



Uppföljning av riksdagens subsidiaritetskontroll

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 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 utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen. Det kan vara fråga om att hämta in yttranden eller att hålla utfrågningar med företrädare från kommissionen. Kontakter av detta slag bör enligt finansutskottets uppfattning ses som ett naturligt inslag i arbetet.

Vidare anser finansutskottet att frågan om vilka uppgifter som ska publiceras i databasen Ipex bör övervägas.

Utskottet anser att en fråga som bör belysas i konstitutionsutskottets uppföljning är sambandet mellan proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna samt vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens subsidiaritetsprövningar.

Utskottet tar även upp frågor om utskottets arbetsmetoder och synergieffekter mellan subsidiaritetsprövningen och senare överläggningar med regeringen om ett förslag.

Utskottets överväganden

Underlag från konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet anger ett antal frågeställningar utifrån de iakttagelser som görs i en promemoria som upprättats av konstitutionsutskottets kansli. Promemorian innehåller iakttagelser om de subsidiaritetsprövningar som genomförts i riksdagen under tiden den 1 december 2009–30 juni 2010.

Kommentarerna från de övriga utskotten ska gälla iakttagelserna avseende

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsmetod som det hänvisas till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Övriga utskott bereds även tillfälle att svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått av?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i IpeX under beredningen av ärendena?

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

I promemorian anförs att konstitutionsutskottets uppföljning kan sägas rymma 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 i den del som avser 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. Enligt promemorian kan mål finnas både på EU-nivå, t.ex. i fördragen, och på nationell nivå, t.ex. i grundlag, vanlig lag eller i form av särskilda riksdagsbeslut. I årets uppföljning handlar det mest om att samla in iakttagelser. I kommande uppföljningar blir frågan hur utvecklingen av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna har påverkat förutsättningen för att uppfylla befintliga mål. I uppföljningen ska det uppmärksammas om det t.ex. förekommer flera förslag som visserligen inte var för sig innebär att subsidiaritetsprincipen träds för när men som sammantagna kan på peka på en tendens att subsidiaritetsprincipen är i fara.

Vidare noteras i promemorian att kanslipromemorior har upprättats i 20 av de 22 ärenden som behandlats inom riksdagen under tidsperioden. Antalet beredningstillfällen har i genomsnitt varit två. Information från regeringen har hämtats in i 14 av de 22 ärendena. Informationen har lämnats muntligen vid sammanträden, skriftligen eller både muntligen och skriftligen. Vidare har konstitutionsutskottet noterat att yttranden har hämtats in från andra utskott i 2 av de 22 ärendena.

Det noteras även i promemorian att utskottskanslierna i föredragningspromemoriorna regelmässigt redogör för den motivering som finns i förslagen om subsidiaritetsprincipen. I 8 av de 22 ärendena har kanslierna även redogjort för den metod för prövningen (den s.k. tvåstegsmetoden) som nämns i förarbetena till riksdagsordningen. Vidare anförs i promemorian att det inte är möjligt att av underlaget i akterna dra någon slutsats om utskotten har tillämpat tvåstegsmetoden.

I promemorian anges att enligt artikel 5 i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska utkasterna till lagstiftningsakterna innehålla motiveringar utifrån dessa principer. KU har noterat att motiveringar utifrån subsidiaritetsprincipen saknas i några fall.

Utskotten har inte i något av ärendena under tidsperioden kommit fram till att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

Finansutskottets ställningstagande

Den praktiska hanteringen av prövningarna

Under den tidsperiod som promemorian omfattar, dvs. den 1 december 2009–30 juni 2010, genomförde finansutskottet två prövningar. Dessa gällde ett förslag till en förordning om finansiella bidrag till Internationella fonden för Irland och ett förslag om en förordning om europeiska miljöräkenskaper.

I finansutskottets ärende om fonden för Irland upprättade kansliet en föredragningspromemoria, men inte i ärendet om miljöräkenskaper. Anledningen till att ärendet om miljöräkenskaper endast föredrogs muntligen av kansliet var att man ville vinna tid för utskottets prövning. Enligt utskottets arbetsordning inleds behandlingen av ett ärende i utskottet med att kansliet upprättar en föredragningspromemoria som skickas ut till första sammanträdet då ärendet behandlas. Muntliga föredragningar förekommer vanligtvis inte. Detta gäller även utskottets subsidiaritetsprövningar.

Kommissionen hade i ett av ärendena, som rörde förslag om Internationella fonden för Irland, inte lämnat någon bedömning av subsidiaritetsfrågan. Bakgrunden till förslaget var en dom från EU-domstolen. Domstolen fann att den ursprungliga förordningen borde ha antagits med dubbelt rättsligt stöd och upphävde den. I enlighet med domen lade kommissionen fram ett förslag till förordning med dubbel rättslig grund. Utskottet subsidiaritetsprövade ärendet och fann att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet begärde inte att kommissionen skulle yttra sig i subsidiaritetsfrågan. Verksamheten som förslaget rörde hade drivits i många år, vilket ställde subsidiaritetsprövningen i en särskild dager.

Av artikel 5 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår att utkastet till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på de båda principerna. Om kommissionen inte uppfyllt kravet på att motivera ett förslag i detta avseende anser utskottet att det kan begära en motivering av kommissionen. Om detta är behövligt får dock avgöras från fall till fall.

Det kan finnas skäl för konstitutionsutskottet att i uppföljningen utveckla vikten av att utskotten kan ha direktkontakter med kommissionen. Traditionellt har huvudingången för riksdagen till EU gått genom regeringen, men inte minst Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att utskottens behov av direktkontakter med kommissionen ökar. Det kan vara fråga om att hämta in yttranden från kommissionen eller att hålla utfrågningar med företrädare för kommissionen. Kontakter av detta slag bör enligt finansutskottets uppfattning ses som ett naturligt inslag i arbetet.

Utskottet begärde och fick yttranden från regeringen om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i båda de aktuella ärendena. Regeringen ansåg i båda fallen att förslagen var förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet kunde behandla ärendena inom tidsfristen på åtta veckor.

Det förekom inte kontakter mellan utskottet eller utskottets kansli med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena.

När det gäller Ipex vill utskottet framhålla vikten av att alla nationella parlament löpande uppdaterar sin information om pågående subsidiaritetsprövningar. Detta kan för närvarande inte anses fungera väl. Ett flertal parlament publicerar inte information om pågående prövningar eller resultatet av slutförda prövningar.

I detta sammanhang vill utskottet även ta upp frågan om vad riksdagen bör publicera i Ipex. Som det fungerar nu anges i Ipex att prövning har inletts så snart ett subsidiaritetsärende hänvisas till berört utskott. Därefter anges att det finns viktig information att förmedla när ett yttrande eller en faktapromemoria har kommit in från regeringen och detta oavsett vad yttrandet innehåller. Utskottet anser att man i uppföljningen av riksdagens subsidiaritetsprövningar bör överväga vilken information som ska publiceras i Ipex och i vilken utsträckning den ska anges som ”viktig”. Som det är nu kan andra parlament få intryck av att riksdagen anser att det finns skäl att ifrågasätta subsidiaritetsprincipen i samtliga ärenden. Riksdagens sätt att publicera information i Ipex kan således ge ett missvisande intryck genom att angelägna frågor inte skiljs från andra frågor.

Bedömningen av subsidiaritetsfrågan

Utskottet anser att vägledning vid prövningen kan hämtas från den s.k. tvåstegsmetoden. Varje subsidiaritetsärende är dock individuellt. Även om man ofta kan få vägledning genom att tillämpa tvåstegsmetoden kan prövningen i skilda ärenden komma att ske på olika sätt.

Enligt utskottets mening finns även en annan fråga i samband med subsidiaritetsprövningen som kan vara värd att beröras.

Av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen framgår att subsidiaritetsprincipen innebär att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen ska enligt proportionalitetsprincipen unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Av artikel 5.3 andra stycket och artikel 1 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna framgår att varje institution fortlöpande ska se till att subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna följs. I artikel 5 i protokollet anges att utkast till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

När utskottet subsidiaritetsprövar ett ärende ska utskottet således 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. Utskottet anser att det i praktiken många gånger kan vara svårt att dra en gräns mellan prövningen av proportionaliteten och subsidiariteten.

Denna problematik berörs i promemorian Genomförandet av Lissabonfördraget i riksdagen som arbetsgruppen för genomförandet av Lissabonfördraget i riksdagen publicerade den 23 mars 2010. I promemorian anförs att strikt enligt fördragets och protokollets ordalydelser innefattar tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inte någon proportionalitetsinriktad kon-

troll. Enligt promemorian har det emellertid hävdats att proportionalitetsaspekten ingår i subsidiaritetsbedömningen. Stöd för ett sådant resonemang går enligt promemorian att finna i EU-domstolens praxis, men i promemorian framhålls samtidigt att det i forskningslitteraturen har konstaterats att subsidiaritetsprincipen i de mål som avgjorts av domstolen har åberopats vid sidan av ett stort antal andra ogiltighetsgrunder.

Vid subsidiaritetsprövningar kan diskussioner om proportionalitetsprincipen uppkomma. Utskottet anser att sambandet mellan de båda principerna och frågan om vilken betydelse proportionalitetsprincipen kan ha vid riksdagens subsidiaritetsprövningar bör belysas i konstitutionsutskottets uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Arbetsmetod och synergieffekter

Vid subsidiaritetsprövningen inriktas utskottets arbete i första hand på subsidiaritetsfrågan. För att kunna avgöra den frågan är det dock oftast nödvändigt för utskottet att sätta sig in i hela förslaget. Utskottet har, som nämnts ovan, vid de flesta subsidiaritetsprövningarna (i alla prövningar under den aktuella tidsperioden) begärt att regeringen ska yttra sig. Utskottet har hittills inte hämtat in något yttrande från kommissionen eller hållit en utfrågning med företrädare för kommissionen. Utskottet anser dock, som nämnts ovan, att sådana kontakter med kommissionen kan komma att bli behövliga i samband med subsidiaritetsärendena.

Utskottet anser att förslaget och bakgrunden till detta bör utredas på ett fullödigt sätt redan i samband med subsidiaritetsprövningen. I de allra flesta fall håller utskottet i ett något senare skede överläggningar med regeringen om de förslag som subsidiaritetsprövas. Om utskottet redan vid subsidiaritetsprövningen gör en fullständig genomgång av förslaget och bakgrunden till förslaget uppkommer synergieffekter på det sättet att utskottet inför överläggningen med regeringen har en fullständig bild av förslaget och dess konsekvenser.

Med ett sådant arbetssätt bör således det arbete som utskottet behöver lägga ned på EU-förslag totalt sett bli mindre.

Utvecklingen på olika politikområden

De två ärendena som utskottet prövat under den aktuella tidsperioden kan inte leda till några särskilda iakttagelser om utvecklingen inom de olika politikområdena. Ett av ärendena rörde politikområdet ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och den s.k. flexibilitetsklausulen (en bestämmelse som gör det möjligt för unionen att agera utöver de befogenheter som den har tilldelats, om en åtgärd på EU-nivå är nödvändig för att förverkliga ett av konstitutionens mål). Det andra ärendet rörde politikområdet statistik.

Utskottet subsidiaritetsprövade i augusti 2010 tre förslag om kreditvärderingsinstitut, insättningsgaranti respektive investerarskydd. Dessa rörde fri rörlighet för personer, tjänster och kapital (etableringsrätt) respektive

tillnärmning av lagstiftning. Ytterligare lagstiftningsakter som rör ny lagstiftning om finansmarknaderna i finanskrisens spår väntas bli föremål för subsidiaritetsgranskning under riksmötet 2010/11. Utskottet har nyligen subsidiaritetsprövat ett förslag om OTC-derivat och om en förordning om blankning och kreditswappar.

Utskottet vill också nämna att kommissionen den 29 september 2010 lade fram ett lagstiftningspaket som innebär den mest omfattande förstärkningen av den ekonomiska styrningen i EU och i euroområdet sedan införandet av den ekonomiska och monetära unionen. Lagstiftningspaketet består av sex rättsakter: fyra förslag som handlar om finanspolitiska frågor, däribland en genomgripande reform av stabilitets- och tillväxtpakten, och två nya förordningar som ska säkerställa att framväxande makroekonomiska obalanser i EU och euroområdet upptäcks och hanteras på ett effektivt sätt. Av dessa förslag är fem stycken föremål för subsidiaritetsprövning.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att EU-samarbetet inom utskottets område tar allt större tid och resurser i anspråk. Det är en självklarhet för utskottet att nära följa EU-frågorna. Samtidigt ställer detta krav på utskottet att prioritera i den samlade arbetsbördan.

Stockholm den 16 november 2010

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Thomas Östros (S), Elisabeth Svantesson (M), Jennie Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Monica Green (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Annie Johansson (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Mikaela Valtersson (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD) och Ulla Andersson (V).