



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Av 10 kap. 6 § riksdagsordningen följer att konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser. Konstitutionsutskottets uppföljning avser dels utfallen på en övergripande nivå av de genomförda subsidiaritetskontrollerna, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetskontroll.

Den 20 september 2012 beslutade konstitutionsutskottet att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över gjorda iakttagelser i en promemoria som upprättats vid konstitutionsutskottets kansli. Yttrandena ska lämnas senast den 20 november 2012.

Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen, dvs. som har lett till beslut i antingen utskottet (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande) under tiden den 1 januari–31 december 2011.

Socialförsäkringsutskottet har under denna period genomfört tre subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa tre ärenden. I samtliga fall har ett enigt utskott funnit att utkasten till lagstiftningsakter inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets överväganden

Inledning

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

1. En kommentar av det samlade utfallet hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå.
2. En bedömning av i vilken utsträckning en reell kompetensöverföring till EU kommer att ske om förslagen genomförs eller har skett i de fall förslagen har genomförts och hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar avseende ärendenas formella beredning.
4. En kommentar avseende inhämtandet av information från IPEX och andra parlament.
5. En kommentar avseende kommissionens motiveringar.

I årets uppföljning vill konstitutionsutskottet lägga mer fokus än tidigare på utfallet i subsidiaritetsärendena.

Under den aktuella perioden har socialförsäkringsutskottet genomfört tre subsidiaritetsprövningar av utkast till lagstiftningsakter från kommissionen:

- Förslag om ändring av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och av förordning (EG) nr 987/2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004, KOM (2010) 794
- Förslag om ändring av rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (den s.k. viseringslistan), KOM(2011) 290
- Förslag om ändring av förordning (EG) nr 1931/2006 vad gäller inlemmande av Kaliningradområdet och vissa polska administrativa distrikt i det område som anses som gränsområde, KOM(2011) 461

Beträffande gjorda iakttagelser

När det gäller frågan om det samlade utfallet hittills på olika politikområden hänför sig en prövning till området samordning av social trygghet/fri rörlighet för arbetstagare (artiklarna 21 och 48 i EUF-fördraget) och två till området gränskontroll (artikel 77 i EUF-fördraget). För båda dessa områden gäller en delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna enligt EUF-fördraget, avdelning 1 Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden, artikel 4.2.

I samtliga fall har ett enigt utskott gjort bedömningen att utkasten inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Under den aktuella perioden har utskottet inte heller gjort någon särskild iakttagelse om utvecklingen inom de olika politikområdena.

Av de aktuella ändringsförslagen har KOM(2010) 794 och KOM(2011) 461 genomförts (förordning (EU) nr 465/2012 av den 22 maj 2012 respektive förordning (EU) nr 1342/2011 av den 13 december 2011). KOM(2011) 290 har ännu inte genomförts.

Vad gäller frågan om i vilken utsträckning en reell kompetensöverföring till EU kommer att ske eller har skett, om förslagen genomförs respektive har genomförts, och hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen, kan utskottet konstatera att beträffande de två genomförda förslagen har någon reell kompetensöverföring inte skett. I det ena fallet uppdaterades endast förordningens bilagor. Även det andra fallet rörde en ändring i bilaga till förordningen.

Utskottet kan emellertid på området social trygghet konstatera att det inom EU finns en strävan mot ökad reglering på EU-nivå. I utlåtande 2011/12:SfU15 behandlade utskottet kommissionens vitbok om en agenda för tillräckliga, trygga och långsiktigt bärkraftiga pensioner. I vitboken presenteras ett flertal förslag till EU-initiativ, bl.a. till stöd för medlemsstaternas ansträngningar att skapa en balans mellan tiden i arbetslivet och tiden som pensionär. Vid sin granskning fann utskottet att kommissionens analys var relevant och att åtgärder som främjar den fria rörligheten inom EU är nödvändiga. Utskottet betonade dock, med anledning av vissa delar i kommissionens förslag, att utformningen av såväl lagstadgade pensioner som tjänstepensioner till alla delar är en nationell angelägenhet. Även i utlåtande 2010/11:SfU5 Grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU anförde utskottet att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet och att den öppna samordningsmetoden är ett både lämpligt och fullt tillräckligt instrument för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att reformera sina pensionssystem. Utskottet har även tidigare i olika sammanhang funnit anledning att uttala sig i fråga om EU:s kompetens och subsidiaritetsprincipen, exempelvis i utskottets utlåtande över grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet (utl. 2006/07:SfU13) och i utskottets yttrande till utrikesutskottet om Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:SfU2y).

Kommissionens förslag om ändring i den s.k. viseringslistan, KOM(2011) 290, har ännu inte genomförts. Förslaget var uppe till diskussion i rådet i december 2011. Därefter har frågorna behandlats vid olika tillfällen och vid ministerrådsmötet (rättsliga och inrikes frågor) i Bryssel den 7–8 juni 2012 underströk många medlemsstater vikten av den planerade upphävdemekanismen, som en sista utväg, i förordningen om viseringsliberali-

sering för tredjeländer (rådets förordning (EG) nr 539/2001) samt vikten av att fortsätta att följa upp effekterna av viseringsliberaliseringen, inbegripet eventuella ökningar av ogrundade asylansökningar.

Utskottet kan konstatera att utkastet till lagstiftningsakt innebar förslag till ändringar i sak i förordningen och inte enbart ändringar av den positiva och den negativa förteckning som är bifogad förordningen. I utkastet angavs bl.a. att det har uppstått ett behov av att göra ytterligare ändringar av förordningens artikeldel, t.ex. att stärka den rättsliga säkerheten genom att införa regler för vissa situationer som inte tidigare har omfattats av förordningen. Enligt kommissionen syftade ändringarna till att ytterligare harmonisera den gemensamma politik för viseringar som infördes i enlighet med artikel 77.2 a i EUF-fördraget på vissa områden där de enskilda medlemsstaterna enligt förordningen hittills har fått fatta unilaterala beslut genom att bl.a. införa en skyddsklausul för att i en nödsituation tillfälligt kunna upphäva bestämmelsen om viseringsundantag för ett tredjeland samt att ändra ömsesidighetsmekanismen.

I detta sammanhang kan när det gäller frågan om kommissionens motiveringar också noteras att kommissionen anförde att beslutet om att ändra förordningens förteckningar, att överföra länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa, och att göra andra ändringar av förordningen, utgör en av EU:s exklusiva behörigheter i enlighet med artikel 77.2 a i EUF-fördraget. Kommissionen angav att detta är ett område där man av uppenbara effektivitetsskäl länge har eftersträvat fullständig harmonisering. Enligt utskottets mening skulle det vara av värde att kommissionen i sina förslag lämnar en mer utförlig redogörelse för hur den har resonerat i fråga om förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen, exempelvis vad gäller begreppet EU:s exklusiva behörigheter.

När det gäller ärendenas formella beredning samt inhämtandet av information från IPEX och andra parlament kan följande anges. I samtliga subsidiaritetsprövningar har en föredragningspromemoria upprättats med uppgifter om motivet till och syftet med förslaget, den rättsliga grunden och den befintliga lagstiftningen samt kommissionens motivering när det gäller subsidiaritetsprincipen. Regeringens bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen begärdes beträffande KOM(2010) 794. När det gäller KOM(2011) 461 och KOM(2011) 290 hade utskottet en överläggning med regeringen varför regeringens bedömning i subsidiaritetsfrågan redan fanns tillgänglig. Promemoriorna innehöll inte något förslag till beslut från kansliet om subsidiaritetskontrollen. Utskottet konstaterade att kommissionen hade inlett ett förfarande för subsidiaritetsprövning och gjorde vid första beredningstillfället bedömningen att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet har inte inhämtat någon information från andra parlament. Ärendena har inte heller tillförts någon relevant information från IPEX.

Stockholm den 15 november 2012

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammelin (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), David Lång (SD), Annelie Karlsson (S), Magnus Ehrencrona (MP), Christina Höj Larsen (V) och Annika Eclund (KD).