



Granskning av kommissionsrapporter om subsidiaritet och proportionalitet m.m.

Sammanfattning

I utlåtandet behandlar utskottet dels den nionde årsrapporten om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2014) 507 (nedan förbindelserapporten), dels den 21:a årsrapporten om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2014) 506 (nedan subsidiaritetsrapporten). Båda rapporterna avser 2013 och redogör för utbytet mellan kommissionen och de nationella parlamenten inom ramen för den politiska dialogen samt för tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete.

I utlåtandet delger konstitutionsutskottet några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för utskottets femte uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, bl.a. att 24 procent av alla förslag som subsidiaritetsprövades i riksdagen under 2013 saknade subsidiaritetsmotiveringar. Detta utgör enligt konstitutionsutskottet en svaghet i unionens lagstiftningsarbete. Utskottet påminner om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen enligt protokoll nr 2 ska ta hänsyn till motiverade yttranden även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås. Utskottet framhåller även att det är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds. Vidare betonar utskottet vikten av att utveckla det interparlamentariska informationsutbytet, vilket inte bara skulle säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna utan även kan bidra till en jämnare fördelning av de nationella parlamentens deltagande inom ramen för den politiska dialogen.

Utskottet framhåller också vikten av att kommissionen med konsekvens och noggrannhet anger vilken rättslig grund förslagen till rättsakter vilar på för att möjliggöra för de nationella parlamenten att följa tillämpningen av artikel 3. En extensiv tillämpning av artikeln kan få till följd att de nationella parlamentens rätt till invändning förlorar i betydelse, vilket i längden skulle försämra den demokratiska beslutsprocessen i EU.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Rapporternas huvudsakliga innehåll	5
Utskottets granskning	11
Gällande ordning m.m.	11
Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning	16
Kammarkansliets iakttagelser	18
Yttranden från andra nationella parlament	20
Tidigare granskning	23
Utskottets ställningstagande	24
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Kommissionens årsrapporter för 2013 om dels förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2014) 507, dels subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2014) 506

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 24 mars 2015

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (FP), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Berit Högman (S) och Petter Löberg (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta utlåtande behandlar utskottet två dokument som båda presenterades av kommissionen den 5 augusti 2014. De två dokumenten inbegriper dels en årsrapport för 2013 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2014) 507 (nedan förbindelserrapporten), dels en årsrapport för 2013 om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2014) 506 (nedan subsidiaritetsrapporten).

Båda rapporterna kom in till riksdagen på svenska den 19 augusti 2014. Den 12 december 2014 bestämde talmannen efter samråd med gruppledarna att dokumenten skulle hänvisas till konstitutionsutskottet för granskning i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO). Kammaren hänvisade dokumenten till konstitutionsutskottet den 15 december 2014.

Bakgrund

Kommissionen lägger årligen fram rapporter om EU:s lagstiftningsarbete för Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten i enlighet med fördragsfästa protokoll.

Vad gäller förbindelserrapporten rapporterar kommissionen årligen om sina kontakter med EU-ländernas parlament sedan 2005. Den rapport som nu är aktuell är således den nionde i ordningen. Förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten förstärktes när kommissionen 2006 lade fram det s.k. Barroso-initiativet, även kallat den politiska dialogen, som syftar till att göra parlamenten mer delaktiga i EU-frågor. Processen inleddes med kommissionens meddelande En agenda för EU-medborgarna – EU ska visa resultat (KOM(2006) 211), genom vilket kommissionen åtog sig att skicka alla nya förslag och samrådsdokument direkt till parlamenten så att de kan yttra sig och på så sätt bidra till bättre beslut. Initiativet välkomnades av Europeiska rådet, och sedan september 2006 skickar kommissionen lagförslag, samrådsdokument, det årliga lagstiftningsprogrammet och andra planerings- eller policydokument till EU-ländernas parlament. Denna praxis är numera en skyldighet, enligt protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll i EU, som hör till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Inom ramen för den politiska dialogen kan de nationella parlamenten skicka skriftliga yttranden till kommissionen vad gäller kommissionshandlingar eller politikområden där kommissionen är behörig. Denna skriftliga dialog kompletteras av sammanträden, konferenser och kontakter på både politisk och administrativ nivå.

Sedan 1993, till följd av att bl.a. det interinstitutionella avtalet om genomförandet av subsidiaritetsprincipen ingicks, lägger kommissionen årligen fram

en rapport om hur de två principerna subsidiaritet och proportionalitet tillämpas i EU:s lagstiftande arbete. Den rapport som nu är aktuell är således den 21:a i ordningen och läggs numera fram i enlighet med artikel 9 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna till EUF-fördraget. Enligt protokoll nr 2 kan EU-ländernas parlament lämna motiverade yttranden om de anser att ett förslag till EU-lagstiftning på områden där EU delar befogenheter med medlemsländerna inte följer subsidiaritetsprincipen. Eftersom subsidiaritetsmekanismen utgör en del av den politiska dialogen mellan de nationella parlamenten och kommissionen, ska subsidiaritetsrapporten ses som ett komplement till den förstnämnda rapporten.

Rapporternas huvudsakliga innehåll

I 2013 års rapport om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten ligger tonvikten på den politiska dialogen. Den politiska dialogens olika kanaler diskuteras, och några framtidsutsikter lyfts fram. Till rapporten biläggs en förteckning över yttranden, inklusive motiverade yttranden, som avgetts inom ramen för den politiska dialogen under 2013 liksom de förslag och initiativ som gett upphov till flest yttranden.

I subsidiaritetsrapporten ligger fokus på tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i EU:s lagstiftningsarbete. En redogörelse ges för hur EU:s institutioner och organ har tillämpat de två principerna och hur praxis har förändrats jämfört med tidigare år. Viktiga ärenden där iakttagandet av principerna ifrågasatts av de nationella parlamenten diskuteras. Vidare innehåller rapporten några sammanfattande reflektioner. Till rapporten biläggs en förteckning över kommissionsdokument för vilka det inkom motiverade yttranden om förenligheten med subsidiaritetsprincipen under 2013.

Det två rapporternas huvudsakliga avsnitt sammanfattas nedan.

Huvudfrågor i den politiska dialogen under 2013

Av förbindelserapporten framgår att de nationella parlamenten under 2013 uppmärksammade fler frågor inom ramen för den politiska dialogen jämfört med 2012 då fokus alltså låg på den ekonomiska krisen. De nationella parlamenten tog i sina utlåtanden under 2013 upp rättsliga och inrikes frågor, den inre marknaden och den monetära unionen, liksom en hel del särskilda frågor såsom tobaksdirektivet (KOM(2012) 788) och direktivet om skatt på finansiella transaktioner (KOM(2013) 71).

Under hela 2013 ägnades stor uppmärksamhet åt frågan om demokratisk legitimitet i allmänhet och den europeiska planeringsterminen i synnerhet, såväl i dialogen mellan kommissionen och de nationella parlamenten som i de interparlamentariska diskussionerna. Detta inbegrep informella och mer formella initiativ för att stärka den parlamentariska insynen inom den stärkta ekonomiska styrningen.

En viktig nyhet för den ekonomiska styrningen där de nationella parlamenten deltar var den första europeiska parlamentsveckan, där ett hundratal nationella parlamentsledamöter deltog, anordnad på Europaparlamentets initiativ i januari 2013. Debatter anordnades av några av Europaparlamentets utskott och inriktades främst på institutionella frågor som demokratisk legitimitet. Även om det inte var tänkt att denna europeiska parlamentsvecka skulle utmynna i konkreta slutsatser, gör kommissionen bedömningen att den förstärkte enigheten om att den europeiska planeringsterminens demokratiska legitimitet behöver stärkas genom att de nationella parlamenten blir mer delaktiga i processen i ett tidigt stadium.

Utbyte av skriftliga yttranden från de nationella parlamenten

Det totala antalet skriftliga yttranden från de nationella parlamenten har ökat avsevärt sedan den politiska dialogen lanserades och verkar under de senaste åren ha stabiliserats omkring 600 yttranden per år. Under 2013 kom 621 yttranden in, varav 88 motiverade yttranden. Nästan alla kamrars yttrade sig minst en gång under året. De tio mest aktiva kamrarna, däribland Sveriges riksdag, stod för nästan 80 procent av yttrandena.

De 15 kommissionsförslag som under 2013 fick flest yttranden från de nationella parlamenten stod för 144 yttranden av totalt 621, dvs. 23 procent. Precis som föregående år var det de förslag som medförde flest yttranden totalt från de nationella parlamenten som också fick flest motiverade yttranden inom systemet för subsidiaritetsprövningen. Under 2013 var det liksom under 2012 6 politikområden som stod för över hälften av yttrandena, nämligen rättvisa, inre marknad och tjänster, transporter, inrikes frågor, hälso- och konsumentfrågor samt kommunikation. Liksom under 2012 fick dock det stora flertalet av de kommissionsdokument som de nationella parlamenten yttrade sig om under 2013 mellan 1 och 3 yttranden, vilket enligt kommissionen tyder på att de nationella parlamenten har många olika intresseområden.

I likhet med tidigare år lade de nationella parlamenten tonvikten i dialogen med kommissionen på lagförslag, och bara en liten andel av yttrandena rörde andra initiativ än lagstiftning. Av de 15 kommissionsdokument som fick flest yttranden, dvs. 6 eller fler, från de nationella parlamenten rörde bara 2 annat än lagstiftning.

EU-institutionernas tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

I subsidiaritetsrapporten redovisas främst kommissionens och de nationella parlamentens tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, men även Europaparlamentets, rådets, regionkommitténs och domstolens tillämpning av principerna behandlas.

Vad gäller kommissionens tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår bl.a. att kommissionen infört förfaranden för att bedöma förenligheten med principerna i olika skeden av beslutsprocessen. Innan nya initiativ föreslås kontrollerar kommissionen att sådana åtgärder är berättigade och nödvändiga på EU-nivå. Färdplaner offentliggörs för alla större nya initiativ. Vidare görs en konsekvensbedömning av initiativ som ska ge vägledning om behovet av EU-åtgärder och vilket mervärde sådana åtgärder skulle ge. Senare under processen för att utarbeta politiken granskas konsekvensbedömningarna av en konsekvensbedömningsnämnd. Därtill ska lagstiftningsförslag innehålla en motivering till hur förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

I fråga om de nationella parlamentens tillämpning överlämnades sammanlagt 88 motiverade yttranden till kommissionen under 2013, vilket är en ökning med ca 25 procent jämfört med 2012. De motiverade yttranden som inkom under 2013 utgjorde också en högre andel (14 procent) av det totala antalet yttranden som inkom till kommissionen inom ramen för den bredare politiska dialogen (621 yttranden). Under 2012 utgjorde de motiverade yttrandena ca 10 procent av den totala mängden yttranden. De tre nationella parlamenten/kamrarna som överlämnade flest motiverade yttranden under 2013 var Sveriges riksdag (9), Österrikes förbundsrad och Litauens parlament (6 vardera).

Enligt kommissionen varierar fortfarande de motiverade yttrandena när det gäller både form och typ av argument som framförs till stöd för slutsatsen att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Liksom tidigare år avgav de nationella parlamenten under 2013 motiverade yttranden om en rad olika ämnen. De 88 motiverade yttrandena avsåg 36 kommissionsförslag. Ett av dessa förslag ledde till 13 motiverade yttranden, och därmed delade de nationella parlamenten för andra gången ut ett s.k. gult kort inom ramen för kontrollmekanismen. Initiativet som ledde till det gula kortet var kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (KOM(2013) 534).

Vad gäller de lagstiftande institutionernas (Europaparlamentet och rådet) tillämpning av de båda principerna anges i rapporten att Europaparlamentet befäst sin praxis att underbygga initiativbetänkanden som avser lagstiftningsinitiativ på grundval av artikel 225 i EUF-fördraget med en evidensbaserad analys av det potentiella EU-mervärdet. Sammanlagt slutfördes fem bedömningar som åtföljde initiativbetänkanden som avser lagstiftningsinitiativ från Europaparlamentet under 2013. Av rapporten framgår vidare att fem rapporter om ”kostnaderna för uteblivna åtgärder på EU-nivå” slutfördes under året. Därutöver utarbetade Europaparlamentets enhet för förhandsbedömningar bl.a. ett flertal utvärderingar av kommissionens konsekvensbedömningar.

Även rådet har vissa fördragsenliga skyldigheter vad gäller subsidiaritetsprövningen, bl.a. ska rådet översända alla utkast till lagstiftningsakter och ändrade utkast till de nationella parlamenten. Utöver de fördragsenliga skyldigheterna håller rådets generalsekretariatet rådets medlemmar underrättade om

medlemsstaternas yttranden om utkast till lagstiftningsakter som kommer från andra institutioner. Därtill kontrollerar Europaparlamentet och rådet förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna vid behandlingen av kommissionens förslag.

Frågor som rör kontroll och övervakning av subsidiaritetsprincipen stod också på regionkommitténs dagordning under 2013. Under året antog och genomförde regionkommittén bl.a. sitt första arbetsprogram för subsidiaritetsfrågor. Programmet omfattade fem initiativ som valts ut från kommissionens arbetsprogram och som övervakades särskilt noggrant med hänsyn till subsidiaritetsprincipen. Bland annat ledde programmet till samråd med regionala parlament och regeringar i fråga om det s.k. hamnpaketsinitiativet. I kommissionens rapport noteras att i vissa av regionkommitténs yttranden under 2013 uttrycktes oro över EU-lagstiftningsinitiativets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, bl.a. framförde regionkommittén betänkligheter mot användningen av delegerade akter i ett par rättsakter.

Vad gäller EU-domstolens tillämpning framgår av rapporten att det inte avkunnades några viktiga domar om subsidiaritetsprincipen under 2013, men tribunalen avgav två domar om principen genom vilka tribunalen bekräftade sin rättspraxis i frågan.

Ärenden där iakttagandet av subsidiaritetsprincipen ifrågasatts

I subsidiaritetsrapporten redovisas de fyra kommissionsförslag som gav upphov till flest motiverade yttranden under 2013. Det förslag som ledde till allra flest motiverade yttranden var förslaget om en förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO), KOM(2013) 534. Förslaget ledde till 13 motiverade yttranden från de nationella parlamenten, bl.a. från Sveriges riksdag, vilket motsvarade 18 röster av 56 möjliga. Förfarandet med ett gult kort utlöstes därmed, vilket är andra gången i ordningen efter den s.k. Monti II-förordningen 2012.

Vad gäller frågan om subsidiaritet framhöll de nationella parlamenten att kommissionen inte i tillräcklig utsträckning hade förklarat hur förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Dessutom ansåg de nationella parlamenten att förklaringarna borde införas i både motiveringen och konsekvensbedömningen. Utöver de motiverade yttrandena avgav ytterligare sju kamrar yttranden om förslaget inom ramen för den politiska dialogen. De ansåg inte att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen, utan framförde andra synpunkter på specifika delar av förslaget. Bland annat menade flera kamrar att redan befintliga mekanismer såsom Eurojust och Europol var tillräckliga, att mervärdet av förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten inte var tydligt och att myndighetens struktur samt karaktären och omfattningen av dess befogenheter behövde förtydligas.

Efter en omprövning av förslaget fann kommissionen att motiveringen och den åtföljande finanseringsöversikten gav en tillräcklig förklaring till varför åtgärder på medlemsstatsnivå inte skulle leda till att det politiska målet uppnås

och varför målet skulle uppnås bättre genom åtgärder på unionsnivå. Kommissionen fann vidare att de befintliga mekanismerna inte kan avhjälpa de brister som identifierats och att det föreslagna systemet förväntades medföra ett betydande mervärde i kampen mot bedrägerier som riktas mot EU. Kommissionen drog därmed slutsatsen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och beslutade att vidhålla förslaget.

Utöver förslaget om att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten tar rapporten också upp förslag till direktiv om att upprätta en ram för fysisk planering i kust- och havsområdena som ledde till 9 motiverade yttranden, förslag till direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter (7 motiverade yttranden) samt förslag till en förordning om att inrätta en ram för tillträde till marknaden för hamntjänster och för finansiell insyn i hamnar (7 motiverade yttranden).

Kontakter och besök

I förbindelserapporten uppmärksammas att de nationella parlamentens verksamhet i EU-frågor inte bara kan mätas genom skriftliga yttranden och motiverade yttranden. De nationella parlamenten granskar också processen på andra sätt såsom vid möten och kontakter på både politisk och administrativ nivå.

De flesta nationella parlament träffar enligt rapporten t.ex. regelbundet ledamöter av kommissionen, både i Bryssel och i medlemsstaterna. Vice ordförande Maroš Šefčovič, med ansvar för kontakter mellan institutionerna, besökte åtta nationella parlament under 2013 och tog även emot ett stort antal besökare och delegationer från nationella parlament vid kommissionens huvudkontor i Bryssel. Kommissionen var också företräd på politisk nivå vid de flesta interparlamentariska mötena under 2013. Vid konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament (Cosac) närvarade bl.a. kommissionsordförande José Manuel Barroso, vice ordförande Olli Rehn och EU:s utrikesrepresentant Catherine Ashton. Cosac fortsatte vara ett viktigt forum under 2013. Cosacordförandenas möte i Dublin i januari 2013 och plenarsammanträdet i Vilnius i oktober samma år nämns särskilt i rapporten.

Slutsatser och framtidsutsikter

Enligt kommissionen är den politiska dialogen med de nationella parlamenten framgångsrik och tillför ett tydligt mervärde. Om de nationella parlamenten lämnar sina synpunkter i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen kan de tjäna som ett system för tidig varning och ge kommissionen en översikt över de viktigaste argumenten om sakinnehållet i kommissionens förslag. Kommissionen kan sedan förhandla med rådet och Europaparlamentet i full vetskap om de nationella parlamentens åsikter.

Kommissionen gör bedömningen att den demokratiska legitimiteten kommer att fortsätta vara ett centralt ämne för diskussioner mellan EU-institutionerna och de nationella parlamenten under lång tid framöver. I detta sammanhang lyfts olika initiativ fram, bl.a. att Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor i april 2014 antog ett betänkande av Carlo Casini (EPP/IT) om nationella parlament. I betänkandet rekommenderas bl.a. de nationella parlamenten att ”förbättra sina styrnings- och kontrollförfaranden, i syfte att åstadkomma större enhetlighet”. Vidare framhålls den andra europeiska parlamentsveckan i januari 2014 som enligt kommissionen visade att Europaparlamentet och de nationella parlamenten har gemensamma intressen.

I subsidiaritetsrapportens slutsatser framhåller kommissionen bl.a. att alla institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen aktivt har kontrollerat subsidiaritetsprincipen, inte minst de nationella parlamenten som för andra gången utlöste förfarandet med ett gult kort. Kommissionen konstaterar att en tidigare noterad tendens tycks bekräftad, nämligen att de nationella parlamenten har olika politiska intressen och olika prioriteringar när de väljer ut de kommissionsförslag som de prövar inom subsidiaritetsmekanismen, och att de tillämpar olika kriterier när de bedömer om ett förslag är förenligt med principen. Kommissionen framhåller att den under 2013 fortsatt att göra ingående bedömningar av förenligheten med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i olika skeden och att frågor som rör kontroll och bevakning av subsidiariteten också stått högt upp på Europaparlamentets och regionkommitténs dagordningar under året.

Utskottets granskning

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.

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

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. Av regeringens proposition om godkännande av Lissabonfördraget framgår att regeringen ansåg att denna förteckning är uttömmande (prop. 2007/08:168 s. 98).

Protokoll nr 1 om de nationella parlamentens roll

Av artikel 4 i protokoll nr 1 framgår att en tidsfrist på åtta veckor ska iakttas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt görs tillgängligt för de nationella parlamenten på unionens officiella språk och den dag då utkastet förs upp på rådets preliminära dagordning för antagande av detta eller för antagande av en ståndpunkt inom ramen för ett lagstiftningsförfarande. I brådskande fall kan dock undantag göras, varvid skälen ska anges i rådets akt eller ståndpunkt. Utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall får inga överenskommelser komma till stånd om ett utkast till lagstiftningsakt under dessa åtta veckor. Utom i vederbörligen motiverade, brådskande fall ska en tidsfrist på tio dagar

iakttas mellan den dag då ett utkast till lagstiftningsakt förs upp på rådets preliminära dagordning och antagandet av en ståndpunkt.

Protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Av artikel 1 i protokoll nr 2 framgår att varje unionsinstitution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt definitionerna i artikel 5 i EU-fördraget följs. Av skältexterna till protokollet framgår att de fördragsslutande parterna önskade säkerställa att alla beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt. 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 utkasterna till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare anges det att varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med underlag som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts. Enligt artikeln ska också förslagens finansiella konsekvenser framgå, och, om det gäller ett direktiv, förslagens konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra. Det framgår även att skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivå ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana. Av artikel 6 framgår att varje nationellt parlament får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att parlamentet anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds.

Riksdagsordningen

Behandling av EU-dokument

Enligt 9 kap. 20 § första stycket riksdagsordningen (RO) ska riksdagen behandla de grön- och vitböcker som överlämnas av kommissionen till riksdagen. Talmannen får efter samråd med gruppledarna bestämma att även andra dokument från Europeiska unionen, med undantag för utkast till lagstiftningsakter, ska behandlas av riksdagen. Enligt 10 kap. 2 § RO ska nämnda EU-dokument hänvisas från kammaren till ett utskott för beredning, och enligt 10 kap. 3 § ska utskotten avge utlåtanden till kammaren över dessa, s.k. granskningsutlåtanden. Enligt 11 kap. 2 § RO ska ett utlåtande vara tillgängligt för riksdagens ledamöter senast två vardagar före den dag då det ska behandlas. Det ska anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan ärendet avgörs. Riksdagen får besluta att ärendet får avgöras trots att ett utlåtande har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar.

Av konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (bet. 2005/06:KU21 s. 28 f.) framgår 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.

Subsidiaritetsprövning

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

Av såväl Lissabonutredningens (2008/09:URF2) som konstitutionsutskottets uttalanden i lagärendet (bet. 2009/10:KU2 s. 13 f.) framgick 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 företas, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte, samt att utskotten vid prövningen bör hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande vid tillämpningen av denna princip, och som utredningen har hänvisat till. Förarbetena betonar även att de nationella parlamenten har en fördragsenlig skyldighet att bevaka att subsidiaritetsprincipen respekteras (2008/09:URF2 s. 30).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär den nu gällande ordningen för riksdagens hantering av olika unionsdokument under unionens 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 uppmärksammar sådana. Utskottens granskning leder till s.k. granskningsutlåtanden enligt 9 kap. 20 § första stycket RO.

I en av processens senare faser och i enlighet med regleringen i 9 kap. 20 § andra stycket RO 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 avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med skälen till att riksdagen anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen, ett s.k. prövningsutlåtande. Om minst fem utskottsledamöter anser att ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen har de rätt att i ett utlåtande som överlämnas av det prövande utskottet till kammaren lämna förslag till ett motiverat yttrande.

Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd

Konsekvensbedömningsnämnden tillsattes av kommissionens ordförande under 2006. Nämnden verkställer en oberoende kvalitetskontroll av kommissionens konsekvensbedömningar. Nämndens kontroll genomförs främst genom att utkast till konsekvensbedömningar granskas. På grundval av dessa granskningar kan nämnden i yttranden lämna rekommendationer för förbättring av dessa utkast. Nämndens yttranden publiceras. I januari 2011 publicerades nämndens rapport för 2010 (se utl. 2010/11:KU26 s. 11 f. för en kort sammanfattning av rapportens relevanta delar). I januari 2012 publicerades nämndens rapport för 2011, se SEK(2012) 101. Av denna rapport framgick att nämnden sammantaget ansåg att kommissionen hade fortsatt att göra framsteg mot ett evidensbaserat tillvägagångssätt och att det rekordstora antalet konsekvensbedömningar som lämnades in till nämnden under 2011 visade i vilken utsträckning som konsekvensbedömningsarbetet var förankrat i kommissionens arbetsmetoder. Nämnden betonade dock att kvaliteten på konsekvensbedömningarna fortfarande varierar. Av rapporten framgick att även om andelen under 2011 (43 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade jämfört med 2010 (50 procent) lämnades fortfarande synpunkter i ett betydande antal av nämndens yttranden (jämfört med åren 2007–2009 då andelen sådana rekommendationer kretsade kring 30 procent). I rapporten anför nämnden att den ofta efterfrågar starkare motivering i utkasterna vad gäller behovet av unionsåtgärder.

I februari 2013 publicerades nämndens rapport för 2012 på kommissionens webbplats. Av rapporten framgick att nämnden uppmärksammade betydande bekymmer i fråga om subsidiaritet vid ett antal konsekvensbedömningar. Mot bakgrund av detta förordade den att kommissionens samtliga generaldirektorat ägnar särskild uppmärksamhet åt subsidiaritetsmotiveringen av förslag, särskilt med tanke på den nya subsidiaritetskontrollmekanism som infördes genom Lissabonfördraget. Trots att andelen under 2012 (33 procent) av rekommendationerna i yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet minskade ytterligare (se ovan för andelen 2010 och 2011) ansåg nämnden att det fanns utrymme för förbättringar.

I april 2014 publicerades nämndens rapport för 2013 på kommissionens webbplats. Av rapporten framgår bl.a. att andelen av rekommendationerna i

nämndens yttranden som gällde subsidiaritet och proportionalitet ökade, dock endast marginellt.

Statistik från Riksdagsförvaltningen

Prövningsutlåtanden

Enligt uppgifter som har sammanställts av kammarkansliet behandlade kammaren 5 prövningsutlåtanden i enlighet med 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (tidigare 10 kap. 6 §) under riksmötet 2010/11. Av dessa debatterades 3 i kammaren varav inga resulterade i votering. Riksdagen beslutade i samtliga 5 fall att lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2010/11.

Under riksmötet 2011/12 behandlade kammaren 22 prövningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 lagstiftningsutkast. Av dessa debatterades 14 i kammaren, varav 10 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 20 fall att lämna motiverade yttranden, varav 1 yttrande gällde 2 lagstiftningsutkast. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2011/12.

Under riksmötet 2012/13 behandlade kammaren 15 prövningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 5 lagstiftningsutkast. Av dessa debatterades 4 i kammaren, varav 3 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i samtliga 15 fall att lämna motiverade yttranden, varav 1 yttrande gällde 5 lagstiftningsutkast. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2012/13.

Under riksmötet 2013/14 behandlade kammaren 6 prövningsutlåtanden. Av dessa debatterades 3 i kammaren, varav 1 resulterade i votering. Riksdagen beslutade i 5 fall att lämna motiverade yttranden. Kommissionen har besvarat samtliga riksdagens motiverade yttranden som antogs under riksmötet 2013/14.

Hittills har kammaren under riksmötet 2014/15 inte behandlat något prövningsutlåtande.

Sålunda har riksdagen hittills lämnat sammanlagt 45 motiverade yttranden som gällt 50 lagstiftningsutkast sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Sammanlagt har riksdagen hittills utfört subsidiaritetsprövningar av 508 lagstiftningsutkast.

Granskningsutlåtanden

Enligt uppgifter från kammarkansliet lämnade utskotten 10 granskningsutlåtanden i enlighet med 9 kap. 20 § första stycket RO (tidigare 10 kap. 5 §) under riksmötet 2006/07. Av dessa 10 utlåtanden debatterades 7 i kammaren, varav 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, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 17 debatterades 8 i kammaren,

varav 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, varav 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, varav 1 utlåtande gällde två dokument. Av dessa 17 debatterades 7 i kammaren, varav 6 resulterade i votering. Kommissionen har besvarat 16 av dessa 17 utlåtanden.

Under riksmötet 2010/11 lämnade utskotten 26 granskningsutlåtanden. Av dessa 26 debatterades 18 i kammaren, varav 9 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 25 av dessa 26 utlåtanden.

Under riksmötet 2011/12 lämnade utskotten 23 granskningsutlåtanden. Av dessa 23 debatterades 15 i kammaren, varav 10 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på samtliga av dessa 23 utlåtanden.

Under riksmötet 2012/13 lämnade utskotten 14 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 14 debatterades 8 i kammaren, varav 4 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 13 av dessa 14 utlåtanden.

Under riksmötet 2013/14 lämnade utskotten 5 granskningsutlåtanden, varav 1 utlåtande gällde 2 dokument. Av dessa 5 debatterades 3 i kammaren, varav 2 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på samtliga av dessa 5 utlåtanden.

Hittills under riksmötet 2014/15 har utskotten lämnat 4 granskningsutlåtanden. Av dessa 4 har 1 blivit föremål för debatt och votering i kammaren. Kommissionen har ännu inte svarat på något av dessa 4 utlåtanden.

Hittills under riksmötet 2014/15 har utskotten lämnat 5 granskningsutlåtanden. Av dessa 5 har 2 blivit föremål för debatt i kammaren, varav 1 resulterade i votering. Kommissionen har svarat på 1 av dessa 5 utlåtanden.

Uppföljningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning

Utskottets femte årliga uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2014/15:KU5) genomfördes under hösten 2014. Uppföljningen omfattar perioden fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 december 2013. Under denna period genomfördes 123 subsidiaritetsprövningar i Sveriges riksdag, och 10 motiverade yttranden översändes till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Konstitutionsutskottet har gett övriga utskott möjlighet att yttra sig över vissa iakttagelser som gjorts vid genomgången av subsidiaritetsärendena. Nio av riksdagens femton utskott yttrade sig.

I betänkandet behandlas fyra huvudsakliga områden. Vad gäller *ärendenas formella hantering m.m.* konstaterar konstitutionsutskottet inledningsvis att Sveriges riksdag är ett av få parlament inom EU som prövar samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds enligt protokoll nr 2 om tillämpning av

subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Av de yttranden som inkommit från övriga utskott framgår att vid subsidiaritetsprövningen utgår flera av utskotten från förslagets komplexitet och omfattning när de avgör vilka beredningsåtgärder som krävs. Konstitutionsutskottet framhåller i betänkandet att även om riksdagsordningen ställer krav på att samtliga utkast ska prövas av utskotten finns det inget som hindrar att någon form av förenklad behandling används. Vidare noterar konstitutionsutskottet med tillfredsställelse att EU-samordningen sedan våren 2014 tagit på sig rollen att bevaka och underrätta utskotten om när lagstiftningsförslag antas. Konstitutionsutskottet har i tidigare uppföljningar efterfrågat att man centralt inom Riksdagsförvaltningen inför sådana rutiner för att bistå utskotten.

I betänkandet gör konstitutionsutskottet vidare vissa iakttagelser vad gäller *utfall av genomförda subsidiaritetsprövningar och utrymmet för nationella åtgärder till följd av EU-förslag*. Konstitutionsutskottet konstaterar att riksdagen haft invändningar mot 10 procent av alla förslag som har prövats sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. De allra flesta av de motiverade yttrandena som riksdagen lämnat har gällt förslag om tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden, följt av yttranden som gällt förslag som gäller etableringsrätt, jordbruk och fiskeri och transportpolitik. Flera av utskotten pekar på svårigheterna att bedöma hur de olika förslagen påverkat utrymmet för nationella åtgärder eftersom flera av förslagen ännu inte har lett till EU-lagstiftning. Det konstateras dock att det på senare år skett ett omfattande lagstiftningsarbete inom EU på bl.a. finansmarknadsområdet och att i takt med att lagstiftningen på EU-nivå stärks, minskar utrymmet för nationell lagstiftning i motsvarande mån. Vidare konstateras att ett omfattande lagstiftningsarbete även har skett på det straffrättsliga området. Justitieutskottet påpekar att detta i många fall är nödvändigt för att nå ett effektivt samarbete på området och på så sätt nå målet för samarbetet. Konstitutionsutskottet delar justitieutskottets uppfattning att det är av stor betydelse att respekten för medlemsstaternas olika rättsliga system och traditioner bevaras och att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna respekteras. Det framhålls att sådana avvägningar ofta är svåra att göra, och att det därför är viktigt att medlemsstaternas synpunkter i dessa hänseenden beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Detta gäller inte minst det fortsatta lagstiftningsarbetet med kommissionens förslag om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet med tanke på att förslaget uppnådde gränsen för gult kort. Konstitutionsutskottet påminner om att enligt protokoll nr 2 ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten, även om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås.

Flera utskott konstaterar i sina yttranden till konstitutionsutskottet att kommissionen allt oftare lägger fram förslag till förordningar i stället för förslag till direktiv, vilket minskar handlingsutrymmet för de nationella parlamenten att anpassa lagstiftningen på EU-nivå till de skiftande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland. Ett problem som flera utskott upp-

märksammar är att det förekommer att förhandlingarna inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett förslag löpt ut. Konstitutionsutskottet understryker vikten av att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar kan genomföras innan förhandlingarna om förslagen inleds.

Därutöver behandlar konstitutionsutskottet i betänkandet *kontakter med riksdagens representant, IPEX m.m.* Det konstateras liksom vid förra årets uppföljning att inget av utskotten uppger sig ha haft några kontakter med andra nationella parlament. För att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen framhålls i betänkandet att det krävs ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten, om möjligt på politisk nivå. Frågan väcks hur ett närmare samarbete kan komma till stånd. Det konstateras att det redan i dag finns vissa möjligheter till interparlamentariska möten, bl.a. inom ramen för Cosac. För att ett sådant möte ska bidra till informationsutbyte som leder till ett gult kort måste det dock infalla under åttaveckorsfristen, vilket sällan torde vara fallet. När det gäller IPEX framhåller flera av riksdagens utskott den begränsade nyttan med plattformen. Systemet brister bl.a. i att det saknas uppgifter från en del medlemsstater, att information endast finns tillgänglig på originalspråk och inte i anslutning till beslutet. Det är enligt konstitutionsutskottets mening inte möjligt att inom ramen för sin uppföljning besvara frågan om hur ett närmare samarbete mellan de nationella parlamenten ska kunna komma till stånd, men utskottet anser att frågan måste börja diskuteras. Konstitutionsutskottet påpekar i betänkandet, liksom man har gjort tidigare, att riksdagens representant vid EU:s institutioner är en möjlig väg till ett fördjupat samarbete och konstaterar att flera av utskotten framhåller att de har kontinuerlig kontakt med representanten och att kontakterna fungerar väl.

Slutligen behandlas *kommissionens motiveringar av subsidiaritetsprincipen* i betänkandet. Konstitutionsutskottet konstaterar att i 24 procent av alla förslag som subsidiaritetsprövades i riksdagen under 2013 saknades motiveringar i fråga om subsidiaritetsprincipen, vilket är en klar försämring jämfört med 2012 då motiveringar saknades i 13 procent av förslagen. Avsaknaden av motiveringar är enligt utskottet givetvis inte acceptabel. Som flera av utskotten framhåller är motiveringarna dessutom ofta mycket knapphändiga. Konstitutionsutskottet påminner om att kommissionen och andra förslagsställare har en absolut skyldighet att motivera sina utkast till lagstiftningsakter i fråga om subsidiaritetsprincipen enligt protokoll nr 2. Utskottet framhåller att avsaknaden av fullgoda motiveringar utgör en svaghet i unionens lagstiftningsarbete och gör det svårare för de nationella parlamenten att bedöma om förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Kammarkansliets iakttagelser

EU-samordningen vid kammarkansliet har sammanställt sina erfarenheter och iakttagelser vad gäller den politiska dialogen och subsidiaritetsprotokollets

tillämpning i en kanslipromemoria daterad den 19 februari 2015. I kanslipromemorian, som avser iakttagelser under 2014, finns observationer som bygger vidare på sådant som redovisats i de fyra föregående underlagen för 2013, 2012, 2011 och 2010 (se utl. 2013/14:KU45 s. 15 f., 2012/14:KU14 s. 22 f., 2011/12:KU5 s. 24 och 2010/11:KU26 s. 18 f.).

EU-samordningens uppfattning är att kommissionens administration kring subsidiaritetskontrollen i huvudsak fungerar bra. I sin sammanfattning lyfter EU-samordningen fram två eventuella oklarheter vad gäller dels riksdagens egen hantering av subsidiaritetsprövningen, dels deltagande inom ramen för den politiska dialogen.

Den första oklarheten handlar om synen på unionens exklusiva befogenheter. EU-samordningen har tidigare år uppmärksammat EU-institutionernas uppfattning att det finns några områden som med hänvisning till sin natur implicit omfattas av unionens exklusiva befogenheter, trots att de inte nämns i artikel 3 i EUF-fördraget. I granskningen av förra årets rapporter fann konstitutionsutskottet inte skäl att göra någon annan bedömning än den regeringen gjorde i proposition 2007/08:168 om Lissabonfördraget, nämligen att förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget är uttömmande. Kommissionen har i ett svar på utlåtandet, K(2014) 5840, bekräftat sin uppfattning att artikel 3 EUF-fördraget inte är uttömmande.

När ett förslag kommer in till riksdagen ska EU-samordningen göra en preliminär bedömning om förslaget kan komma att bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Förslaget hänvisas till utskott för beredning först när förslagsställaren bekräftat att förslaget omfattas av fördragets kontrollmekanism. Kommer inte någon skrivelse från förslagsställaren hänvisas inte förslaget för subsidiaritetsprövning, oavsett EU-samordningens bedömning i frågan. EU-samordningen har identifierat 15 förslag som inte har underställts subsidiaritetsprövning med uttrycklig eller underförstådd hänvisning till att förslagen till sin natur faller inom unionens exklusiva befogenhet. Förslagen kan sägas röra EU:s budget och institutionella frågor, som typiskt är vad som omfattas av synsättet. Viss tveksamhet råder enligt EU-samordningen kring bedömningen av förslag om associering av utomeuropeiska länder och territorier, eftersom dessa i någon mån kan omfatta områden som utgör exklusiv befogenhet enligt artikel 3 i EUF-fördraget.

Den andra frågan EU-samordningen tar upp gäller möjligheterna för riksdagen, dess organ och ledamöter att samverka med EU:s institutioner och andra nationella parlament i frågor som rör t.ex. subsidiaritetsprövningarna. Den nya kommissionen har signalerat en delvis ändrad attityd till de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll¹. Bland annat ska kommissionen framöver söka en nära dialog med de parlament som lämnat motiverade yttranden, även i vissa fall när tröskeln för en omprövning inte nås. Det återstår att se om attitydförändringen slår rot och vilka uttryck den i så fall kommer att ta sig. Enligt

¹ Brev av den 18 december 2014 från kommissionens förste vice talman Frans Timmermans till kommissionens ledamöter om förbindelserna med nationella parlament.

EU-samordningen förefaller det dock inte osannolikt att riksdagen, i den händelse ett motiverat yttrande skulle antas, på ett mer konkret sätt än i dag kommer att bjudas in att gentemot kommissionen t.ex. utveckla sin syn och resonera kring acceptabla lösningar. Om riksdagen skulle anse det önskvärt med en utveckling som innebär fler och mer konkreta tillfällen att engagera sig i kontakter med EU:s institutioner och andra nationella parlament, kan det enligt EU-samordningen finnas anledning för riksdagen att fundera över och klargöra förutsättningarna för att också delta i sådana sammanhang.

EU-samordningen kommenterar avslutningsvis den statistik som redovisas i kommissionens rapporter. I rapporten KOM(2014) 506 anges att riksdagen avgett 9 motiverade yttranden under 2013. I bilagan till rapporten framgår att de 9 motiverade yttrandena avser sammanlagt 13 kommissionsförslag. Kommissionen ber varje år de nationella parlamentens IPEX-korrespondenter verifiera uppgifterna i bilaga 1 till rapporten KOM(2014) 507. Uppgifterna i utkastet som lämnades för påseende var desamma som i den slutliga versionen, dvs. totalt 24 yttranden varav 9 motiverade yttranden. I EU-samordningens svar till kommissionen framgick emellertid att det korrekta totala antalet yttranden var 23 och att 10 av dessa var motiverade yttranden. EU-samordningen uppmärksammade också att de 23 utlåtandena och motiverade yttrandena från riksdagen behandlade sammanlagt 28 kommissionsdokument och att tabellen kunde bli mer rättvisande om det framgick. Trots anmärkningen blev uppgiften i rapporten om det totala antalet (24) fel.

Av rapporterna med bilagor framgår att kommissionen bokfört ett motiverat yttrande som ”endast” ett yttrande. EU-samordningen kan ha viss förståelse för att kommissionen gjort så eftersom det aktuella fallet trots sin rubricering möjligen kan missuppfattas som något annat än en invändning med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Fallet exemplifierar enligt EU-samordningen viken av tydlighet i motiverade yttranden.

Yttranden från andra nationella parlament

På plattformen IPEX har information lämnats om ställningstaganden och yttranden från andra nationella parlament vad gäller kommissionens aktuella rapporter. Fram till den 16 mars 2015 hade enligt uppgifter ur databasen 8 kamrar i medlemsstaterna slutfört sin granskning av förbindelserapporten och 8 kamrar granskningen av subsidiaritetsrapporten. De yttranden som finns tillgängliga på engelska har konstitutionsutskottets kansli sammanfattat nedan.

Italiens deputeradekammare

Den 16 december 2014 antog den italienska deputeradekammarens utskott för EU-frågor ett dokument med anledning av de två kommissionsrapporterna. I dokumentet presenteras i huvudsak fyra förslag som syftar till att göra de nationella parlamentens roll i lagstiftningsprocessen starkare. Till att börja med

anför deputeradekammaren att EU:s institutioner behöver ännu tydligare försäkra sig om att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna efterlevs för att kunna urskilja initiativ med ett tydligt EU-mervärde. Vidare föreslår kammaren att kommissionen bör tillhandahålla utförligare motiveringar för lagstiftningsförslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen bör kunna erbjuda kvantitativa och kvalitativa indikatorer för detta ändamål. Deputeradekammaren anför vidare att de konsekvensutvärderingar som används av kommissionen, Europaparlamentet och rådet ska vara jämförbara, inte minst för att förenkla för de nationella parlamenten att bilda sig en uppfattning om förslagets förenlighet med subsidiaritet och proportionalitet. Slutligen föreslår kammaren att en utvärdering av förslagen när de väl blivit antagna måste bli en permanent del i utvecklingen av EU-lagstiftningen.

Italiens senat

Den 6 november 2014 antog den italienska senatens utskott för EU-frågor en resolution i vilken både förbindelse- och subsidiaritetsrapporterna behandlas. Två huvudsakliga förslag lyfts fram i resolutionen. Dels att de nationella parlamentens granskande roll inte bara ska gälla subsidiaritetsprövning av utkast till lagstiftningsakter utan också samrådsdokument. Dels att prövning av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska ske mer rigoröst.

I resolutionen tillkännager utskottet också en rad egna initiativ, såsom regelbunden uppföljning av kommissionens skriftliga svar och de regionala parlamentens involvering i utvecklingen av EU-lagstiftningen. Slutligen föreslår utskottet att de s.k. Europadagarna bör organiseras med syftet att öka allmänhetens kännedom om konkreta policyfrågor och institutionella frågor, såsom den politiska dialogen.

Storbritanniens underhus

Den 15 oktober 2014 publicerade det brittiska underhusets stående EU-utskott två rapporter innehållande dess synpunkter på de kommissionsrapporter som granskas här.

Vad gäller förbindelserapporten framhåller utskottet att en genuin dialog mellan kommissionen och de nationella parlamenten är av yttersta betydelse för de nationella parlamentens värnande om unionens demokratiska ansvarighet. Utskottet ger ett referat av en promemoria från EU-minister David Lidington i vilken ministern vidhåller regeringens uppfattning om att det är de nationella parlamenten och regeringarna som utgör den verkliga basen för demokratisk legitimitet i EU. Till följd av denna hållning framhåller ministern bl.a. att det nytillträdda Europaparlamentet och kommissionen erbjuder ett tillfälle för nationella parlament att uttrycka sin önskan om en utvidgad roll i unionens funktionssätt. Ministern anser det vara av central betydelse att kommissionen

engagerar sig i de synpunkter som de nationella parlamenten för fram både formellt och informellt inom ramen för den politiska dialogen och välkomnar den pågående diskussionen runt om i EU om hur de nationella parlamentens roll i den politiska dialogen kan stärkas, däribland initiativ som lyfts fram av t.ex. Danmarks parlament och Nederländernas andra kammare. Ministern noterar också att det visserligen redan finns flera exempel på ett gott engagemang från kommissionärens sida, men att detta engagemang inte är konsekvent.

EU-utskottet gör vidare vissa iakttagelser i fråga om subsidiaritetsrapporten och konstaterar inledningsvis att subsidiaritetsprövningen ökat i omfattning vad gäller antalet motiverade yttranden. Enligt utskottet tyder detta på ett ökat intresse bland de nationella parlamenten att ifrågasätta EU-lagstiftningen, men att det samtidigt finns stort utrymme för förbättring. I rapporten diskuteras flera potentiella åtgärder, bl.a. sådana konkreta förslag som under senare år lyfts fram av de nationella parlamenten själva. Underhusets EU-utskott anser att dessa förslag bör undersökas närmare, inte minst möjligheten att utöka protokoll nr 2 så att det också omfattar proportionalitet och rättslig grund, möjligheten att utöka tidsfristen från åtta till åtminstone tolv veckor, och att sänka trösklarna för utdelning av gult och orange kort.

Utskottet kommenterar förslagen om att införa tre ytterligare kort: ett s.k. rött kort för att möjliggöra för de nationella parlamenten att blockera ett förslag, ett s.k. grönt kort för att möjliggöra för de nationella parlamenten att anmoda kommissionen att föreslå ny eller ändrad lagstiftning, och ett s.k. sent kort för att möjliggöra för nationella parlament att granska förslag i slutet av lagstiftningsförfarandet. Utskottet uppmanar kommissionen att se över möjligheterna för att genomföra sådana förslag, särskilt då flera av förslagen inte skulle innebära någon fördragsändring.

Slutligen påpekar EU-utskottet att det finns stor förbättringspotential i hur kommissionen utvärderar förenligheten med subsidiaritet och proportionalitet, och i dess sätt att besvara de nationella parlamentens motiverade yttranden. Utskottet anser att kommissionens reaktion på det gula kortet som utdelades till följd av förslaget om Europeiska åklagarmyndigheten var otillfredsställande och kännetecknande för kommissionens motstånd inför den parlamentariska granskningen. Utskottet efterlyser ett djupare engagemang från kommissionens sida i dess förbindelser med de nationella parlamenten, och nämner också behovet av ett förbättrat samarbete de nationella parlamenten emellan.

Tjeckiens senat

Den 14 januari 2015 antog den tjeckiska senaten en resolution i vilken de två kommissionsrapporterna behandlas. Inledningsvis betonar senaten vikten av att nationella parlament deltar i debatten och beslutsprocessen när det gäller EU-frågor. Av denna anledning avser senaten att ytterligare nyttja den politiska dialogen med kommissionen, inte bara vad gäller lagstiftningsdokument

utan också samrådsdokument och dokument som avser den europeiska planeringsterminen. I detta sammanhang framhåller senaten att dess yttranden också delas med andra nationella parlament och Europaparlamentet, t.ex. via IPEX.

Senaten instämmer med kommissionen om att det är lämpligt att nationella parlament även uppmärksammar samrådsdokument för att på så sätt tidigt kunna forma sig en uppfattning om ärendet. Senaten anser det viktigt att dess resolutioner finns tillgängliga för de tjeckiska representanterna i rådet så att de kan använda senatens resolution, i den mån den överensstämmer med regeringens position, för att tydliggöra den tjeckiska positionen i fråga.

Utöver vissa synpunkter avseende den nationella hanteringen uttrycker senaten slutligen viss oro vad gäller räckvidden av kommissionens möjlighet att anta delegerade akter av allmän tillämpning i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget. Senaten påminner kommissionen bl.a. om att delegerade akter endast ska användas för att ändra eller komplettera vissa icke väsentliga delar av en EU-lag.

Tidigare granskning

I utlåtande 2013/14:KU45 behandlade utskottet kommissionens rapporter om förbindelserna mellan kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2013) 565, och om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2013) 566. Rapporterna avsåg 2012. I utlåtandet betonade konstitutionsutskottet att subsidiaritetsprövningsmekanismen grundar sig på de fördragsslutande parternas önskan att säkerställa att alla beslut fattas så nära unionens medborgare som möjligt. Detta innebär enligt utskottet att mekanismen utgör ett fördragsenligt åtagande av väsentlig demokratisk och djup legitimitetsskapande natur för de nationella parlamenten.

Utskottet påminde om unionsförslagsställarnas skyldigheter att ta hänsyn till de nationella parlamentens motiverade yttranden och framhöll att utskottet saknade anledning att göra någon annan bedömning än regeringen i frågan om att förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget över de områden där unionen ska ha exklusiv befogenhet är uttömmande.

Utskottet påminde även om några av sina viktigaste iakttagelser inom ramen för sin fjärde uppföljning av riksdagens prövning av subsidiaritetsprincipens tillämpning, bl.a. att cirka en åttondel av de unionsförslag som subsidiaritetsprövades under 2012 saknade eller innehöll bristfälliga subsidiaritetsmotiveringar. Utskottet ställde sig alltjämt avvisande till att parlamenten förutsetts subsidiaritetspröva förslag där motivering helt saknas. En avsaknad av motivering borde enligt utskottet kunna betraktas som ett åsidosättande av subsidiaritetsprotokollet.

Utskottet gjorde bedömningen att subsidiaritetskontrollen är ineffektiv under dess nuvarande former. En förlängning av åttaveckorsfristen och en överyn av nivåerna på och effekterna av trösklarna för gula och orange kort borde enligt utskottet övervägas i lämpligt sammanhang.

Den 14 augusti 2014 skickade vice-ordförande Michel Barnier en svars-skrivelse, K(2014) 5840, som avsåg utlåtande 2013/14:KU45. Av skrivelsen framgår bl.a. att kommissionen erkänner betydelsen av att förslag omfattar en redogörelse för subsidiaritetsöverväganden på ett tillräckligt fullständigt sätt och att kommissionen kommer att fortsätta arbetet för detta. I detta avseende påpekar kommissionen att den i sitt meddelande om programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit), KOM(2014) 368, upprepade sin beslutsamhet att fokusera på områden med betydande EU-mervärde i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. För att stärka sina lagstiftningsformer, bl.a. subsidiaritetsbedömningarna, håller kommissionen på att uppdatera sina riktlinjer för konsekvensbedömningar och samråd med berörda parter.

När det gäller subsidiaritetsprincipens räckvidd instämmer kommissionen i att det råder delade meningar om räckvidden. Kommissionen framhåller att det står de nationella parlamenten fritt att granska lagstiftningen på ett valfritt sätt och enligt de kriterier de anser vara lämpliga och nödvändiga. Kommissionen påminner dock om att förfarandet enligt artikel 7.2 i protokoll nr 2 utslutande rör subsidiaritetsprincipen och att juridiska eller politiska argument som inte hör samman med subsidiaritet inte granskas i förfarandet. Sådana argument kan lyftas inom ramen för den politiska dialogen. Kommissionen är dock medveten om att principens gränser är svåra att urskönja och intar därför en öppen hållning till de nationella parlamentens yttranden.

Vidare lyfter kommissionen fram att den vidhåller sin tidigare redovisade uppfattning om att förteckningen i artikel 3 i EUF-fördraget över de områden där unionen har exklusiv befogenhet inte är uttömmande. Vissa förslag, särskilt EU:s budget och institutionella frågor, som inte uttryckligen nämns i artikel 3 i fördraget kan bara läggas fram på EU-nivå och omfattas därför implicit av EU:s exklusiva befogenhet. Kommissionen menar att om förslag juridiskt bara kan läggas fram på EU-nivå är systemet för subsidiaritetskontroll inte tillämpligt.

Vad gäller riksdagens synpunkt att de knappa tidsfristerna och nivån på trösklarna för subsidiaritetsprövningen gör kontrollen ineffektiv, påpekar kommissionen slutligen att tidsfristerna och trösklarna fastslås i protokoll nr 2. Eventuella ändringar av förfarandet måste bli föremål för en överenskommelse mellan medlemsstaterna genom en ändring av protokollet.

Utskottets ställningstagande

Inledningsvis behandlar konstitutionsutskottet förbindelserna mellan de nationella parlamenten och EU:s institutioner inom ramen för den politiska dialogen med anledning av de observationer som kommissionen meddelar i förbindelserapporten, KOM(2014) 507. I rapporten lyfter kommissionen bl.a. fram att aktiviteten inom den politiska dialogen är ojämnt fördelad mellan de nationella parlamentens kamrar. Under 2013 kom nära 80 procent av det totala antalet yttranden från de 10 mest aktiva kamrarna. I konstitutionsutskottets

femte uppföljning av subsidiaritetsprincipens tillämpning (bet. 2014/15:KU5) betonade utskottet vikten av att utveckla det interparlamentariska informationsutbytet. Utskottet gör bedömningen att en utveckling av detta informationsutbyte inte bara skulle säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna utan även kan bidra till en jämnare fördelning av de nationella parlamentens deltagande inom ramen för den politiska dialogen. Vissa möjligheter till samverkan mellan de nationella parlamenten finns redan i dag, bl.a. inom ramen för Cosac och IPEX, men möjligheterna för ett meningsfullt informationsutbyte inom dessa forum är begränsade och har sällan någon reell betydelse för de nationella parlamentens utövande av sina befogenheter. I fråga om IPEX har flera av riksdagens utskott framhållit den begränsade nyttan med plattformen. Systemet brister bl.a. i att det saknas uppgifter från en del medlemsstater, att information endast finns tillgänglig på originalspråk och inte i anslutning till beslutet. Konstitutionsutskottets uppfattning är således att det krävs ett utökat samarbete mellan de nationella parlamenten, om möjligt på politisk nivå. I dagsläget är det svårt att säga hur ett sådant samarbete kan komma till stånd, varför denna fråga måste börja diskuteras på såväl nationell som europeisk nivå.

Konstitutionsutskottet vill även redogöra för några av sina iakttagelser vad gäller subsidiaritätsrapporten för 2013, KOM(2014) 506. I denna rapport, liksom i rapporten för föregående år, redogör kommissionen för sitt arbete med att bedöma och motivera förslag utifrån subsidiaritetsprincipen, inte minst genom att hänvisa till uttalanden från sin egen konsekvensbedömningsnämnd. Utskottet konstaterar emellertid att 24 procent av alla förslag som subsidiaritätsprövades i riksdagen under 2013 saknade motiveringar i fråga om subsidiaritätsprincipen. Det är en klar försämring jämfört med föregående år, dvs. 2012. Dessutom är motiveringarna i många fall mycket knapphändiga. Avsaknaden av fullgoda motiveringar är inte acceptabel och utgör en svaghet i unionens lagstiftningsarbete. Uteblivna eller bristande motiveringar leder till att de nationella parlamenten får svårt att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att bevaka tillämpningen av subsidiaritätsprincipen. Utskottet vill därmed återigen framhålla kommissionens skyldighet att motivera förslag utifrån subsidiaritätsprincipen. I sammanhanget noterar utskottet att kommissionen håller på att uppdatera sina riktlinjer för konsekvensbedömningar och samråd med berörda parter för att stärka sina lagstiftningsformer, bl.a. subsidiaritätsbedömningarna, vilket utskottet välkomnar.

Vidare gör konstitutionsutskottet en iakttagelse i fråga om subsidiaritätsmekanismens räckvidd. Utskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om tolkningen av förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget, dvs. de områden som faller inom EU:s exklusiva befogenheter och som därmed inte omfattas av protokoll nr 2. Senast i förra årets utlåtande (utl. 2013/14:KU45 s. 27 f.) framhöll utskottet att regeringen har bedömt att förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget är uttömmande (prop. 2007/98:168 s. 98) och att utskottet saknade anledning att göra någon annan bedömning. I sitt svar på riksdagens granskning av före-

gående års rapporter (K(2014) 5840) vidhåller kommissionen sin tidigare re-
dovisade uppfattning att förteckningen i artikel 3 EUF-fördraget inte är uttöm-
mande och att vissa förslag implicit faller inom unionens exklusiva befogen-
heter. Vissa förslag, särskilt EU:s budget och institutionella frågor, som inte
uttryckligen nämns i artikel 3 i fördraget kan bara läggas fram på EU-nivå och
omfattas enligt kommissionen därför implicit av EU:s exklusiva befogenhet.

Konstitutionsutskottet konstaterar att det råder delade meningar i fråga om
tolkningen av artikel 3 EUF-fördraget. Samtidigt noterar utskottet att det för
närvarande rör sig om ett begränsat antal rättsakter som kommissionen anser
implicit omfattas av artikel 3, och att dessa rättsakter är inom områden där det
typiskt sett inte skulle uppstå några invändningar vad gäller subsidiaritet. Ut-
skottet vill framhålla vikten av att kommissionen med konsekvens och nog-
grannhet anger vilken rättslig grund förslagen till rättsakter vilar på för att möj-
liggöra för de nationella parlamenten att följa tillämpningen av artikel 3. En
extensiv tillämpning av artikeln kan få till följd att de nationella parlamentens
rätt till invändning förloras i betydelse, vilket i längden skulle försämra den
demokratiska beslutsprocessen i EU.

I frågan om subsidiaritetsprincipens räckvidd gör konstitutionsutskottet
även en iakttagelse vad gäller argument som förs fram inom ramen för de mo-
tiverade yttrandena. Av kommissionens svar på riksdagens motiverade ytt-
rande om förslaget om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten
(utl. 2013/14:JuU13) framgår det att kommissionen anser att vissa av riksdag-
ens argument rör subsidiaritetsprincipen, men inte andra. Samtidigt medger
kommissionen i svarsskrivelse K(2014) 5840 att subsidiaritetsprincipens grän-
ser inte alltid är lätta att urskönja och att kommissionen därför intar en öppen
hållning till de nationella parlamentens yttranden. Konstitutionsutskottet väl-
komnar detta förhållningssätt.

Vad gäller utdelningen av gula kort vill konstitutionsutskottet kommentera
tröskelvärdena för detta förfarande. Ett gult kort har delats ut endast vid två
tillfällen sedan protokoll nr 2 trädde i kraft. Konstitutionsutskottet vill på-
minna om att enligt protokoll nr 2 ska Europaparlamentet, rådet och kommissio-
nen ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten även
om tröskelvärdena för ett gult kort inte uppnås. Ett relaterat problem som riksdag-
ens utskott uppmärksammat är att det förekommer att förhandlingarna
inom EU påbörjas redan innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen av ett
förslag löpt ut. Mot denna bakgrund vill konstitutionsutskottet upprepa att det
är viktigt att de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar får genomfö-
ras innan förhandlingarna om förslagen inleds.

Slutligen har riksdagens utskott påpekat att kommissionen allt oftare lägger
fram förslag till förordningar i stället för till direktiv. Konstitutionsutskottet
vill uppmärksamma kommissionen på att detta minskar handlingsutrymmet
för de nationella parlamenten att anpassa lagstiftningen på EU-nivå till de skif-
tande konstitutionella förutsättningarna i varje enskilt medlemsland.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens årsrapport 2013 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2014) 507.

Kommissionens årliga rapport 2013 om subsidiaritet och proportionalitet, KOM(2014) 506.