



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 24 september 2013 att ge övriga utskott tillfälle att kommentera de iakttagelser när det gäller riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som redovisats i en promemoria som utarbetats inom konstitutionsutskottets kansli. Konstitutionsutskottet önskar särskilt att utskotten kommenterar och gör bedömningar angående vissa angivna frågor.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2013/14 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2012.

Civilutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar avseende konstitutionsutskottets frågor.

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottet ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kamraren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottets uppföljning under riksmötet 2013/14 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen under tiden den 1 januari–31 december 2012. Uppföljningen avser dels riksdagens formella hantering av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll, dels utfallen av de genomförda subsidiaritetskontrollerna på en övergripande nivå.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar.

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2012 jämfört med 2011.
 2. En bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av de förslag från EU som nämns i promemorian, och hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
 3. En kommentar om kommissionens motiveringar.
 4. En kommentar om i vilken utsträckning utskotten använder sig av kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information, och hur kontakterna fungerar.
- En kommentar önskas även om inhämtande av information från IPEX.

Civilutskottets subsidiaritetsprövningar under 2012

Under den tidsperiod som konstitutionsutskottets uppföljning omfattar, den 1 januari–31 december 2012, gjorde civilutskottet subsidiaritetsprövningar av sex EU-förslag.

Prövningarna gjordes i följande ärenden.

- KOM(2011) 778 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning
- KOM(2011) 779 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse
- KOM(2011) 793 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG

- KOM(2011) 794 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister
- KOM(2012) 35 Förslag till rådets förordning om stadga för europeiska stiftelser (FE)
- KOM(2012) 614 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder

I tre ärenden, KOM(2011) 793, KOM(2011) 794 och KOM(2012) 35, ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet ansåg i utlåtande 2011/12:CU21 att kommissionens båda förslag om revisorer och revision KOM(2011) 778 och 779 stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2011/12:124).

Även i utlåtande 2012/13:CU14 ansåg utskottet att kommissionens förslag om jämnare könsfördelning KOM(2012) 614 stred mot subsidiaritetsprincipen och föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2012/13:138).

Nedan lämnas kommentarer och bedömningar avseende konstitutionsutskottets frågor.

1. Utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar under 2012 jämfört med 2011

Flertalet av de rättsområden som omfattas av civilutskottets beredningsansvar har direkt anknytning till EU:s regelverk. Detta gäller bl.a. konsumenträtten, associationsrätten, transporträtten, försäkringsavtalsrätten, insolvens- och utsökningsrätten samt den internationellt privaträttsliga lagstiftningen. Även familjerätten och den allmänna förmögenhetsrätten berörs alltmer av samarbetet inom EU.

Etableringsfriheten och tillnärmning av lagstiftning

Enligt artikel 50.1 i Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska Europaparlamentet och rådet utfärda direktiv för att förverkliga etableringsfriheten på ett visst verksamhetsområde.

Enligt artikel 114.1 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. I artikeln anges att kommissionen i sina förslag om konsumentskydd ska utgå från en hög skyddsnivå och särskilt

beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta. Europaparlamentet och rådet ska också, inom ramen för sina respektive befogenheter, sträva efter att nå detta mål.

Ett av de förslag som subsidiaritetsprövades gällde frågan om etableringsfriheten inom EU där artikel 50 i EUF-fördraget återopades som rättslig grund.

- Förslaget till direktiv om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning, KOM(2011) 778. Förslaget syftar till att stärka revisorernas oberoende, förbättra revisionskvaliteten, göra revisionsmarknaden mer konkurrensutsatt och stärka den inre marknaden för revisionstjänster.

Tre förslag som subsidiaritetsprövades gällde tillnärmningen av lagstiftningen där artikel 114 i EUF-fördraget återopades som rättslig grund.

- Förslaget till förordning om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse, KOM(2011) 779. Förslaget syftar till att regelverket om revisorer och revision ska utformas på ett sätt som bidrar till den finansiella stabiliteten. De nya reglerna ska stärka revisorernas oberoende, förbättra revisionskvaliteten, göra revisionsmarknaden mer konkurrensutsatt och stärka den inre marknaden för revisionstjänster. Frågor om revision av börsnoterade företag och finansiella företag ska brytas ut ur det nuvarande direktivet och i stället regleras i en förordning. Detta innebär att reglerna är direkt bindande för alla medlemsstater.
- Förslaget till direktiv om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister, KOM(2011) 793. Förslaget syftar till att säkerställa att konsumenter inom hela EU har tillgång till tvistlösning utanför domstol för alla typer av varor och tjänster. Medlemsstaterna ska se till att det finns alternativa tvistlösningsorgan som uppfyller vissa kvalitetskriterier som avser oberoende, sakkunskap, öppenhet, effektivitet och rättssäkerhet.
- Förslaget till förordning om tvistlösning online vid konsumenttvister, KOM(2011) 794. Enligt förslaget ska en EU-plattform inrättas som ska vara en ingång för konsumenter att lämna in klagomål. Förordningen förutsätter att medlemsstaterna har inrättat alternativa tvistlösningsorgan som uppfyller direktivets kvalitetskrav.

Socialpolitik

Enligt artikel 157.1 i EUF-fördraget ska varje medlemsstat säkerställa att principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete eller likvärdigt arbete tillämpas. I enlighet med artikel 157.3 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män i frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

Ett av de förslag som subsidiaritetsprövades rörde frågan om socialpolitik där artikel 157.3 i EUF-fördraget åberopades som rättslig grund.

- Förslaget till direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder, KOM(2012) 614. Förslaget syftar till att minst 40 procent av styrelseledamöterna ska tillhöra det underrepresenterade könet senast år 2020. För statsägda företag ska målet nås senast 2018. De företag som inte ännu uppfyller målet ska vid rekryteringen jämföra alla sökandes meriter med hjälp av klara, könsneutrala och tydliga kriterier. Om två kandidater bedöms som lika starka ska den som tillhör det underrepresenterade könet få platsen. Medlemsstaterna ska införa sanktioner mot bolag som inte följer direktivet.

Flexibilitetsklausulen

Enligt artikel 352 i EUF-fördraget kan EU få besluta om nödvändiga åtgärder inom ett politikområde trots att det inte finns någon sådan uttrycklig befogenhet för EU i fördraget. Det måste då vara en åtgärd som anses vara nödvändig för att nå de mål som fördragen ställer upp inom det politikområdet. För att besluta om bestämmelser genom flexibilitetsklausulen krävs att ministerrådet enhälligt beslutar om det på förslag av EU-kommissionen och efter Europaparlamentets godkännande.

Ett av de förslag som subsidiaritetsprövades rörde flexibilitetsklausulen där artikel 352 i EUF-fördraget åberopades som rättslig grund.

- Förslaget till förordning om stadga för europeiska stiftelser (FE) KOM (2012) 35. Enligt förslaget ska en ny stiftelseform inrättas, en s.k. europeisk stiftelse. I Sverige kallas den föreslagna stiftelseformen oftast europastiftelse. Det övergripande syftet är att underlätta gränsöverskridande allmännyttig verksamhet.

2. Utrymmet för nationella åtgärder till följd av förslagen från EU och upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Civilutskottet har granskat sex rättsakter, varav tre resulterat i utlåtanden. I utlåtande 2011/12:CU21 ansåg utskottet att två förslag om revisorer och revision stred mot subsidiaritetsprincipen. I utlåtande 2012/13:CU14 ansåg utskottet att ett förslag om jämnare könsfördelning i bolagsstyrelser stred mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen biföll i båda dessa fall utskottets förslag, och motiverade yttranden skickades till Europaparlamentet, rådet och kommissionens ordförande.

I utlåtande 2011/12:CU21 Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om revisorer och revision pekade utskottet på att eftersom en förordning blir direkt tillämplig i medlemsstaterna och utesluter motsvarande nationella regler innebär förslaget en maximiharmonisering i fråga om revision av sådana företag. Utskottet ifrågasatte starkt om det fanns tillräckliga

skäl för en reglering i förordningsform för att uppnå målen för åtgärden. Vidare konstaterade utskottet att kommissionens förslag var mycket ingripande och skulle leda till en detaljreglering som minskar utrymmet för nationella välfungerande särlösningar och näringslivets självreglering. Förslagen gick i vissa delar också längre än vad som är rimligt mot bakgrund av de syften med förslagen som angetts av kommissionen. Dessutom fanns det skäl att ifrågasätta om förslagen verkligen på ett ändamålsenligt sätt bidrog till att de angivna syftena kunde uppnås. Utskottet ansåg att kommissionens båda förslag stred mot subsidiaritetsprincipen.

I utlåtande 2012/13:CU14 Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag konstaterade utskottet att förslaget inte var anpassat till att ägarna i många medlemsstater har stort inflytande över bolagsstyrningen. Förhållandena i Sverige illustrerar svårigheterna med den föreslagna regleringen. I Sverige utses styrelsen av ägarna på bolagsstämman. Styrelseuppdraget bygger på ett förtroende och utgör inte någon anställning i arbetsrättslig mening. Styrelsen representerar ägarna och svarar för bolagets organisation och förvaltning. Ägarna har den yttersta makten i bolagen och kan när som helst avsätta styrelsen. Den föreslagna regleringen innebär i stället att ett slags arbetsrättsligt synsätt i praktiken kommer att råda vid utseende av styrelseledamöter, vilket inte låter sig förenas med denna ordning. De gränsöverskridande problemen på området är inte heller så stora att en reglering av frågan på EU-nivå är motiverad. De regler som ska gälla för hur ägarna utser styrelseledamöter borde enligt utskottet förbli en sak för varje medlemsstat att bestämma. Utskottet ansåg att kommissionens förslag stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet var inte enigt. I utlåtandet finns en reservation från Socialdemokraterna och Miljöpartiet och en från Vänsterpartiet.

Av utlåtandena framgår att utskottet ansåg att utrymmet för nationella åtgärder skulle minska om lagstiftningsakterna genomförs.

Konstitutionsutskottet frågade också om hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till subsidiaritetsprincipen. Det är svårt att uttala sig om detta, vilket framför allt beror på att lagstiftningsakterna ännu inte lett till lagstiftning.

Utskottet noterar vidare att diskussioner om proportionalitetsprincipen ofta kan uppkomma vid subsidiaritetsprövningar. När utskottet subsidiaritetsprövar ett ärende ska utskottet avgöra om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Samtidigt får den föreslagna åtgärden inte till innehåll och form gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Det kan i praktiken därför många gånger vara svårt att dra en gräns mellan prövningen av proportionaliteten och subsidiariteten. I enlighet med vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat (bet. 2010/11: KU18) anser civilutskottet att subsidiaritetsprövningen därför ofta kommer att innefatta ett proportionalitetskriterium.

3. Kommissionens motiveringar

Enligt artikel 5 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska utkastet till lagstiftningsakter motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta gäller oavsett om kommissionen eller någon annan är förslagsställare.

Kommissionen har lämnat motiveringar avseende subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i de ärenden som utskottet har prövat.

4. Kontakterna med riksdagens representant vid EU:s institutioner och inhämtande av information från IPEX och andra parlament

Riksdagen har en representant vid EU:s institutioner. Representantens uppdrag är att följa aktuell EU-politik och hålla riksdagen informerad om händelseutvecklingen inom olika politikområden. Representanten ska också vara en länk till Europaparlamentet och till andra nationella parlament med representation vid EU:s institutioner för att lämna uppgifter om riksdagens EU-arbete och inhämta motsvarande information från dem.

Civilutskottets kansli har vid flera tillfällen använt sig av representanten för att t.ex. undersöka hur andra länder ställt sig till förslag framlagda av kommissionen. Det gäller särskilt förslaget till direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag, KOM(2012) 614, där Sverige i likhet med Danmark, Nederländerna, Polen (båda kamrarna) och Storbritannien kom att lämna motiverade yttranden. Även beträffande förslagen om revisorer och revision, KOM(2011) 778 och 779, där Sverige i likhet med Belgien och Slovakien kom att lämna motiverade yttranden användes representanten. Kansliet har alltid fått den information som efterfrågats.

IPEX står för Interparliamentary EU Information Exchange och innebär ett utbyte av EU-relaterad information mellan parlament. IPEX har en egen webbplats (www.ipex.eu) och en databas. Målsättningen för IPEX är att stödja det interparlamentariska samarbetet i EU genom att erbjuda en plattform för elektroniskt utbyte av EU-relaterad information mellan parlamenten. Det omfattar bl.a. ett kalendarium för EU-möten och ett forum för informationsutbyte när det gäller subsidiaritetskontrollen. IPEX är tillgängligt för alla nationella parlament i medlemsstaterna, anslutnings- och kandidatländerna och för Europaparlamentet.

När det gäller IPEX är kansliets iakttagelse att det endast i undantagsfall framgår av IPEX hur andra parlamentsutskott ställer sig till ett förslag. Inte sällan saknas information från många medlemsländer vid den tidpunkt som är relevant för utskottets prövning och ställningstagande. Ofta lämnas befintlig information på medlemslandets språk, och om detta inte är något av de s.k. arbetsspråken, kan den därför vara svårtillgänglig.

Utskottet vill framhålla värdet av kontakter med andra parlament. Syftet med samarbetet mellan parlamenten inom EU är bl.a. att säkra det effektiva utövandet av de parlamentariska befogenheterna i unionsfrågorna,

särskilt när det gäller övervakningen av subsidiaritetsprincipen. Det finns enligt utskottet därför ett behov av att följa upp hur IPEX kan förbättras och vara ett bättre stöd för de nationella parlamenten.

Stockholm den 12 november 2013

På civilutskottets vägnar

Veronica Palm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Veronica Palm (S), Nina Lundström (FP), Oskar Öholm (M), Eva Bengtson Skogsberg (M), Hillevi Larsson (S), Jonas Gunnarsson (S), Katarina Köhler (S), Yilmaz Kerimo (S), Jessika Vilhelmsson (M), Jan Lindholm (MP), Roland Utbult (KD), Thomas Finnborg (M), Lars Eriksson (S), Bino Drummond (M) och Amineh Kakabaveh (V).