

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2019/20:SfU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2019 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över de iakttagelser som redovisas i en promemoria som konstitutionsutskottets kansli har upprättat.

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 2018. Socialförsäkringsutskottet genomförde under denna period sju subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa ärenden. I samtliga ärenden ansåg utskottet att förslagen inte stred mot subsidiaritetsprincipen.

I yttrandet finns en avvikande mening (SD)

Utskottets överväganden

Inledning

Konstitutionsutskottets uppföljning avser dels utfallet av de genomförda subsidiaritetsprövningarna på en övergripande nivå, dels den formella hanteringen i riksdagen av utkast till lagstiftningsakter som översänts för subsidiaritetsprövning och dels vilka metoder som använts vid dessa subsidiaritetsprövningar.

Konstitutionsutskottet önskar särskilt att utskotten inom sina respektive beredningsområden kommenterar och bedömer

1. det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2018 jämfört med 2017 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande
2. 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 sedan Lissabonfördraget trädde i kraft samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information
5. hur utskottet i övrigt anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag till eller önskemål om förbättringar.

Under tiden den 1 januari–31 december 2018 prövade socialförsäkringsutskottet följande sju utkast till lagstiftningsakter från kommissionen.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), COM(2018) 252.

Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 767/2008, förordning (EG) nr 810/2009, förordning (EU) nr 2017/2226, förordning (EU) nr 2016/399, förordning XX/2018 (förordning om interoperabilitet) och beslut 2004/512/EG samt upphävande av rådets beslut 2008/633/RIF (dvs. reviderad VIS-förordning), COM(2018) 302.

Förslag om revidering av förordning om ett europeiskt nätverk av sambandsmän för invandring (ILO-förordningen), COM(2018) 303.

Förslag om inrättande av Asyl- och migrationsfonden, COM(2018) 471.

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, COM(2018) 633.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning, återvändandedirektivet), COM(2018) 634.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014 vad gäller förnyade åtaganden för de återstående belopp som anslagits till stöd för genomförandet av rådets beslut (EU) 2015/1523 och (EU) 2015/1601 eller omfördelning av dessa till andra åtgärder inom ramen för de nationella programmen, COM(2018) 719.

Prövningarna hänför sig i huvudsak till politikområdena gränskontroll, asylpolitik och invandringspolitik (artiklarna 77–79 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget). Dessa politikområden faller under avdelning V i EUF-fördraget, där det bl.a. framgår att unionen ska vara ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen och rättsliga traditionerna inom 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 (artikel 67). För avdelning V gäller delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna enligt EUF-fördraget (artikel 4.2 i avdelning I Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden). Av artikel 77 framgår bl.a. att EU ska utforma en politik med syftet att säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer vid de inre gränserna, säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna samt stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. Bland annat ska beslut tas om åtgärder som rör den gemensamma politiken för viseringar och uppehållstillstånd för kortare tid. Av artikel 78 framgår bl.a. att EU ska utforma en gemensam politik för asyl i syfte att erbjuda en lämplig status till alla tredjelandsmedborgare som har behov av internationellt skydd och att säkerställa principen om ”non-refoulement”. Denna politik ska överensstämma med Genèvekonventionen och med andra tillämpliga fördrag. Bland annat ska beslut tas om åtgärder för ett gemensamt europeiskt asylsystem och kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd. Av artikel 79 framgår att EU ska utforma en gemensam invandringspolitik i syfte att i alla lägen säkerställa en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna samt en förebyggande och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. Artikel 80 anger att den unionspolitik som här avses och

dess genomförande 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 enligt detta kapitel innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip.

Utskottets iakttagelser

Utskottet gör följande iakttagelser när det gäller frågorna om det samlade utfallet av de subsidiaritetsprövningar som genomfördes under 2018 jämfört med 2017, om det samlade utfallet sedan Lissabonfördraget trädde i kraft, om i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat och om hur utvecklingen på olika områden förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Totalt under tiden den 1 december 2009–31 december 2018 prövade socialförsäkringsutskottet 41 utkast till lagstiftningsakter. Dessa gällde främst politikområdena gränskontroll, asylpolitik och invandringspolitik. Utskottet har inte vid något tillfälle funnit skäl att föreslå att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt.

Flyktingsituationen i Europa hösten 2015 ledde till att kommissionen presenterade meddelandet om en migrationsagenda för EU (COM(2015) 240), samt meddelandet om en reform av det gemensamma europeiska asylsystemet och ökade möjligheter för laglig inresa till Europa (COM(2016) 197). Som en uppföljning på dessa meddelanden har kommissionen tidigare presenterat sju utkast till lagstiftningsakter vilka utgör förslag till ett reformerat gemensamt asylsystem inom EU (Ceas). Utskottet kan konstatera att även flera av de lagstiftningsakter som prövades under 2018 lades fram som en följd av flyktingsituationen 2015.

Under det föregående uppföljningsåret, 2017, behandlade utskottet bara ett lagstiftningsförslag. Förslaget avsåg samordning av de sociala trygghetssystemen och fri rörlighet. Någon bedömning av det samlade utfallet 2018 jämfört med 2017 låter sig således inte göras.

Under 2018 prövade socialförsäkringsutskottet sju utkast till lagstiftningsakter. Dessa utkast avsåg främst politikområdena gränskontroll, asylpolitik och invandringspolitik. 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 har en starkt gränsöverskridande karaktär och att det därför är nödvändigt att ha ett effektivt samarbete på europeisk nivå. Utskottet fann inte heller vid något tillfälle under 2018 skäl att lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt.

När det gäller balansen i fråga om utrymmet för nationella åtgärder kan utskottet konstatera att samarbetet i frågor om gränskontroll och förhindrande av irreguljär invandring ökade under den aktuella perioden. Vidare syftade flera förslag till att bidra till ett starkt samarbete på området återvändande och återtagande, bl.a. ändring av viseringskodexen, reviderad VIS-förordning, en

reviderad ILO-förordning och inte minst förslaget till reviderat återtaganddirektiv. Vidare kan när det gäller förslaget om Europeiska unionens asylbyrå konstateras att myndigheten gavs utökade befogenheter i syfte att effektivt kunna hantera både nuvarande och framtida utmaningar på migrationsområdet. Förslaget ingår i Ceas. Utskottet kan inte se att de enskilda förslagen inneburit en minskning av utrymmet för nationella åtgärder eller en förskjutning av kompetens eller befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna utöver den befogenhetsfördelning som slagits fast genom Lissabonfördraget. Utskottet vill dock, i likhet med tidigare år, understryka svårigheten i att bedöma den samlade effekt som olika förslag kan ha tillsammans och som kan vara svår att överblicka vid en prövning av enskilda förslag. Detsamma gäller bedömningen av hur det samlade utfallet på politikområdet förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

När det gäller frågan om kommissionens motiveringar kan utskottet konstatera att kommissionen i samtliga fall redogjorde för sin syn på förslagens förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

En kontroll i IPEX har gjorts av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande eller lämnat ett motiverat yttrande. I utskottets prövningar under 2018 ingick emellertid inte någon information från IPEX eller från andra nationella parlament.

Riksdagens representant vid EU:s institutioner kontaktades inte specifikt i de nu aktuella subsidiaritetsprövningarna. Socialförsäkringsutskottets kansli har dock löpande kontakt med och får information från riksdagens representant vid EU:s institutioner om subsidiaritetsprövningar.

Stockholm den 7 november 2019

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Rikard Larsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Paula Bieler (SD), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Bengt Eliasson (L), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Ann-Sofie Alm (M), Jonny Cato (C), Christina Höj Larsen (V), Linda Lindberg (SD) och Erica Nådin (S).

Avvikande mening

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen (SD)

Paula Bieler (SD), Jonas Andersson i Skellefteå (SD) och Linda Lindberg (SD) anför:

Vi kan konstatera att prövningarna gällt ett område av starkt gränsöverskridande karaktär och att det därför är nödvändigt att ha ett effektivt samarbete mellan EU:s medlemsstater. Lösningen på eventuella problem eller brister i EU:s regelverk står emellertid inte alltid att finna i ytterligare förskjutning av makt till EU eller ett breddande av EU:s kompetens. I enlighet med den grundläggande tanken bakom subsidiaritetsprincipen bör i stället problemen i första hand lösas på nationell nivå, på ett sätt som är proportionerligt i förhållande till det avsedda målet.

Ett par av de utkast som prövades under 2018 måste enligt vår bedömning till viss del anses strida mot subsidiaritetsprincipen. Vissa av de åtgärder som föreslagits har kunnat genomföras på nationell nivå av medlemsstaterna. I flera fall anser vi dessutom, vid en proportionalitetsbedömning, att förslagen gått utöver vad som krävs för att uppnå målen. Detta gäller bl.a. förslagen till ändring av viseringskodexen, COM(2018) 252, av förordningen om Europeiska unionens asylbyrå, COM(2018) 633, av förordningen om inrättande av Asyl- och migrationsfonden, COM(2018) 471, och om ändring av Amif-fonden genom förnyade åtaganden eller omfördelning, COM(2018) 719.

Ett exempel är den föreslagna förordningen om Europeiska unionens asylbyrå, COM(2018) 633, där det kan konstateras att medlemsstaterna redan har ett ansvar för att genomföra en gemensam migrationspolitik. De har nationella myndigheter som ska tillämpa dessa gemensamma europeiska bestämmelser. Att därutöver inrätta en särskild myndighet på unionsnivå för dessa frågor, en myndighet som dels kommer att sakna kompetens att på ett meningsfullt sätt understödja medlemsstaterna, dels kommer att medföra stora kostnader för medlemsstaterna, måste anses strida mot subsidiaritetsprincipens andemening.

När det gäller utvecklingen över tid menar vi att om kompetens inom ett visst område har överförts till EU och ett förslag har genomförts blir det allt svårare för medlemsstaterna att i ett senare skede, när det gäller ett nytt förslag inom samma område, hävda att EU saknar kompetens, eller att frågan skulle hanteras bättre på nationell nivå. Medlemsstaterna har ju redan genom den första prövningen fastställt att EU har kompetens.

När det gäller frågan om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar kan vi konstatera att det finns en bristande insikt om vikten av subsidiaritet och proportionalitet och att detta i viss mån riskerar att göra subsidiaritetsprövningarna meningslösa.

Vi anser dessutom att det i större utsträckning bör kunna göras ett proportionalitetstest som en del av subsidiaritetsprövningen.

När det gäller kommissionens motiveringar vill vi betona att motiveringarna i de flesta fall har varit mycket begränsade i sin omfattning och att de måste anses som mycket kortfattade och oprecisa.