



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 17 september 2015 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser de gjort i en promemoria som upprättats vid konstitutionsutskottets kansli.

Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen, dvs. som ledde till beslut antingen i utskottet (protokollsutdrag eller utlåtande med förslag till motiverat yttrande) eller i kammaren (motiverat yttrande), under tiden den 1 januari–31 december 2014.

Socialförsäkringsutskottet genomförde under denna period fem subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa ärenden. I samtliga fall har utskottet funnit att utkasten till lagstiftningsakter inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets överväganden

Inledning

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 och vilka metoder som har använts vid dessa subsidiaritetsprövningar.

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 2014 jämfört med 2013 samt det samlade utfallet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde har 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 utskottet använder sig av kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information och hur kontakterna fungerar. Om kontakter med representanten inte brukar förekomma, önskas en kommentar till varför möjligheten inte används.
5. En kommentar till om några kontakter har tagits med andra nationella parlament i syfte att inhämta information om pågående subsidiaritetsprövningar.
6. En kommentar om inhämtande av information från IPEX.
7. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Under tiden den 1 januari–31 december 2014 genomförde socialförsäkringsutskottet fem subsidiaritetsprövningar av utkast till lagstiftningsakter från kommissionen:

Förslag till förordning om ändring av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (KOM(2013) 853).

Förslag till förordning om en rundresevisering och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 562/2006 och (EG) nr 767/2008 (KOM(2014) 163).

Förslag till förordning om unionskodexen om viseringar (viseringskodex) (omarbetning) (KOM(2014) 164).

Förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 604/2013 (Dublinförordningen) när det gäller att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd av ensamkommande barn utan någon familjemedlem, något syskon eller någon släkting som lagligen vistas i en medlemsstat (KOM(2014) 382).

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om upphävande av vissa rättsakter inom området med frihet, säkerhet och rättvisa (KOM(2014) 713).

Under den aktuella perioden hänför sig tre prövningar till politikområdet gränskontroll (art. 77 i EUF-fördraget), en till området asylpolitik (art. 78 i EUF-fördraget) och en till områdena gränskontroll, asylpolitik, invandringspolitik och polissamarbete (art. 77, 78, 79, 87 i EUF-fördraget).

Dessa politikområden faller under avdelning V i EUF-fördraget. Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där det bl.a. framgår att unionen ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna i medlemsstaterna. Unionen ska säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, och den ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer (art. 67). För avdelningen V gäller delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna enligt EUF-fördraget, avdelning 1 Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden, artikel 4.2.

Utskottets iakttagelser

Utskottet gör följande iakttagelser när det gäller frågorna om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar under 2014 jämfört med 2013, det samlade utfallet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande, i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat samt om hur utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

Utskottet prövade under tiden den 1 december 2009–31 december 2014 19 utkast till lagstiftningsakter. Dessa gällde främst politikområdena gränskontroll, invandringspolitik och asylpolitik. Flera av utkasten berörde flera politikområden. I samtliga fall gjorde utskottet bedömningen att utkasten inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

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 och ett annat rör polissamarbete. Utskottet kan konstatera att områdena har en starkt gränsöverskridande dimension och att det därför är

nödvändigt att ha ett effektivt samarbete på europeisk nivå på områdena. Utskottet har inte heller vid något tillfälle funnit skäl att lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets mening svårt att i dag bedöma hur det samlade utfallet på politikområdet förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

Som angetts ovan prövade utskottet fem utkast till lagstiftningsakter under den nu aktuella perioden.

Ett av förslagen innebar att Moldaviens medborgare med biometriska pass flyttas över till förteckningen i viseringsförordningen för dem som inte är skyldiga att inneha visering. Ett förslag gällde införandet av en ny förordning för en ny typ av visering, s.k. rundresevisering, för personer som planerar att röra sig inom en eller flera medlemsstaters territorium under mer än 90 dagar, och ett förslag gällde en omarbetning av den s.k. viseringskodexen för att förenkla viseringsprocessen genom bl.a. krav på kortare handläggningstider. Ett ytterligare förslag innebar en ändring i Dublinförordningen och rörde frågan om vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd av ett ensamkommande barn. Det sista förslaget som prövades under perioden innebar att ett antal rättsakter som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa, inklusive regelverket inom den f.d. tredje pelaren, inte längre var relevanta på grund av sin tillfälliga karaktär eller på grund av att deras innehåll har införts i nya rättsakter.

Ett genomförande av de ovannämnda förslagen kan enligt utskottets bedömning inte anses minska utrymmet för nationella åtgärder. Utskottet kan inte heller se att förslagen i sig inneburit en förskjutning av kompetens eller befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna.

När det gäller frågan om kommissionens motiveringar kan utskottet konstatera att kommissionen i fyra av fem förslag har lämnat en redogörelse för förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. I ett fall, när det gällde förslaget om att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd av ensamkommande barn, lämnades ingen motivering alls med anledning av att det är ett specialinriktat förslag som är en följd av de förberedelser som föregick den omarbetade Dublinförordningen.

Utskottet kan konstatera att det inte har funnits skäl att kontakta riksdagens representant vid EU:s institutioner om subsidiaritetsprövningarna på grund av ärendenas relativt okomplicerade natur. Det har varit tillräckligt att inhämta information från IPEX, där en kontroll har gjorts av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande eller lämnat ett motiverat yttrande. I utskottets prövningar under 2014 har emellertid inte någon information från IPEX eller från andra nationella parlament ingått.

Utskottets prövning av hänvisade förslag fungerar väl och görs ofta med förenklad behandling.

Stockholm den 10 november 2015

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Rickard Persson (MP), Lotta Finstorp (M), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (FP), Wiwi-Anne Johansson (V), Roland Utbult (KD), Teresa Carvalho (S), Fredrik Christensson (C) och Paula Bieler (SD).