså att kommissionens beslut att, inom ramen för det s.k. Barrosoinitiativet, översända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten kan bidra till en fördjupad debatt om unionssamarbetet inom medlemsstaterna. Med utgångspunkt i de nu rådande svenska konstitutionella förhållandena önskar utskottet dock förtydliga att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Detta gäller såväl substansen i kommissionens utkast till lagstiftningsakter som andra dokument. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismen konstaterar utskottet att gällande fördrag tilldelar de nationella parlamenten särskilda befogenheter. Det är inom ramen för dessa befogenheter som riksdagen ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen biföll den 24 november 2010 utskottets förslag och lade utlåtandet till handlingarna. Den 16 februari 2011 skickade kommissionen sitt svar (C(2011)860) på utlåtande 2010/11:KU12. I svaret anges bl.a. att kommissionen erkänner till fullo att det under rådande konstitutionella förhållanden är regeringen som för all politisk dialog mellan kommissionen och Sverige, och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. I svarsbrevet förtydligas att termen ”politisk dialog” enligt kommissionens egen definition härrör från det s.k. Barrosoinitiativet. Denna dialog avser förhållandet mellan kommissionen och de nationella parlamenten och ska enligt kommissionen ses som skilt från, men ändå kompletterande, förbindelserna mellan kommissionen och medlemsstaternas regeringar.

Under våren 2011 behandlade konstitutionsutskottet i ett granskningsutlåtande (utl. 2010/11:KU26) kommissionens rapport om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2010) 547. Inledningsvis pekade konstitutionsutskottet på de iakttagelser och erfarenheter som gjordes inom ramen för utskottets uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning. Oaktat att uppföljningen gällde perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 och att rapporten som behandlades berörde 2009 ansåg utskottet att vissa principiella frågeställningar redan då borde beröras till gagn för en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

För det första påminde utskottet om att kommissionens och andra förslagsställares skyldigheter att motivera förslag i förhållande till subsidiaritetsprincipen regleras i fördragsfästa protokoll. I sammanhanget noterade utskottet att konsekvensbedömningsnämnden i sin då senaste rapport tyd-

ligt angett att den strävar efter att säkerställa att kommissionens generaldirektorat formulerar väl underbyggda argument för EU-åtgärder som är lämpliga för granskning av de nationella parlamenten.

För det andra bedömde utskottet att det är av vikt att en tydlighet och förutsägbarhet skapas när det gäller vilka förslag till unionsåtgärder som uppfyller kriterierna för en subsidiaritetsprövning i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Utskottets bedömning i denna del gjordes mot bakgrund av att utskottet inom ramen för sin första uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2010/11:KU18 s. 28 f.) observerade vissa brister i subsidiaritetsmotiveringen i ett särskilt fall och att kammarkansliet hade gjort ytterligare liknande iakttagelser (se utl. 2010/11:KU26 s. 18–19). Utskottet förutsatte att kommissionen kommer att förbättra sina administrativa rutiner i syfte att lösa dessa oklarheter.

För det tredje påpekade utskottet i sin uppföljning att det inte såg några konstitutionella hinder mot att riksdagens utskott tar direktkontakt med kommissionen om den senare inte uppfyllt subsidiaritetsprotokollets krav på att motivera ett förslag i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Konstitutionsutskottet ansåg alltså att inhämtande av upplysningar från kommissionen kunde inverka menligt på tidsfristen om åtta veckor, vilket enligt utskottet talade för att ett sådant inhämtande i realiteten kommer att vara praktiskt svår genomförbart och därmed endast bör användas i undantagsfall. Att ett dylikt inhämtande endast torde förekomma i undantagsfall följde enligt utskottet inte minst av att behovet av ett inhämtande uppstår först när kommissionen försummat sin skyldighet att utforma fördragskonforma förslag till EU-åtgärder, dvs. med noggranna subsidiaritetsmotiveringar.

Därutöver framhöll utskottet vikten av att subsidiaritetsprincipen följs i samtliga skeden av unionslagstiftningens beslutsfattande process. Utskottet noterade att det interinstitutionella avtalet från 1993 föreskriver att varje ändring av ett kommissionsförslag som antingen Europaparlamentet eller rådet gjort – om den innebär ett mera omfattande eller intensivt ingripande av gemenskapen – ska åtföljas av en motivering enligt subsidiaritetsprincipen. Mot bakgrund av detta betonade utskottet betydelsen av att regeringen i sitt agerande inom ministerrådet verkar för att rådet följer avtalet och motiverar ändringar i kommissionsförslag med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. I sammanhanget framhöll konstitutionsutskottet även den möjlighet som riksdagsutskotten och EU-nämnden har att i överläggningar och samråd med regeringen uppmärksamma frågor om subsidiaritetsmotiveringar i rådets ändringar av kommissionsförslag.

Den 7 november 2011 skickade kommissionen sitt svar (K(2011) 7693) på utlåtande 2010/11:KU26. I svaret skriver kommissionen bl.a. att den tar mycket allvarligt på sin skyldighet enligt artikel 5 i subsidiaritetsprotokollet att lagstiftningsförslag ska åtföljas av en tillräckligt uttömmande motivering med avseende på subsidiaritetsprincipen. Av svaret framgår att de subsidiaritetsmotiveringar som varit ofullständiga eller saknats har enligt

kommissionen oftast rört smärre ändringar av befintlig lagstiftning. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpningsområde anges i svaret att reglerna för detta är tydliga. Kommissionen anger i sitt svar att kriterierna för mekanismens tillämpning omfattar alla utkast till lagstiftningsakter som antas genom ett lagstiftningsförfarande, såvida de inte omfattas av unionens exklusiva befogenheter vilka fastställs i artikel 3 i EUF-fördraget. I kommissionens svar anföras även att det utöver vad som anges i artikel 3 i EUF-fördraget finns ett antal mycket begränsade institutions- eller budgetrelaterade rättsakter som på grund av sin karaktär kan sägas höra till de exklusiva befogenheterna då det bara är kommissionen som kan, och ibland måste, lagstifta om dem. Som exempel nämns förslag om medborgarinitiativet, kommissionens genomförandebefogenheter, den fleråriga budgetramen och systemet för unionens egna medel. Slutligen uppmanade kommissionen riksdagen att även fortsättningsvis dela med sig av resultatet av sin årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning eftersom detta ger ett värdefullt bidrag till kommissionens arbete i fråga om subsidiaritet och proportionalitet.

Konstitutionsutskottets uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning

Konstitutionsutskottets andra årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2011/12:KU4) genomfördes under hösten 2011 och fullföljdes den 15 december 2011. Uppföljningen avser perioden den 1 juli–31 december 2010 och de 49 förslag till lagstiftningsakter som föreslagits under perioden. Inom ramen för beredningen av uppföljningen gav konstitutionsutskottet övriga riksdagsutskott tillfälle att ge de eventuella kommentarer som respektive utskott ansåg sig ha till vissa iakttagelser i en promemoria som konstitutionsutskottets kansli har upprättat. Utskottet beslutade även att bereda övriga utskott tillfälle att svara på bl.a. frågan om, i de fall där kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen saknas, några åtgärder vidtagits för att få klarhet i varför motivering saknas eller för att i efterhand få en motivering av förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Genomgången av motiveringarna av subsidiaritetsprincipen i de 49 aktuella subsidiaritetsprövningsärendena visar att motiveringar saknas eller är bristfälliga i en tredjedel av ärendena (dvs. i 16 fall eller ca 33 %).⁵ Allra flest ärenden där motiveringar saknas har miljö- och jordbruksutskottet haft. Av detta utskotts 15 ärenden saknas eller brister motiveringarna i 11 ärenden. Av finansutskottets 11 ärenden saknas motiveringar i 2 ärenden. Av justitieutskottets 5 ärenden saknas motivering i 1 ärende. Av trafikut-

⁵ Vid konstitutionsutskottets förra uppföljning saknades eller brast kommissionens subsidiaritetsmotivering i 8 av de då 22 granskade fallen, dvs. ca 36 % (se bet. 2010/11:KU18 s. 25–28).

skottets 10 ärenden saknas motivering i 1 ärende. Av socialförsäkringsutskottets 4 ärenden saknas motivering i 1 ärende. I övriga 33 fall finns motiveringar, dock inte alltid så utförliga.

I sina yttranden har bl.a. finans-, socialförsäkrings-, trafik- samt miljö- och jordbruksutskotten kommenterat bristerna i kommissionens subsidiaritetsmotiveringar. Finansutskottet anser att det är av värde att kommissionen i sina förslag lämnar en mer utförlig redogörelse för hur kommissionen resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gäller enligt finansutskottet förslagens förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Av socialförsäkringsutskottets yttrande framgår i fråga om förslaget till ändring av Eurodacförordningen att kommissionen i december 2008 hade föreslagit en omarbetning av förordningen. Vidare framgår av utskottets yttrande att kommissionen i september 2009 antog ett ändrat förslag till omarbetningen och i oktober 2010 ett nytt ändrat förslag till omarbetningen, KOM(2010) 555. Beträffande subsidiaritetsprincipen anges i socialförsäkringsutskottets yttrande att kommissionen inte hade gjort någon ny bedömning av förslaget, men att den i tidigare förslag gjort en sådan bedömning.

Trafikutskottet anför i sitt yttrande dels att i den mån kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen har saknats eller har formulerats på ett mer schablonmässigt sätt har detta kommenterats bl.a. i promemorior, dels att några särskilda kontakter med kommissionen i en sådan fråga inte har tagits.

Miljö- och jordbruksutskottet konstaterar i sitt yttrande att motiveringar saknas i merparten av utskottets förslag. Utskottet anser att bristen på motivering är särskilt anmärkningsvärd i förslaget till ändring av förordning när det gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. Miljö- och jordbruksutskottet har i sina yttranden om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen uppmärksammat kommissionen på att en motivering saknas i förslaget. Utskottet understryker dock att påpekandet inte har lett till att kommissionen motiverat förslaget i senare utkast där samma förslag har förts fram. Miljö- och jordbruksutskottet anför även att det inte har tagit några särskilda kontakter med kommissionen när subsidiaritetsmotivering saknats i ett utkast till ett lagstiftningsärende.

Inom ramen för konstitutionsutskottets uppföljning lämnade några riksdagsutskott ytterligare kommentarer om olika aspekter av subsidiaritetskontrollmekanismen och konstitutionsutskottets uppföljning. Bland annat framgår av trafikutskottets yttrande att ett enstaka utkast i ett ”paket” kan bedömas strida mot subsidiaritetsprincipen samtidigt som kommissionen hävdar att paketet är odelbart. På transportområdet är det enligt trafikutskottet inte ovanligt att utkast till lagstiftningsakter presenteras i paketform, t.ex. när det gäller järnvägs- och sjösäkerhetsfrågor.

Miljö- och jordbruksutskottet redogör i sitt yttrande för ett antal förslag om livsmedel till de sämst ställda där kommissionen inte motiverat sina förslag trots återkommande påpekanden från bl.a. miljö- och jordbruksutskottet. Utskottet anför att kommissionen inte tycks ha tagit märkbart intryck av den kritik som riksdagen, några övriga nationella parlament och vissa medlemsstater har framfört i subsidiaritets hänseende. Det är därför enligt utskottet angeläget att i framtida uppföljningar uppmärksamma frågor som rör kompetensöverföring i syfte att på sikt få fram ett underlag som gör det möjligt att dra slutsatser i detta avseende. Slutligen anser miljö- och jordbruksutskottet att konstitutionsutskottet i kommande uppföljningar bör uppmärksamma de svar som kommissionen avger med anledning av de utlåtanden som de nationella parlamenten lämnar. Enligt utskottets mening kan analyser av kommissionens svar bidra till värdefull kunskap om såväl lagstiftning som kompetensöverföring.

I sin uppföljning konstaterar konstitutionsutskottet (bet. 2011/12:KU4) bl.a. att kommissionens motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen saknas helt eller är bristfälliga i drygt en tredjedel av de utkast till lagstiftningsakter som prövats under den nu aktuella perioden. Vidare konstaterar utskottet att jämfört med utskottets första uppföljning som gällde perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 är andelen uteblivna eller bristfälliga motiveringar därmed nästan oförändrad. Mot denna bakgrund betonar utskottet på nytt och med eftertryck att uteblivna eller bristfälliga motiveringar gör det svårt för riksdagen att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionens och andra förslagsställares skyldighet att motivera utkast till lagstiftningsakter i fråga om subsidiaritetsprincipen regleras i ett protokoll som fogats till fördragen. Ofullständiga eller uteblivna motiveringar utgör enligt utskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess.

Av uppföljningen framgår även att konstitutionsutskottet delar finansutskottets uppfattning att det är av värde att kommissionen i sina förslag lämnar en mer utförlig redogörelse för hur kommissionen resonerat för att komma fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Utförliga motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen utan schablonmässiga inslag ger enligt konstitutionsutskottet de nationella parlamenten bättre förutsättningar att kontrollera förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Vidare anför konstitutionsutskottet att det även finns skäl att påminna om att utskottet vid förra årets uppföljning konstaterade att det i och för sig inte finns något konstitutionellt hinder mot att utskotten vid behov tar direkta kontakter med kommissionen för att begära en motivering. Utskottet påpekade dock att inhämtande av upplysningar från kommissionen kan inverka menligt på den åttaveckorsfristen som riksdagen enligt protokollet har på sig att behandla ett utkast, vilket ytterligare understryker vikten av att motiveringar lämnas redan i förslagen.

Med anledning av trafikutskottets iakttagelse om det som kommissionen angivit som s.k. odelbara lagstiftningspaket noterar konstitutionsutskottet att det följer av subsidiaritetsprotokollet att varje nationellt parlament inom åtta veckor från det att ett utkast till lagstiftningsakt översänds får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vidare konstaterar utskottet att uttrycket ”paket” inte används i protokollet. Av detta följer enligt konstitutionsutskottets mening att varje utkast subsidiaritetsprövas för sig, oberoende av om kommissionen valt att lägga fram det i ett ”paket” eller inte. Det är dock enligt utskottet viktigt att om flera utkast läggs fram och de enligt kommissionens presenteras som ett ”paket”, de översänds så att de kan subsidiaritetsprövas samtidigt.

Kammarkansliets iakttagelser

EU-samordningen vid kammarkansliet har sammanställt sina erfarenheter och iakttagelser vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde i en kanslipromemoria daterad den 11 oktober 2011 och reviderad den 15 november 2011. Dessa erfarenheter och iakttagelser sammanfattas nedan.

När det gäller kodifieringar⁶ och omarbetningar⁷ står det i promemorian att kommissionen har lämnat ett principiellt besked. Beskedet innebär att kodifieringar inte omfattas av subsidiaritetsprotokollets förfarande (eftersom dessa enligt kommissionen faller under unionens exklusiva befogenhet) medan omarbetningar omfattas av protokollet.

Vad gäller frågan om vilka frågor som till sin natur anses tillhöra unionens exklusiva befogenheter framgår av promemorian att bedömningsgrunderna i detta avseende fortfarande i några enstaka fall brister i tydlighet och förutsägbarhet. Som ett exempel nämns kommissionens förslag⁸ om ändring av viseringsförordningen. Enligt förslaget utgör beslutet om att ändra förteckningarna och förordningen en av EU:s exklusiva

⁶ Med officiell kodifiering avses ett förfarande enligt vilket de rättsakter som är föremål för kodifiering upphävs och ersätts med en enda rättsakt, utan att någon innehållsmässig ändring görs i dessa rättsakter. Kommissionen, rådet och Europaparlamentet antog den 20 december 1994 ett interinstitutionellt avtal om en påskyndad arbetsmetod för officiell kodifiering av texter till rättsakter, se EGT C 102, 4.4.1996, s. 2–3. Av artikel 5 i avtalet följer att gemenskapens normala lagstiftningsförfaranden ska följas fullt ut.

⁷ Omarbetning innebär att en enda rättsakt antas som innehåller dels de innehållsliga ändringar som behövs, dels de bestämmelser i den föregående rättsakten som inte ändrats, samtidigt som den nyssnämnda föregående rättsakten upphävs. Tillämpningen av metoden med omarbetning förbättrades i och med det interinstitutionella avtalet av den 17 april 2002 om en mer systematisk omarbetning av rättsakter, se SEC(2001) 1364.

⁸ KOM(2011) 290.

behörigheter i enlighet med artikel 77.2 a i EUF-fördraget. I motsägelse till motiveringen angav kommissionen i den åtföljande metadatan⁹ att subsidiaritetsprotokollets förfarande var tillämpligt och ett sådant förfarande inleddes också senare av kommissionen.

I fråga om vilka förslag som ska anses falla inom unionens exklusiva befogenhet noteras i promemorian att frågor som rör unionens interna organisation bedöms, dock inte alltid, som exklusiva. Utöver kommissionens uttalande i sitt svar till riksdagen mot bakgrund av konstitutionsutskottets utlåtande (utl. 2010/11:KU26) om kommissionens 17:e rapport om bättre lagstiftning (se avsnittet om tidigare granskning m.m. ovan) hänvisas i promemorian till ett brev från Europaparlamentets talman till Cosacs ordförande. Av brevet framgår bl.a. att vissa utkast till lagstiftningsakter¹⁰ måste anses som exklusiva till sin natur och att en subsidiaritetskontroll enligt subsidiaritetsprotokollet i dessa fall vore uppenbart olämpligt. Förslag som omnämns i kammarkansliets promemoria och som bedömdes som exklusiva är rådets förslag¹¹ om ändring av stadgan för domstolen och till förordning om tillförordnade domare i Europeiska unionens personaldomstol. Även kommissionens förslag om beslut om EU:s tecknande av nya kapitalandelar i Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) till följd av beslutet att utöka detta kapital¹² och om elektroniskt offentliggörande av Europeiska unionens officiella tidning¹³ ingår i denna kategori. Dock noteras i promemoria att kommissionens förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar¹⁴ inte ansågs falla inom unionens exklusiva befogenhet och subsidiaritetskontrollmekanismen tillämpades i detta fall. Det ovannämnda tyder således på viss fortsatt otydlighet och oförutsägbarhet om mekanismens tillämpningsområde.

I promemorian framhålls även vissa oklarheter vad gäller ändrade förslag, dvs. då kommissionen inom ramen för ett pågående lagstiftningsärende utnyttjar sin initiativrätt och lägger fram ett ändrat förslag enligt artikel 293.2 EUF-fördraget. Kammarkansliets iakttagelse i sammanhanget

⁹ Förslag som kommissionen överlämnar till nationella parlament åtföljs av viss s.k. metadata. I metadatan markeras om förslaget föranleder prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Det har förekommit att ett förfarande enligt subsidiaritetsprotokollet ibland inletts trots att metadatan saknat en markering om detta, se t.ex. KOM(2011) 525.

¹⁰ Som exempel anges Europaparlamentets tjänsteföreskrifter (artikel 336 EUF-fördraget), parlamentets ledamottsstadga (artikel 223.2), stadgan för ombudsmannen (artikel 228.4) och stadgan för EU-domstolen (artikel 281.2).

¹¹ 8787/11 respektive 8786/11.

¹² KOM(2011) 34.

¹³ KOM(2011) 162.

¹⁴ KOM(2011) 137.

är att samtliga hittills avgivna ändrade förslag har underställts subsidiaritetskontrollmekanismen med undantag av fyra fall¹⁵. Enligt promemorian har kammarskansliet efterfrågat ett klargörande av kommissionens bedömning i dessa fyra fall men ännu inte fått svar.

Slutligen noteras i promemorian att det är först när en underrättelse om att subsidiaritetsprotokollet är tillämpligt i ett aktuellt förslag kommer till riksdagen från förslagsställaren som förslaget hänvisas till det ansvariga utskottet för subsidiaritetskontroll. I den mån det finns ett tolkningsutrymme vad gäller om ett lagstiftningsförslag uppfyller kriterierna för en subsidiaritetskontroll är det alltså förslagsställaren som har tolkningsföreträde. I sammanhanget pekas i promemorian på en särskild komplikation, dvs. när förslagsställaren av endera anledningen missar att subsidiaritetsprotokollet är tillämpligt och därför inte meddelat att förfarandet enligt protokollet inleds. Detta har enligt kammarskansliet hänt i två fall.¹⁶ När kammarskansliet, som bedömt att subsidiaritetsprotokollet var tillämpligt, efterfrågade kommissionens bedömning hade beslutsprocessen nått ett stadium då en subsidiaritetsprövning i praktiken blivit omöjlig att genomföra. Av promemorian framgår att kommissionen i stället öppnade för att riksdagen informellt kunde meddela om det fanns något att invända. Med hänsyn till förslagets ringa vikt valde kammarskansliet i samråd med det berörda utskottets kansli att inte ta frågan vidare.

Europaparlamentets resolution

Den 14 september 2011 antog Europaparlamentet en resolution¹⁷ om bättre lagstiftning, subsidiaritet och proportionalitet samt smart lagstiftning. När det gäller användningen av instrumenten för att på grundval av subsidiaritetsprincipen göra invändningar och vidta åtgärder påpekar Europaparlamentet i resolutionen att det saknas materiella kriterier för att konstatera att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna åsidosatts. Parlamentet understryker att de materiella villkoren för att tillämpa dessa båda principer måste fastställas i detalj på EU-nivå.

Vidare understryker Europaparlamentet att de nationella parlamenten kommer att vara bättre rustade att fullgöra sitt fördragsenliga ansvar att kontrollera huruvida lagstiftningsförslag är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna om kommissionen, å sin sida, på ett heltäckande sätt uppfyller sin skyldighet – enligt artikel 5 i subsidiaritetsprotokollet – att motivera sina beslut på ett utförligt och begripligt sätt.

¹⁵ Direktivförslaget om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, KOM(2011) 319; direktivförslaget om normer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, KOM(2011) 320; förordningsförslaget om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 vad gäller information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel och vad gäller säkerhetsövervakning, KOM(2011) 632 och direktivförslaget om ändring av direktiv 2001/83/EG vad gäller information till allmänheten om receptbelagda läkemedel och vad gäller säkerhetsövervakning, KOM(2011) 633.

¹⁶ KOM(2010) 791 och KOM(2011) 29.

¹⁷ P7_TA-PROV(2011)0381.

Europaparlamentet betonar i detta sammanhang att de nationella parlamenten, när de avger yttranden, i möjligaste mån bör skilja mellan subsidiaritets- och proportionalitetsaspekterna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis påminna om att det är regeringen som har huvudansvaret för uppgiften att företräda riket utåt. Under de rådande svenska konstitutionella förhållandena gäller således att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Vad gäller subsidiaritetskontrollmekanismen konstaterar utskottet att gällande fördrag tilldelar de nationella parlamenten särskilda befogenheter. Det är inom ramen för dessa befogenheter som riksdagen ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Även om kommissionens rapport gäller 2010 anser utskottet att vissa principiella frågeställningar bör tas upp redan nu som rör iakttagelser gjorda under 2011. Det gäller iakttagelser och erfarenheter gjorda dels inom ramen för utskottets andra uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, dels av kammarkansliet vad gäller kriterierna för subsidiaritetsprotokollets tillämpningsområde.

Konstitutionsutskottets andra årliga uppföljning visar att drygt en tredjedel av de utkast till lagstiftningsakter som underställdes subsidiaritetskontrollmekanismens prövning under perioden den 1 juli 2010–31 december 2010 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Jämfört med utskottets första uppföljning (bet. 2010/11:KU18) som gällde perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 är andelen nästan oförändrad. Mot bakgrund av detta önskar utskottet på nytt och med eftertryck betona att uteblivna och bristfälliga motiveringar gör det svårt för riksdagen att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med subsidiaritetsprotokollet. Utskottet delar således bedömningen i Europaparlamentets resolution och i yttrandet från riksdagens finansutskott om betydelsen av att kommissionen motiverar sina förslag på ett utförligt och begripligt sätt. Utförliga subsidiaritetsmotiveringar utan schablonmässiga inslag ger enligt utskottet de nationella parlamenten bättre förutsättningar att subsidiaritetskontrollera lagstiftningsförslag. I sammanhanget vill utskottet även påminna om att kommissionens och andra förslagsställares skyldigheter att motivera utkast till lagstiftningsakter i förhållande till subsidiaritetsprincipen uttryckligen regleras i subsidiaritetsprotokollet som fogats till fördragen. Ofullständiga eller uteblivna subsidiaritetsmotiveringar utgör enligt utskottet en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess.

Mot bakgrund av kammarkansliets iakttagelser understryker utskottet på nytt vikten av tydliga kriterier för subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpning. Kammarkansliets iakttagelser tyder på vissa oklarheter vad gäller bl.a. vilka förslag som ska anses falla inom unionens exklusiva befogenhet och vilka ändrade utkast till lagstiftningsakter som ska subsidiaritetskontrolleras. Det är enligt konstitutionsutskottet av stor betydelse att en tydlighet och förutsägbarhet skapas när det gäller vilka utkast till lagstiftningsakter som omfattas av subsidiaritetsprotokollets förfarande. Utskottet förutsätter att kommissionen på lämpligt sätt klargör de otydligheter om subsidiaritetskontrollmekanismens tillämpningsområde som framhållits här. I sammanhanget och mot bakgrund av de två fall som kammarkansliet uppmärksammat önskar utskottet peka på ytterligare en särskild komplikation. En förutsättning för subsidiaritetsprövning är att förslagsställaren underställer förslaget till de nationella parlamenten och meddelar dessa att förfarandet enligt subsidiaritetsprotokollet inleds. Utskottet förutsätter att samtliga förslagsställare på unionsnivå har inrättat rutiner i syfte att säkerställa att sådan underställning sker.

Utskottet noterar kommissionens uppmaning till de nationella parlamenten att även kommentera dokument som föregår lagstiftningsarbetet. Utskottet vill här framhålla att riksdagens interna rutiner innebär att s.k. granskningsutlåtanden lämnas dels över samtliga grön- och vitböcker, dels över de andra EU-dokument, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, som talmannen efter samråd med gruppledarna för partierna i riksdagen har bestämt. Utskottet ser positivt på att nationella parlament behandlar och granskar unionsdokument som föregår lagstiftningsarbetet. Detta kan bidra till en tidig fördjupad debatt inom medlemsstaterna om unionssamarbetets utveckling och till att parlamentens synpunkter blir kända. På så sätt kan parlamentens synpunkter, bl.a. genom sina regerings försorg, beaktas i den fortsatta lagstiftningsprocessen på unionsnivå.

Mot bakgrund av att det i rapporten anges att vissa parlament inom ramen för subsidiaritetskontrollmekanismen meddelar kommissionen sina positiva yttranden önskar utskottet anföra följande. Enligt artikel 6 i subsidiaritetsprotokollet framgår bl.a. att varje nationellt parlament får, inom åtta veckor, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att man anser att ett utkast till lagstiftningsakt *inte* är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Enligt utskottets mening bör motiverade yttranden förbehållas sådana fall som tas upp i protokollet.

Med anledning av trafikutskottets iakttagelse över det som kommissionen benämner odelbara lagstiftningspaket anför konstitutionsutskottet följande. Konstitutionsutskottet noterar att det framgår av subsidiaritetsprotokollet att varje nationellt parlament inom åtta veckor från det att ett utkast till lagstiftningsakt översänds får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att *det aktuella utkastet* inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet konstaterar att uttrycket "paket" inte används

i subsidiaritetsprotokollet. Av detta följer enligt utskottets mening att varje utkast subsidiaritetsprövas för sig, oberoende av om förslagsställaren valt att lägga fram det i ett s.k. lagstiftningspaket eller inte.

Vad gäller ärendet om grönboken om medborgarinitiativet noterar utskottet att kommissionen skriver i rapporten att ”*alla kamrar* som inom ramen för den politiska dialogen lämnade synpunkter i frågan om det minsta antal medlemsstater som undertecknarna av ett medborgarinitiativ måste företräda ansåg att tröskeln på en tredjedel var för hög”. Utskottet vill här med viss skärpa påminna kommissionen om att det i sitt utlåtande över grönboken uttryckligen delade kommissionens dåvarande bedömning att tröskelgränsen om en tredjedel var välavvägd.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens årsrapport 2010 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2011) 345.