



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Sammanfattning

Enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet beslutade den 9 oktober 2014 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över gjorda iakttagelser i en promemoria som upprättats vid konstitutionsutskottets kansli.

Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen, dvs. som ledde till beslut i antingen utskottet (protokollsutdrag) eller kammaren (motiverat yttrande) under tiden den 1 januari–31 december 2013.

Socialförsäkringsutskottet genomförde under denna period två subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa två ärenden. I båda fallen fann utskottet att utkastet till lagstiftningsakter inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottets uppföljning avser dels utfallen av de genomförda subsidiaritetskontrollerna på en övergripande nivå, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som sänts över för subsidiaritetskontroll.

Av den promemoria som har upprättats framgår att konstitutionsutskottet särskilt önskar följande:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2013 jämfört med 2012 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av utkast till lagstiftningsakter från EU som subsidiaritetsprövats av utskottet samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar om kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. En kommentar om i vilken utsträckning utskotten använder sig av kontakter med riksdagens ständiga representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information och hur kontakterna fungerar.
5. En kommentar önskas även om inhämtande av information från IPEX.
6. Mot bakgrund av att KU vid flera tillfällen betonat värdet av informationsutbyte mellan de nationella parlamenten önskas en kommentar även till om några kontakter har tagits med andra nationella parlament i syfte att inhämta information om pågående subsidiaritetsprövningar.
7. Konstitutionsutskottet önskar även svar på följande frågor:
Använder utskottet någon form av förenklad beredning vid subsidiaritetsprövningen? Prioriterar utskottet vissa ärenden? I förekommande fall, hur väljs ärenden för olika former av beredning ut?

Under tiden den 1 januari–31 december 2013 genomförde socialförsäkringsutskottet två subsidiaritetsprövningar av utkast till lagstiftningsakter från kommissionen:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för forskning, studier, elevutbyte, avlönad och oavlönad yrkesutbildning, volontärarbete och au pair-arbete, KOM(2013) 151.
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av Kroatien och Cyperns unilaterala erkännande av vissa handlingar såsom likställda med

de egna nationella viseringarna för transitering genom dessa länders territorium eller planerade vistelser på deras territorium som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod och om upphävande av Europaparlamentets och rådets beslut nr 895/2006/EG och beslut nr 582/2008/EG, KOM(2013) 441.

Den ena prövningen hänför sig till området invandringspolitik och den andra prövningen till området gränskontroll.

Båda politikområdena rymms inom avdelning V, Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, och följande gäller enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

När det gäller gränskontroll (artikel 77 i EUF-fördraget) ska unionen utforma en politik med syftet att bl.a. säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning vid passage av de yttre gränserna samt stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. Vad gäller exempelvis viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid samt personkontroll vid de yttre gränserna beslutar Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vidare gäller att om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att underlätta utövandet av den fria rörligheten, och om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen, får rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta bestämmelser om t.ex. pass och bevis om uppehållstillstånd. Rådet ska i dessa fall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

När det gäller invandringspolitiken (artikel 79 i EUF-fördraget) ska unionen bl.a. utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa dels en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, dels en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna. Vad gäller de frågor som ligger inom socialförsäkringsutskottets beredningsområde gäller att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder som rör bl.a. villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening. Vidare ska detta förfarande tillämpas för bl.a. rättigheter för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat. I artikeln anges uttryckligen att åtgärderna inte ska inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa från ett tredjeland till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.

Av fördraget framgår att genomförandet av unionens politik för gränskontroll, asyl och invandring ska styras av principen om solidaritet och rättvis ansvarsfördelning, även i finansiellt avseende, mellan medlemsstaterna. Varje gång det är nödvändigt ska de unionsakter som antas innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip (artikel 80 i EUF-fördraget).

För avdelning V, Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, gäller delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna enligt EUF-fördraget, avdelning 1 Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden, artikel 4.2.

Utskottets iakttagelser

När det gäller frågorna om dels det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetstestningar på olika politikområden under 2012 och 2013 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, dels i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat och hur utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprättandet av subsidiaritetsprincipen, gör utskottet följande iakttagelser.

Utskottet prövade 14 utkast till lagstiftningsakter under tiden den 1 december 2009–31 december 2013. Dessa gällde främst politikområdena gränskontroll, invandringspolitik och asylpolitik. Ett förslag gällde fri rörlighet för arbetstagare (social trygghet). I samtliga fall gjorde utskottet bedömningen att utkasterna inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Lissabonfördraget gav nya befogenheter åt europeiska institutioner att vidta åtgärder som syftar till att upprätta en gemensam förvaltning av EU:s yttre gränser och skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. Genom Lissabonfördraget etablerades även regler, förhållanden och rättigheter när det gäller invandring.

Lissabonfördraget delar in avdelning V, Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, i fyra områden, varav politik som rör gränskontroll, asyl och invandring är ett. Utskottet kan konstatera att området till sin karaktär har en starkt gränsöverskridande dimension och att det därför är nödvändigt att ha ett effektivt samarbete på Europainivå på detta område. Utskottet har inte heller vid något tillfälle funnit skäl att lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt.

Utskottet anser dock att det är svårt att i dag bedöma hur det samlade utfallet på politikområdet förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

Under 2013 prövade utskottet 2 utkast till lagstiftningsakter. Ett gällde ett förslag till direktiv om inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare för bl.a. studier och forskning, där två direktiv slogs ihop för att förtydliga och främja rättigheter och villkor.

Det andra gällde ett förslag till beslut om förenklad ordning för personkontroller vid yttre gränser med krav på tillämpande av gemensamma Schengenregler. Beslutet kom att omfatta Kroatien, Cypern, Bulgarien och Rumänien.

Ett genomförande av dessa två förslag kan enligt utskottets bedömning inte anses minska utrymmet för nationella åtgärder. Utskottet kan inte heller se att förslagen i sig innebär en förskjutning av kompetens eller befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna, utöver den befogenhetsfördelning som slagits fast genom Lissabonfördraget. Utskottet kan emellertid konstatera att vad gäller politikområdet invandring har en rad rättsakter antagits och harmoniseringen ökat. En successiv förskjutning av kompetens till EU skulle därmed kunna anses ha skett.

När det gäller frågan om kommissionens motiveringar kan utskottet konstatera att kommissionen i de två utkasten har lämnat en mer utförlig redogörelse för sina resonemang i fråga om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Vad gäller frågan om i vilken utsträckning utskottet använder sig av kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner kan konstateras att utskottet inte funnit behov av att ta kontakt med representanten när det gäller subsidiaritetsprövningarna under den aktuella perioden.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning utskottet har hämtat information från IPEX kan noteras att en kontroll har gjorts av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande men att det i utskottets prövning inte har ingått någon information från databasen eller något informationsutbyte med de andra nationella parlamenten.

Utskottet har som regel endast ett respektive två behandlingstillfällen beroende på utfallet, vilket kan betraktas som en förenklad beredning.

Stockholm den 13 november 2014

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Elisabeth Svantesson (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Markus Wiechel (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (FP), Wiwi-Anne Johansson (V), Roland Utbult (KD), Teresa Carvalho (S), Tina Ghasemi (M) och Rickard Persson (MP).