

NOT

från: Inigo Mendes de Vigo

till: Konventsledamöterna

Ärende: Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen

Härmed bifogas en not om ovannämnda ärende i syfte att underlätta diskussionen i arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen.

GRUPP I: "Subsidiaritet"

Ordförande: Inigo Mendes de Vigo

Hur skall man på effektivast möjliga sätt säkerställa kontrollen av att subsidiaritetsprincipen respekteras?

Måste en kontrollmekanism eller ett kontrollförfarande inrättas?

Bör förfarandet vara av politisk och/eller rättslig art?

I. Inledning

Syftet med denna not är att närmare ange uppdraget för arbetsgruppen för frågor om subsidiaritetsprincipen. Uppdraget hör samman med behandlingen av frågan om avgränsning av befogenheterna mellan Europeiska unionen och medlemsstaterna i Nice- och Laekenförklaringarna om Europeiska unionens framtid. Subsidiaritetsprincipen är i själva verket en filosofisk princip som 1949 överflyttades från (katolska) kyrkans sociallära till den tyska federalismen och 1992 till gemenskapsrätten, enligt vilken det som en mindre enhet kan göra tillräckligt bra inte bör göras av en större enhet, om denna inte gör det bättre. Principen bör följaktligen uppfattas som ett instrument för att fastställa när unionen bör agera på de områden som inte omfattas av dess exklusiva behörighet (dvs. huvuddelen av unionens verksamhetsområden).

II. Subsidiaritetsprincipen i fördragen

Subsidiaritetsprincipen infördes i EG-fördraget genom Amsterdamfördraget som en allmän princip som är tillämplig på alla behörighetsområden som inte är exklusiva (se artikel 3b, numera artikel 5 i EU-fördraget)¹.

I enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Birmingham den 16 oktober 1992 fastställde Europeiska rådet i Edinburgh den 11–12 december 1992 en övergripande strategi för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Den övergripande strategin återges i stora delar i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som fogades till EG-fördraget i och

¹ Tidigare nämndes subsidiaritetsprincipen inte uttryckligen i fördraget annat än på miljöområdet (artikel 130r.4 som utgick när EU-fördraget trädde i kraft).

med Amsterdamfördraget. Där fastställs bland annat detaljerade kriterier för tillämpning av subsidiaritetsprincipen för de gemenskapsinstitutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet.

I protokollet föreskrivs också skyldigheter för dessa institutioner och i första hand för kommissionen som bör motivera sina lagstiftningsförslag med avseende på subsidiaritetsprincipen. Motiveringen skall granskas av gemenskapens lagstiftare som under hela lagstiftningsförfarandet skall beakta subsidiaritetsprincipen. Kommissionen skall också varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikel 5 i fördraget.

Icke desto mindre anser en del att införandet av subsidiaritetsprincipen i fördraget och antagandet av protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte har givit förväntat resultat och att politiska hänsyn eller tidsbrist ofta har gått före respekten för subsidiaritetsprincipen.

III. Frågor att behandla i arbetsgruppen

De frågor som arbetsgruppen särskilt bör behandla gäller både tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och kontrollen av att den respekteras.

1. Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen

I protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anges kriterier för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen när det gäller verksamhetens innehåll och form samt arten och räckvidden av gemenskapens verksamhet.

Arbetsgruppen bör behandla huruvida de kriterier som fastställs i nämnda protokoll är tillräckliga, om de borde vara mer detaljerade och om nya kriterier bör läggas till.

2. Kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen

Kontrollen av respekten för subsidiaritetsprincipen är den viktigaste fråga som skall behandlas i arbetsgruppen. Vid plenarmötet den 15–16 april förordade en stor majoritet av talarna att effektivare kontrollmekanismer skall genomföras för principerna om avgränsning av befogenheter och subsidiaritet. Eftersom kontrollerna kan vara av både politisk och rättslig art (domstolskontroll), bör arbetsgruppen granska både om de nuvarande kontrollerna är effektiva och på vilket sätt de kan skärpas. Man bör också diskutera om ett ad hoc-organ bör inrättas för att verkställa kontrollen.

a) Den politiska kontrollen av subsidiaritetsprincipen

För närvarande utövas den politiska kontrollen av subsidiaritetsprincipen till stor del av de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet och de åläggs skyldigheter i detta hänseende genom protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten utövar sådan kontroll i den mån de har möjlighet att kontrollera sin regerings ståndpunkt i rådet.

Arbetsgruppen bör i första hand granska om och i vilken utsträckning de skyldigheter som avses i ovannämnda protokoll har respekterats och, om så inte är fallet, hur de gemenskapsinstitutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet skall åläggas självdisciplin för att mer effektivt tillämpa subsidiaritetsprincipen. Undersökningsmetoderna kan vara olika: att föreskriva en "herr (eller fru) Subsidiaritet" för varje medlem i Europeiska rådet samt i Europaparlamentet med uppgift att kontrollera och lämna ett internt yttrande vid lämplig tidpunkt om hur subsidiaritetsprincipen respekteras i förslagen till rättsakter? Att anmoda kommissionen att bifoga en "subsidiaritetsmapp" till varje förslag till rättsakt? Andra?

Arbetsgruppen bör också undersöka om de nationella parlamenten bör skärpa kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, antingen genom medverkan i lagstiftningsförfarandet (några åberopade i detta hänseende möjligheten att ta in företrädare för de nationella parlamenten i medlemmarnas delegation i rådet) eller genom skärpning av de nationella parlamentens kontroll av regeringens ståndpunkt i rådet. En förstärkt roll för COSAC vid denna kontroll kan också diskuteras.

Slutligen bör gruppen studera om det är nödvändigt att inrätta ett ad hoc-organ med uppgift att kontrollera respekten för subsidiaritetsprincipen och, om så är fallet, lägga fram förslag om hur detta skall vara sammansatt (Nationella parlament? Gemensam kommitté för Europaparlamentet/de nationella parlamenten? Andra?) samt om ett sådan organs befogenheter och uppgift: rådgivande eller beslutande? Kontroll i förväg innan rådet behandlar ett förslag eller under hela lagstiftningsförfarandet? Befogenhet att i efterhand begära en andra överläggning i rådet om organet anser att subsidiaritetsprincipen har kränkts? Samtycke för artikel 308, vars räckvidd skulle minska? Andra?

b) Domstolskontroll

För närvarande utövas domstolskontrollen av EG-domstolen och av de nationella domstolarna. Med hänsyn till att subsidiaritetsprincipen i huvudsak är av politisk natur, och att lagstiftaren har stort utrymme för fri bedömning vid tillämpningen av nämnda princip, begränsar sig EG-domstolen främst till att konstatera att det finns en motivering om respekt för subsidiaritetsprincipen, när talan väcks om bristande respekt för denna princip.

En första fråga som arbetsgruppen bör behandla är om det är lämpligt att skärpa domstolskontrollen av subsidiaritetsprincipen och, om så är fallet, på vilket sätt och i vilket skede. När det gäller sätten hänvisar några till möjligheten att inrätta en "subsidiaritetsavdelning" vid EG-domstolen eller upprätta en samarbetsmekanism mellan EG-domstolen och de nationella författningsdomstolarna. Andra förordar att rättsakter som omfattas av avdelningarna V och VI i EU-fördraget skall ingå i den domstolskontroll som EG-domstolen utövar. Man kan också diskutera ett eventuellt införande av domstolskontroll eller liknande rättslig kontroll i förväg enligt mönster från en del medlemsstater.

För det andra bör arbetsgruppen undersöka om det är nödvändigt att eventuellt utvidga befogenheten att väcka talan i domstolen när det gäller ogiltighetstalan som väcks på grund av överträdelse av subsidiaritetsprincipen och principen om avgränsning av befogenheter. För närvarande begränsas befogenheten att väcka sådan talan i EG-domstolen till personer som är direkt

eller personligen berörda, medlemsstaterna, rådet eller kommissionen (samt Europaparlamentet efter Nicefördragets ikraftträdande). En utvidgning av rätten att väcka talan till de nationella parlamenten (eller till ett ad hoc-organ sammansatt av ledamöter i de nationella parlamenten om ett sådant inrättas) på grund av överträdelse av principerna om avgränsning av befogenheter kan diskuteras. En del har också nämnt möjligheten att ge Regionkommittén denna möjlighet eller de konstitutionella enheter vars lagstiftningsbefogenheter eventuellt kommer att ifrågasättas.

Den lösning man kommer fram till när det gäller tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen kommer att göra det möjligt att garantera en bättre fördelning och definition av befogenheterna i enlighet med Nice- och Laekenförklaringarna om Europeiska unionens framtid.

=====