

FÖLJENOT

från: Ordföranden i arbetsgrupp I – subsidiaritetsprincipen

till: Konventets ledamöter

Ärende: Slutsatser från arbetsgrupp I – subsidiaritetsprincipen

På grundval av det mandat som arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen fått (dok. CONV 71/02) har gruppen ägnat flera möten åt att diskutera denna princip i en anda av effektivitet, öppenhet och demokrati. Vid dessa möten har flera experter på frågan utfrågats.¹

Genom diskussionerna i arbetsgruppen har man kunnat enas om vissa riktlinjer och principer (del I).

På grundval av detta enades arbetsgruppen om en rad förslag för att förbättra tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen (del II).

Arbetsgruppen ansåg slutligen att vissa åtgärder av allmän karaktär, som den dock inte kan behandla ingående inom ramen för sitt mandat, kan underlätta tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen (del III).

¹ Se förteckningen över utfrågningar i bilaga I.

I. Principer och riktlinjer som man kommit fram till i fråga om tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen

1. Det är tydligt att subsidiaritetsprincipen diskuteras redan nu av de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet, bl.a. på grundval av de kriterier som fastställs i fördraget, särskilt i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Subsidiaritetsprincipen genomgår också en domstolskontroll i efterhand. Arbetsgruppen ansåg dock att ytterligare förbättringar kan göras både det gäller tillämpningen och kontrollen av den.
2. Dessa förbättringar bör dock inte leda till att beslutsfattandet inom institutionerna blir mer tungrott, tar längre tid eller blockeras. Arbetsgruppen ansåg därför inte att något ad hoc-organ med ansvar för kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen skall inrättas.
3. Arbetsgruppen ansåg att vissa av dessa förbättringar kräver ändringar i fördraget, särskilt i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.
4. Arbetsgruppen var mycket angelägen om att försäkra att de förbättringar som den föreslår kan vara effektiva oberoende av den institutionella struktur som är utmärkande för varje medlemsstat. Den ville samtidigt undvika påverkan på eventuella nationella institutionella debatter.
5. Arbetsgruppen ansåg att subsidiaritetsprincipen är en i huvudsak politisk princip, vars genomförande medger betydande handlingsfrihet för institutionerna (att bedöma om de gemensamma målen kan förverkligas "bättre" på EU-nivå eller på någon annan nivå), och därför bör kontrollen av att den följs vara av huvudsakligen politisk art och ske innan rättsakten i fråga träder i kraft.

6. Arbetsgruppen ansåg också att de nationella parlamenten i första hand skall knytas till den politiska förhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen ansåg därför att de nationella parlamenten bör förstärka kontrollen av regeringen, när det gäller fastställandet av regeringens ståndpunkt i gemenskapsfrågor. Det verkar som om denna uppfattning delas i stort sett inom konventets arbetsgrupp för de nationella parlamenten, där Gisela Stuart är ordförande, och arbetsgruppen för subsidiaritetsprincipen har haft ett gemensamt möte med denna arbetsgrupp som planerar att utarbeta en uppförandekod i denna fråga.

Medlemmarna i arbetsgruppen anser dock att en ad hoc-mekanism bör inrättas, så att de nationella parlamenten skall kunna involveras mer i kontrollen av om subsidiaritetsprincipen följs, men man måste se till att denna mekanism blir smidig och inte får till följd att lagstiftningsförfarandet förlängs eller blockeras, eller leder till att det skapas en ny byråkrati.

7. Man enades i arbetsgruppen om att efterhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen i gengäld skall utföras av domstolen. Villkoren för prövning inför domstolen bör i detta avseende breddas.

Det är utifrån dessa principer som arbetsgruppen har utarbetat följande förslag för att förbättra tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

II. Förslag från arbetsgruppen till konventet

Bred enighet nåddes bland arbetsgruppens medlemmar om att för konventet lägga fram förslag som följer tre linjer, nämligen att

- a) de institutioner som deltar i lagstiftningsprocessen (dvs. Europaparlamentet, rådet och kommissionen) under utarbetandet och behandlingen av förslaget till rättsakt i större utsträckning skall ta hänsyn till och tillämpa subsidiaritetsprincipen,

- b) en politisk mekanism för tidig varning ("early warning system") införs för att stärka de nationella parlamentens kontroll av om subsidiaritetsprincipen följs,
 - c) möjligheten att få saken prövad inför domstolen utvidgas, om subsidiaritetsprincipen inte följs.
- a) **Se till att de institutioner som deltar i lagstiftningsförfarandet i större utsträckning tillämpar subsidiaritetsprincipen under den fas då en rättsakt utarbetas och föreslås**

Arbetsgruppen ansåg att subsidiaritetsprincipen tillämpas bättre om man tar hänsyn till den tidigt under lagstiftningsförfarandet.

Under utarbetandet av förslaget till rättsakt är det kommissionens ansvar att se till att subsidiaritetsprincipen följs. Det är kommissionens sak att så tidigt som möjligt samråda med samtliga aktörer (särskilt medlemsstaterna, näringslivet, lokala och regionala organ, arbetsmarknadens parter) som kan påverkas direkt eller indirekt av den rättsakt som planeras eller är under utarbetande. När kommissionen utarbetar sitt förslag till rättsakt bör den beakta att den har större och särskilda skyldigheter när det gäller att visa att förslaget är berättigat med avseende på subsidiaritetsprincipen. Varje lagstiftningsförslag bör således innehålla ett "subsidiaritets"-kort med detaljerade uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följs. Detta kort bör innehålla underlag för att man skall kunna bedöma dess finansiella konsekvenser och, när det gäller ett direktiv, konsekvenserna för de bestämmelser som medlemsstaterna skall genomföra (på nationell nivå eller någon annan nivå).

För att åskådliggöra dessa förslag bör protokollet om subsidiaritetsprincipen, som för närvarande fogas till fördraget, ändras.

Kommissionens föredragning av det årliga lagstiftningsprogrammet verkar vara ett viktigt tillfälle att föra en första diskussion om subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen föreslår därför att ett sådant program diskuteras av Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Arbetsgruppen diskuterade även inrättandet inom kommissionen av en "herr eller fru subsidiaritet" eller en vice ordförande med särskilt ansvar för att se till att kommissionen följer subsidiaritetsprincipen. Alla lagstiftningsförslag skulle ovillkorligen läggas fram för denne. Han (eller hon) skulle kunna framföra en utomstående synpunkt till de avdelningar som utarbetat förslaget. Denna vice ordförande skulle i förekommande fall kunna höras av de nationella parlamenten. Trots vissa fördelar (bl.a. att kommissionens tillämpning av subsidiaritetsprincipen stärks och att de nationella parlamenten får en enda, identifierad samtalspartner inom kommissionen som kan utfrågas i huvudstäderna) har detta förslag inte fått tillräckligt stöd i arbetsgruppen för att antas. Det har särskilt betonats att varje kommissionär bör vara ansvarig för att subsidiaritetsprincipen följs inom hans/hennes behörighetsområde och att det är kommissionens sak att bestämma sin interna organisation.

b) Inrätta en mekanism för tidig varning ("early-warning system") som medger direkt deltagande av de nationella parlamenten i kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs

Arbetsgruppen föreslår att det skall inrättas en ny mekanism för politisk förhandskontroll som inbegriper de nationella parlamenten. Det bör noteras att ett sådant förslag är nyskapande och djärvt till sin karaktär och att det är första gången under Europas uppbyggnad som de nationella parlamenten knyts till det europeiska lagstiftningsförfarandet.

En sådan mekanism skulle göra det möjligt för de nationella parlamenten att via direkta förbindelser med gemenskapens institutioner försäkra sig om att de institutioner som medverkar i lagstiftningsförfarandet tillämpar subsidiaritetsprincipen på ett korrekt sätt. Konkret går arbetsgruppens förslag ut på att man i fördraget föreskriver följande:

- Kommissionen skall direkt tillsända varje nationellt parlament² sina lagstiftningsförslag (för närvarande är detta regeringarnas uppgift i enlighet med protokollet om de nationella parlamenten) samtidigt som gemenskapslagstiftaren (rådet och parlamentet) tillställs dessa.

² Med uttrycket "varje nationellt parlament" avses varje kammare i ett sådant parlament då detta består av två kammare. Detta är för övrigt fallet i det stora flertalet av de nuvarande medlemsstaterna och kandidatländerna.

- Inom sex veckor från och med datum för översändandet och innan det egentliga lagstiftningsförfarandet inleds skall varje nationellt parlament ha möjlighet att avge ett motiverat yttrande om huruvida det aktuella förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta yttrande bör vara uttryck för en majoritetsuppfattning och involvera hela den berörda församlingen i enlighet med de bestämmelser som fastställs av denna. Detta motiverade yttrande bör ställas till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. De motiverade yttrandet bör endast avse förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen (och inte dess sakinhåll) och kan vara av allmän karaktär eller endast avse en speciell bestämmelse i det granskade förslaget. Yttrandet kan även uppmärksamma gemenskapslagstiftaren på att subsidiaritetsprincipen kan komma att kränkas om en viss bestämmelse ändras på ett eller annat sätt under lagstiftningsförfarandet.

Följderna av sådana yttranden för återstoden av lagstiftningsförfarandet kan indelas efter antalet mottagna motiverade yttranden och deras innehåll enligt följande:

- Om gemenskapslagstiftaren inom den angivna sexveckorsfristen endast mottar ett begränsat antal yttranden, skall denne ytterligare och mer specifikt motivera rättsakten med avseende på subsidiaritetsprincipen.
- Om lagstiftaren inom den angivna sexveckorsfristen mottar ett betydande antal yttranden från en tredjedel av de nationella parlamenten, skall kommissionen ta upp sitt förslag till förnyad behandling. Denna förnyade behandling kan leda till att kommissionen antingen vidhåller sitt förslag eller ändrar det eller drar tillbaka det.

Denna mekanism för tidig varning gör att samtliga nationella parlament står på jämställd fot. Det skulle göra det möjligt att främja de nationella parlamentens behandling av kommissionens lagstiftningsförslag med avseende på subsidiaritetsprincipen samt medföra att unionslagstiftaren (rådet och parlamentet) bättre beaktar de farhågor som kan komma till uttryck under denna behandling. Med denna mekanism inte bara undviker man att det inrättas ett nytt organ utan beaktar man även de som varningar som framkommit i arbetsgruppen mot risken att göra den institutionella strukturen och lagstiftningsförfarandet otympligare eller att det skall utvecklas en ny tungrodd byråkrati.

Flera av arbetsgruppens medlemmar anser att sammankallandet av förlikningskommittén (artikel 251 i EG-fördraget) även kan vara ett lämpligt tillfälle för att på nytt involvera de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen föreslår därför att kommissionen skall översända rådets gemensamma ståndpunkt samt Europaparlamentets ändringar till de nationella parlamenten så snart förlikningskommittén sammankallas.

De nationella parlamenten kan då informera sina respektive regeringar om sina synpunkter i fråga om subsidiaritetsprincipen, men de kan även om de så önskar och på samma villkor som angetts ovan och inom den angivna fristen för förlikningsförfarandet (sex veckor) avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Arbetsgruppens medlemmar har nått bred enighet om alla ovanstående förslag, även om en del medlemmar till att börja med stödde inrättandet av ett ad hoc-organ med ansvar för kontrollen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

c) Utvidga rätten att vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen inte följs

Arbetsgruppen har enats om att den av domstolen i efterhand genomförda rättsliga kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följts kan förstärkas. För att beakta att kontrollen av subsidiaritetsprincipen framför allt är av politisk karaktär är det viktigt att upprätta ett samband mellan möjligheten att besvara sig på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens användning av det ovan föreslagna förfarandet för tidig varning. Ett rättsligt förfarande skall endast kunna tillgripas i ett begränsat antal, troligtvis exceptionella fall, när den politiska fasen har uttömt sina möjligheter utan att man har kunnat finna en lösning som det eller de nationella parlamenten kan godta.

Arbetsgruppen föreslår därför att ett nationellt parlament (eller en kammare i ett parlament med två kammare) som har avgett ett motiverat yttrande inom ramen för det ovan beskrivna systemet för tidig varning ("early-warning system")³ skall få vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen åsidosatts.

Arbetsgruppen föreslår vidare en nyhet som går ut på att även Regionkommittén, vilken är ett rådgivande organ som är behörigt att på EU-nivå representera samtliga lokala och regionala organ i unionen, skall ha rätt att vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen åsidosatts. Detta skulle gälla de förslag som Regionkommittén ombetts yttra sig om och där yttrandet i fråga har innehållit invändningar avseende iakttagandet av subsidiaritetsprincipen.

De flesta av arbetsgruppens medlemmar menar däremot att det endast är på det nationella planet som det avgörs i vilken grad och under vilka former de lokala och regionala organen är involverade i arbetet med att utarbeta gemenskapslagstiftningen. De hävdar vidare att den i detta dokument föreslagna mekanismen inte i föreliggande fall utgör något hinder mot att i ett nationellt sammanhang höra de lokala eller regionala församlingarna. Varje annat tillvägagångssätt skulle dessutom riskera att påverka jämvikten mellan medlemsstaterna på EU-nivå. Arbetsgruppen har därför inte godtagit förslaget att ge regionerna rätt att vända sig till domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen kränkts, eftersom regionerna redan har lagstiftande kapacitet inom ramen för de nationella institutionerna.

Arbetsgruppen har även undersökt möjligheten att i domstolen inrätta en ad hoc-instans för subsidiaritetsärenden och då kommit fram till att det är domstolens sak att organisera sin egen verksamhet.

³ Det kan således röra sig om ett motiverat yttrande som avgetts antingen i början av förfarandet eller vid ett möte i förlikningskommittén.

Arbetsgruppen undersökte slutligen möjligheten att inrätta en mekanism för rättslig förhandskontroll (mellan antagandet av gemenskapsrättsakten och dess ikraftträdande) som skulle bygga på vissa bestämmelser i medlemsstaterna om kontroll av lagarnas förenlighet med konstitutionen. Den sköt slutligen den möjligheten åt sidan, eftersom den ansåg att det skulle betyda att subsidiariteten skulle förlora sin företrädesvis politiska karaktär, om man införde en domstolskontroll under lagstiftningsfasen. Arbetsgruppen ansåg dessutom att en domstolskontroll av om subsidiaritetsprincipen följs som inte sker på samma stadium som kontrollen av om andra principer följs, t.ex. principerna om tillerkännandet av befogenheter eller proportionalitetsprincipen, skulle ha varit svår att tillämpa.

III. Riktlinjer

Arbetsgruppen har enats om att de ovan nämnda förslagen inte är tillräckliga för att lösa alla de problem som rör subsidiaritetsprincipen.

Arbetsgruppen erinrar särskilt om att eftersom subsidiaritetsprincipen styr befogenhetsutövningen, skulle en bättre fördelning av denna som är tydligare och mer lättöverskådlig för medborgarna vara avgörande för att främja en bättre tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Det arbete som utförs i den arbetsgrupp som har Henning Christophersen som ordförande är särskilt betydelsefullt i sammanhanget.⁴

Arbetsgruppen erinrar vidare om att protokollet om de nationella parlamenten bör stärkas för att främja de nationella parlamentens kontroll av sina respektive regeringar när det gäller kontrollen av att subsidiaritetsprincipen följs. Arbetsgruppen uppmanar därför de nationella parlamenten att fullt ut utöva sitt ansvar på detta område.

⁴ Europaparlamentets resolution av den 16 maj 2002 (Lamassoure-resolutionen) utgör ett mycket välkommet diskussionsunderlag i detta avseende.

Arbetsgruppen är även av den uppfattningen att en förenkling av de rättsakter som unionen förfogar över samt ett klargörande av deras effekter skulle gynna tillämpningen och kontrollen av subsidiaritetsprincipen, bl.a. därför att det på så sätt skulle bli lättare att avgöra vad som åligger gemenskapen respektive medlemsstaterna vid genomförandet av sådana rättsakter. Det skulle därför vara önskvärt att det i fördraget görs åtskillnad mellan rättsakter av lagstiftande karaktär och rättsakter av genomförande karaktär. Arbetsgruppen anser även att en sådan förenkling skulle gynna tillämpningen av proportionalitetsprincipen genom att i större utsträckning ge tillgång till rättsakter som är anpassade till intensiteten i de åtgärder som krävs..

Slutligen menar arbetsgruppen att det vore önskvärt att de mål inför domstolen som avser begränsning av befogenheter eller subsidiaritet skall avgöras så snabbt som möjligt.

=====

Genomförda utfrågningar

Arbetsgruppen har hört följande experter om frågor som rör tillämpningen av kontrollen av subsidiaritetsprincipen:

- Michel Petite, generaldirektör vid kommissionens juridiska avdelning, om kommissionens tillämpning av subsidiaritetsprincipen,
- Dietmar Nickel, generaldirektör vid Generaldirektoratet för Europaparlamentets utskott och delegationer, om Europaparlamentets tillämpning av subsidiaritetsprincipen,
- Jos Chabert, minister och f.d. ordförande för och ledamot av Regionkommittén, Henrich Hoffschulte, förste vice ordförande för CEMR (Europeiska samarbetsorganisationen för kommunala och regionala myndigheter) och Jeremy Smith, generalsekreterare för CEMR, om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förbindelserna mellan decentraliserade enheter och staterna,
- Jean-Claude Piris, juridisk rådgivare och generaldirektör vid rådets juridiska avdelning, om rådets tillämpning av subsidiaritetsprincipen,
- Francis Jacobs, generaladvokat vid EG-domstolen, om domstolens kontroll av subsidiaritetsprincipen,
- Jacques Arrighi de Casanova, ledamot av *Conseil d'Etat*, om dettas och konstitutionsrådets kontroll av att konstitutionsprincipen följs i Frankrike,
- Andreas Maurer, associerad professor vid Kölns universitet, om de nationella parlamentens praxis när det gäller kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

Efter varje utfrågning diskuterade arbetsgruppen de olika frågor som tagits upp.
