



Uppföljning av riksdagens subsidiaritetskontroll

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 18 oktober 2011 att ge övriga utskott tillfälle att ge de eventuella kommentarer som respektive utskott anser sig ha till en promemoria med iakttagelser.

Finansutskottet anser att det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utreda hur IPEX kan bli mer användbart och vilka uppgifter som ska publiceras i databasen.

Det är vidare enligt utskottet av värde att kommissionen i sina förslag lämnar en mer utförlig redogörelse för hur kommissionen resonerat när den kom fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gäller förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Utskottet anser att det också är av intresse att konstitutionsutskottet följer upp problemet med ärenden där kommissionen lämnar förslag dels till direktiv, dels till förordning för subsidiaritetsprövning. Sådana ärenden bör enligt finansutskottets uppfattning överlämnas till de nationella parlamenten vid en och samma tidpunkt och därigenom prövas inom samma åtta-veckorsperiod.

Utskottets överväganden

Underlag från konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottets iakttagelser och frågeställningar

Konstitutionsutskottet ger övriga utskott tillfälle att lämna de kommentarer som respektive utskott anser sig ha till de iakttagelser som tas upp i en promemoria som konstitutionsutskottets kansli har tagit fram avseende

- beredningen av ärendena i allmänhet
- upprättande av kanslipromemorior
- användning av tvåstegsmetoden som det hänvisas till i förarbetena
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- övrigt.

Konstitutionsutskottet ger även utskotten tillfälle att svara på följande frågor:

- En bedömning önskas av den sammanlagda utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå.
- En bedömning önskas av i vilken utsträckning en reell kompetensöverföring till EU har skett i de fall förslagen genomförts.
- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkasterna till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IPEX under beredningen av ärendena? Om ja, på vilket sätt?
- Har utskottet tagit kontakt med utskott (eller motsvarande organ) i andra länders parlament under beredningen av ärendena? Om ja, vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon kontakt med riksdagens ständige representant i Bryssel för att få information om beredningsläget i ärenden i andra länders parlament?
- I de fall där kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen saknas: Har några åtgärder vidtagits för att få klarhet i varför motivering saknas eller för att i efterhand få en motivering av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen?
- Om kontakt har tagits med kommissionen, har den då tagits med Bryssel eller Stockholmskontoret?

Den s.k. tvåstegsmetoden

Enligt konstitutionsutskottets promemoria bör utskotten vid prövningen hämta vägledning från de riktlinjer som alltsedan subsidiaritetsprincipen infördes i EU-fördraget varit vägledande för tillämpningen av principen (den s.k. tvåstegsmetoden). Riktlinjerna innebär att man först ställer frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att

den vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den vidtas på unionsnivå.

För att besvara den sistnämnda frågan bör följande följdfrågor ställas:

- Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna?
- Skulle underlåtenhet att handla på unionsnivå stå i strid med fördragets krav eller på annat sätt avsevärt skada medlemsstaternas intressen?
- Skulle en åtgärd på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå?

Konstitutionsutskottets promemoria

Konstitutionsutskottets uppföljning rymmer två delar: dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts till riksdagen, dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda åtgärderna.

Uppföljningen av utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar görs genom sammanställningar av hur prövningen har utfallit på olika politikområden, vilka sedan på sikt kommer att kunna relateras till olika mål. Mål kan finnas både på EU-nivå, t.ex. i fördragen, och på nationell nivå, t.ex. i grundlag eller vanlig lag eller i form av särskilda riksdagsbeslut på ett område. I årets uppföljning handlar det mest om att samla in iakttagelser. I kommande uppföljningar blir frågan hur utvecklingen vad gäller kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningen för att uppfylla befintliga mål. I de uppföljningarna ska uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen åsidosätts men som sammantagna kan peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Konstitutionsutskottet konstaterar att till skillnad från många andra EU-staters parlament prövar riksdagen samtliga utkast till lagstiftningsakter som översänds av kommissionen eller någon av de andra förslagsställarna. Under perioden den 1 juli–31 december 2010 genomfördes 49 subsidiaritetsprövningar av utskotten i riksdagen. I 3 av de 49 ärendena har riksdagen beslutat att lämna motiverade yttranden till Europaparlamentets rådets och kommissionens ordförande. Av de 49 ärendena prövade finansutskottet 11 ärenden och i 2 av dessa lämnade utskottet utlåtanden med förslag till motiverade yttranden.

Föredragningspromemorior har upprättats för 43 av de 49 ärendena. I alla ärenden har utkasten till lagstiftningsakter behandlats inom tidsfristen på åtta veckor. I två av de ärenden som finansutskottet behandlat bereddes och justerades de vid ett och samma sammanträde.

Information från regeringen enligt 10 kap. 6 § RO har begärts i 12 av 49 ärenden. Beslut om att begära information har i flertalet av ärendena fattats av utskottet vid ett sammanträde. I vissa ärenden har dock beslut fattats om att begära information från regeringen av ett utskotts presidium. Det gäller ärenden som har hänvisats till ett utskott under sommarmånaderna eller före riksmötets öppnande som ägde rum den 5 oktober 2010. I vissa fall har utskotten under hand fått veta av departementet i fråga att en faktapromemoria varit på gång och att denna skulle komma att innehålla en bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Utskotten begärde då inte information enligt 10 kap. 6 § RO.

Några yttranden från andra utskott har efter vad konstitutionsutskottet kunnat konstatera inte begärts in under den nu aktuella perioden.

I 18 av 49 ärenden redogörs i föredragningspromemoriorna för den s.k. tvåstegsmetoden. Det finns skillnader mellan utskotten i vad som tas upp i promemoriorna. Miljö- och jordbruksutskottets kansli upprättar alltid en föredragningspromemoria som bl.a. innehåller en beskrivning av tvåstegsmetoden och en preliminär bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Finansutskottets och justitieutskottets kanslier upprättar också föredragningspromemorior i alla sina ärenden. Däremot redogörs inte för tvåstegsmetoden.

Några analyser av förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen görs som regel inte i föredragningspromemoriorna. Samtliga utskott redovisar som regel kommissionens motiveringar och i förekommande fall regeringens bedömningar av förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Av föredragningspromemoriorna framgår att utskottskanslierna i vissa fall gjort preliminära bedömningar av om det finns några problem i förhållande till subsidiaritetsprincipen.

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. Genomgången visar att motiveringarna saknas eller är bristfälliga i 16 av de 49 förslagen.

Finansutskottets ställningstagande

Beredningen av ärendena i allmänhet

Finansutskottets kansli upprättar i princip föredragningspromemorior i alla ärenden, inklusive subsidiaritetsprövningar. Enligt utskottets arbetsordning inleds behandlingen i utskottet med att kansliet upprättar en föredragningspromemoria som skickas ut till första sammanträdet då ärendet behandlas. Muntliga föredragningar förekommer vanligtvis inte annat än som komplettering till det skriftliga underlaget.

Finansutskottet har i de subsidiaritetsärenden som behandlats hittills inte ansett det nödvändigt att i något av ärendena bereda något annat utskott möjlighet att yttra sig.

Konstitutionsutskottet noterar att det saknas motiveringar från kommissionen i 2 av ärendena. Förklaringen till detta är att de aktuella ärendena ingick i ett större paket som bestod av 6 ärenden, varav 5 var föremål för subsidiaritetsprövning. Kommissionens motivering angavs i de övriga ärendena. Som också framgår av konstitutionsutskottets promemoria upprättade regeringen en gemensam faktagenomgång för alla 6 ärendena.

Utskottet kan konstatera att antalet subsidiaritetsärenden ökar markant inom utskottets politikområden. Att en stor del av ökningen beror på den globala finansiella krisen 2008 är de flesta överens om, men det pågår också ett intensivt arbete på unionsnivå att öka harmoniseringen inom politikområdet. Konsekvenserna av att subsidiaritetsprövningarna ökar i antal kan bl.a. komma att bli att utskottet måste kallas in till extra sammanträden under jul- och sommaruppehållen; detsamma gäller extra sammanträden för behandlingen i kammaren. Utskottet har kunnat genomföra prövningarna under respektive åttaveckorsfrist.

Det vore enligt utskottet av värde om kommissionen i sina förslag lämnade en mer utförlig redogörelse för hur kommissionen resonerat när de kom fram till att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gäller huruvida förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

Utskottet har haft begränsad kontakt med andra nationella parlament. Den gemensamma databasen IPEX har haft störst betydelse för att följa upp ärendena efter genomförd prövning. Ett problem är att flera parlament är dåliga på att lägga ut uppgifter i databasen. Utskottet anser därför att det är värdefullt att det utreds hur IPEX kan bli mer användbart och vilka uppgifter som ska publiceras i databasen. Kansliet har i subsidiaritetsärenden haft kontakt och informationsutbyte med riksdagens ständige representant i Bryssel.

De två ärenden som föranlett motiverade yttranden under den aktuella tidsperioden leder inte till någon särskild iakttagelse beträffande utvecklingen inom de olika politikområdena. Båda ärendena rörde politikområdet etableringsrätt. Dock kan utskottet konstatera att en stor del av finansutskottets subsidiaritetsprövningar har rört dels regleringen av finansmarknaden, dels ekonomisk styrning inom EU. På båda dessa områden har det skett en ökad reglering på EU-nivå i kölvattnet efter finanskrisen 2008.

Användningen av tvåstegsmetoden

Finansutskottets kansli har valt att inte i föredragningspromemoriorna uttryckligen redogöra för hur tvåstegsmetoden fungerar. Under sammanträdena diskuteras dock frågorna ingående. Utskottet anser att vägledning vid prövningen kan hämtas genom tvåstegsmetoden. Varje subsidiaritetsärende

är dock särpräglad. Även om vägledning ofta kan hämtas genom att tillämpa tvåstegsmetoden kan prövningen i skilda ärenden därför komma att göras på olika sätt.

Förekomst eller avsaknad av information från regeringen

Finansutskottet hämtar regelmässigt in information från regeringen vid prövningen av subsidiaritetsprincipen. I flertalet fall har regeringen redan på eget initiativ upprättat faktapromemorior som översänds till riksdagen. Anser utskottet att det är tveksamhet om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen har utskottet överläggning med och får information från ministern, statssekreteraren eller tjänstemännen inom respektive departement. Under den tidsperiod som konstitutionsutskottets uppföljning omfattar, den 1 juli–31 december 2010, har finansutskottet genomfört 11 prövningar. I dessa ärenden har information begärts in från regeringen och informationen har lämnats skriftligt i promemorior.

Övrigt

Utskottet vill nämna att kommissionen den 20 juli 2011 lade fram ett förslag till direktiv om kreditinstitut och värdepappersföretag¹ samt ett förslag till förordning om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag². Båda förslagen utgör utkast till lagstiftningsakter och ska därmed vara föremål för subsidiaritetsprövningar. Kommissionen påpekar i utkastet till direktivet att förordningen och direktivet ska ses som ett paket och betonar vikten av att de läses i förening. Den 29 juli 2011 meddelade kommissionen att samtliga språkversioner av utkastet till direktiv hade överlämnats till medlemsstaternas nationella parlament. Därmed påbörjades åttaveckorsfristen för subsidiaritetsprövningen. Översättningen av utkastet till förordningen väntades bli klar först i slutet av oktober och den är fortfarande i mitten av november inte klar. Utskottet anser att det är olyckligt att de båda förslagen inte kunnat subsidiaritetsprövas i ett sammanhang. Subsidiaritetsprövningen av förslaget i dess helhet har därigenom avsevärt försvårats.

Stockholm den 17 november 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

¹ KOM(2011) 453 slutlig.

² COM(2011) 452 final.

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD), Ulla Andersson (V) och Sven-Erik Bucht (S).