

CONV 156/02

WG I

5

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp I för subsidiaritetsprincipen
Ärende:	Sammanfattande not för mötet den 25 juni 2002

Vid det tredje mötet i arbetsgrupp I fortsatte man granskningen av rådets tillämpning av subsidiaritetsprincipen, varvid Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare och generaldirektör vid rådets juridiska avdelning, deltog. Man behandlade även frågan om domstolskontroll av subsidiaritetsprincipen, varvid Francis Jacobs, generaladvokat vid domstolen, deltog.

Rådets tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Jean-Claude Piris erinrade om de tre medel som gör det möjligt att förhindra en sådan centralisering av lagstiftningen på Europainivå som kunde uppfattas som överdriven, nämligen principen om överlämnande av befogenheter, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Huruvida en rättsakt är förenlig med var och en av dessa tre principer undersöks i tur och ordning.

Granskningen med avseende på den första principen, dvs. frågan om huruvida fördraget har gett unionen befogenhet att agera, utgör en objektiv fråga av rättslig karaktär vars svar beror på vilka befogenheter unionen tilldelats i fördraget.

Subsidiaritetsprincipen däremot hänför sig inte till en befintlig befogenhet men till dess utövande; gemenskapen bör endast utöva en sig tilldelad befogenhet om syftet kan förverkligas bättre på gemenskapsnivå än på medlemsstatsnivå.

Subsidiaritetsprincipen är därför subjektiv och väsentligen politisk till sin karaktär, vilket kräver ett värdeomdöme som är föremål för institutionernas skönsmässiga bedömning.

Proportionalitetsprincipen avser slutligen räckvidden av och intensiteten i institutionernas verksamhet.

Jean-Claude Piris erinrade därefter om att granskningen med avseende på subsidiaritetsprincipen är nära förbunden med prövningen av själva sakfrågan. Detta är anledningen till att rådet ofta behandlar frågan om iakttagande av subsidiaritetsprincipen via inlägg som tenderar att ändra ett utkast till rättsakt för att göra den mindre detaljerad eller som ger medlemsstaterna fler alternativ för dess tillämpning. Jean-Claude Piris påpekade emellertid att när det gäller den inre marknaden ställer medlemsstaterna ofta som villkor för öppnandet av sina gränser att det finns en proportionell förtroendenivå, vilket ofta leder till överdrivet detaljerade bestämmelser, eftersom varje medlemsstat har en benägenhet att begära att dess nationella bestämmelser skall införlivas i gemenskapslagstiftningen snarare än att det upprättas en minimibas med gemenskapskrav.

Med tanke på subsidiaritetsprincipens huvudsakligen subjektiva karaktär anser Jean-Claude Piris att man bör undvika att politisera domstolskontrollen genom att uppmana domstolen, eller någon annan domstol som kommer att inrättas, att uttala sig om subsidiaritetsfrågan utanför den sedvanliga kontrollen av huruvida gällande rättsakter är förenliga med fördraget. I alla händelser anser Jean-Claude Piris att en eventuell kontroll av subsidiaritetsprincipen bör ske efter det att lagstiftaren har avslutat sitt arbete snarare än i början av detta, eftersom lagstiftaren ofta gör betydande ändringar i de av kommissionen framlagda förslagen.

Jean-Claude Piris fäste uppmärksamheten på de känsliga frågor som skulle bli aktuella vid ett eventuellt inrättande av ett nytt organ för kontroll av subsidiaritetsprincipen, nämligen sammansättning, frister för avgörande av frågan, beslutsförfarande, förfarande för anhängiggörande, huruvida ett sådant organs yttranden eller beslut skall vara bindande eller ej etc.

Slutligen nämnde Jean-Claude Piris alternativet att det för varje stats- eller regeringschef samt Europaparlamentets och kommissionens ordförande inrättas en herr eller fru "subsidiaritet" som har till uppgift att påtala när det finns en risk att subsidiaritetsprincipen inte iakttas.

Domstolskontroll av subsidiaritetsprincipen

Generaladvokat Francis Jacobs erinrade om att subsidiaritetsprincipen inte ofta har åberopats inför domstolen. Domstolen har ogiltigförklarat rättsakter för kränkning av principen om överlämnande av befogenheter eller proportionalitetsprincipen, men ingen rättsakt har förklarats ogiltig på grund av kränkning av subsidiaritetsprincipen.

Domstolens roll vid granskningen av huruvida subsidiaritetsprincipen iakttas är huvudsakligen att ta ställning till huruvida institutionerna har fullgjort sin uppgift att uttala sig – om än indirekt – om iakttagandet av subsidiaritetsprincipen. Domstolens granskning avser däremot inte sakfrågan, utom i sådana fall där det förekommer en uppenbar kränkning.

Generaladvokaten gav mycket preliminära upplysningar inför det eventuella inrättandet av en mekanism för domstolskontroll av subsidiaritetsprincipen före en rättsakts ikraftträdande, eftersom domstolen ännu inte haft någon ingående diskussion i frågan.

För det första fäste generaladvokaten uppmärksamheten på det faktum att all domstolskontroll av subsidiaritetsprincipen före ikraftträdandet av en rättsakt skulle kunna betraktas som att domstolen medverkar i lagstiftningsförfarandet, något som domstolen inte anser önskvärt. Domstolen är därför inte särskilt gynnsamt inställd till en sådan kontroll. Fördraget föreskriver nämligen domstolskontroll före ikraftträdandet av en rättsakt endast när det är fråga om internationella avtal. Detta är ett mycket speciellt fall, då det i denna situation är svårt att utöva domstolskontroll när avtalet väl trätt i kraft.

För det andra tog generaladvokaten upp det problem som skulle uppkomma vid införandet av domstolskontroll före ikraftträdandet av en rättsakt, nämligen svårigheten att i olika skeden granska iakttagandet av subsidiaritetsprincipen, principen om överlämnande av befogenheter och proportionalitetsprincipen med tanke på sambandet dem emellan.

Slutligen ansåg generaladvokaten att om domstolskontrollen av subsidiaritetsprincipen skulle utövas av två olika domstolsorgan – det ena före rättsaktens ikraftträdanden och det andra efteråt – skulle det även uppkomma svårigheter i samband med risken för konflikter mellan dessa båda organ.

Det är på detta sätt som Frankrikes konstitutionella råd innan en rättsakt träder i kraft kontrollerar att den är förenlig med konstitutionen eftersom det inte förekommer någon sådan kontroll av konstitutionsenlighet när rättsakten har trätt i kraft.

Generaladvokaten har inget att invända mot att man i fördraget inför en politisk kontroll av subsidiaritetsprincipen före en rättsakts ikraftträdande. Inrättandet av en sådan kontrollmekanism utesluter inte domstolskontroll när rättsakten väl trätt i kraft.

Generaladvokaten föreslog även att det till varje rättsakt skulle kunna bifogas ett memorandum eller en not om subsidiaritetsprincipen, vilken skulle göra det möjligt att i större detalj än i ingressen förklara vad som fått lagstiftaren att anta rättsakten. Memorandumet skulle kunna offentliggöras samtidigt som rättsakten.

Generaladvokaten angav även att domstolen för närvarande inte anser det nödvändigt att inrätta en särskild avdelning för frågor som rör subsidiaritetsprincipen (men att nödvändiga administrativa åtgärder kommer att vidtas vid behov).

Íñigo Méndez de Vigo sade avslutningsvis att kontrollen av subsidiaritetsprincipen är en i högsta grad politisk fråga som inte bör sammanblandas med domstolskontrollen. Frågan om huruvida det bör inrättas en eventuell mekanism för politisk kontroll behöver utredas ytterligare, eftersom det rör sig om en politisk mekanism för att kontrollera lagstiftarens åtgärder.

Slutligen erinrade Íñigo Méndez de Vigo om att arbetsgruppens medlemmar har möjlighet att skicka in skriftliga bidrag. Han meddelade att ett första utkast till rapport i denna fråga kommer att distribueras före sommarsemestern.
