



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet beslutade den 24 september 2013 att ge övriga utskott tillfälle att yttra sig över gjorda iakttagelser i en promemoria som upprättats vid konstitutionsutskottets kansli. Yttrandena ska lämnas senast den 14 november 2013.

Konstitutionsutskottets uppföljning omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen, dvs. som har lett till beslut i antingen utskottet (protokollsutdrag) eller kammaren (motiverat yttrande) under tiden den 1 januari–31 december 2012.

Socialförsäkringsutskottet har under denna period genomfört fyra subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa fyra ärenden. I samtliga fall har utskottet funnit att utkastet 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.

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 2012 jämfört med 2011.
2. En bedömning av i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden inom utskottets beredningsområde minskat till följd av i promemorian nämnda förslag från EU samt hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.
3. En kommentar om kommissionens motiveringar.
4. En kommentar om i vilken utsträckning utskotten använder sig av kontakter med riksdagens ständiga representant i Bryssel för inhämtande och utlämnande av information och hur kontakterna fungerar. En kommentar önskas även om inhämtande av information från IPEX.

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

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av asyl- och migrationsfonden (KOM(2011) 751).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 573/2007/EG, beslut nr 575/2007/EG och rådets beslut 2007/435/EG för att öka medfinansieringssatsen för Europeiska flyktingfonden, Europeiska återvändandefonden och Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare när det gäller vissa bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen för vissa medlemsstater som drabbats eller hotas av allvarliga svårigheter med avseende på deras finansiella stabilitet (KOM(2012) 526).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslut nr 574/2007/EG för att öka medfinansieringssatsen för fonden för yttre gränser för vissa medlemsstater som drabbats eller hotas av allvarliga svårigheter med avseende på deras finansiella stabilitet (KOM(2012) 527).

- Förslag till Europaparlamentets och rådets 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(2012) 650).

Fördraget

Under den nu aktuella perioden hänför sig två prövningar till området gränskontroll (artikel 77 i EUF-fördraget) och två prövningar till området asyl- och invandringspolitik (artiklarna 78 och 79 i EUF-fördraget).

För dessa politikområden gäller följande enligt EUF-fördraget. Av avdelning V framgår bl.a. 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 (artikel 67).

Lissabonfördraget gav nya befogenheter åt europeiska institutioner att anta åtgärder som syftar till att upprätta en gemensam förvaltning av EU:s yttre gränser och skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem. Genom Lissabonfördraget etablerades även regler, förhållanden och rättigheter när det gäller invandring.

När det gäller gränskontroll ska unionen utforma en politik med syftet att bl.a. säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning vid passage av de yttre gränserna samt stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. Vad gäller exempelvis viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid samt personkontroll vid de yttre gränserna beslutar Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Vidare gäller att om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att underlätta utövandet av den fria rörligheten, och om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen, får rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta bestämmelser om t.ex. pass och bevis om uppehållstillstånd. Rådet ska i dessa fall besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet (artikel 77).

Unionen ska utforma en gemensam asylpolitik. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem (CEAS) som omfattar bl.a. en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare, kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl samt normer för mottagande av personer som söker asyl. Vidare får rådet, efter att ha hört Europaparlamentet, på förslag av kommis-

sionen besluta om provisoriska åtgärder till förmån för medlemsstater som försatts i en nödsituation med plötslig tillströmning av medborgare från tredjeländer (artikel 78).

Beträffande invandringspolitiken ska unionen bl.a. utforma en gemensam sådan i syfte att i alla lägen säkerställa dels en effektiv förvaltning av migrationsströmmarna, dels en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna. Vad gäller de frågor som ligger inom socialförsäkringsutskottet beredningsområde gäller att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder som rör villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening. Vidare ska detta förfarande tillämpas för bl.a. rättigheter för tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat samt vid avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt. Därutöver gäller att unionen får ingå återtagandeavtal med tredjeländer. I artikeln anges uttryckligen att åtgärderna inte ska inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa från ett tredjeland till deras territorium för att där söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare (artikel 79).

Av fördraget framgår att genomförandet av unionens politik avseende gränskontroll, asyl och invandring 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 innehålla lämpliga åtgärder för tillämpningen av denna princip (artikel 80).

För området gäller delad befogenhet mellan unionen och medlemsstaterna enligt EUF-fördraget, avdelning 1 Unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden, artikel 4.2.

Utskottets iakttagelser

När det gäller frågorna om dels det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2011 och 2012, dels i vilken utsträckning utrymmet för nationella åtgärder på olika politikområden har minskat och hur utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprättandet av subsidiaritetsprincipen, gör utskottet följande iakttagelser.

Utskottet har under den 1 december 2009–31 december 2012 prövat tolv utkast till lagstiftningsakter. Dessa har främst gällt politikområdena gränskontroll, asylpolitik och invandringspolitik. Ett förslag har gällt fri rörlighet för arbetstagare (social trygghet). I samtliga fall har utskottet gjort bedömningen att utkasten inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet, som tidigare har uttalat sig om utvecklingen vad gäller området fri rörlighet för personer (avdelning IV, EUF-fördraget), kan konstatera att under den nu aktuella perioden har inte något förslag avsett detta politikområde, varför utskottet här hänvisar till sina tidigare gjorda iakttagelser (yttr. 2012/13:SfU2y).

Utskottet noterar att politiken inom området för inrikes frågor har vuxit i betydelse under de senaste åren, och att detta bl.a. bekräftas i Stockholmsprogrammet och dess handlingsplan. Genomförandet av dessa är en strategisk prioritering för en femårsperiod och gäller t.ex. migration (bl.a. invandring, asyl och återvändande) och förvaltning av de yttre gränserna (bl.a. viseringspolitik). 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 (de övriga rör civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete). Utskottet kan konstatera att området till sin karaktär har en starkt gränsöverskridande dimension och att detta nödvändiggör ett effektivt samarbete på europanivå.

Som angetts ovan har utskottet prövat fyra utkast till lagstiftningsakter under den nu aktuella perioden. Ett gällde ett förslag till förordning om inrättande av en asyl- och migrationsfond. Bland annat för att förenkla fondstrukturen föreslogs att flera fonder skulle slås ihop till en. Vissa ändringar föreslogs även i syfte att politiken på området ska utformas på grundval av solidaritet mellan medlemsstaterna (KOM(2011) 751). Två prövningar gällde förslag till ändringar i Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av vissa fonder för perioderna 2007–2013 respektive 2008–2013 i syfte att öka medfinansieringssatsen (KOM(2012) 526 och KOM(2012) 527). KOM(2012) 650 gällde förslag till ändring av förordning (EG) nr 539/2001 (den s.k. viseringslistan) och gick i huvudsak ut på att införa undantag för vissa ö-nationer från viseringskravet vid inresa till Schengenområdet.

Ett genomförande av dessa förslag kan enligt utskottets bedömning inte anses minska utrymmet för nationella åtgärder. Utskottet kan inte heller se att förslagen inneburit någon förskjutning vad gäller kompetens eller befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna, utöver den befogenhetsfördelning som slagits fast genom Lissabonfördraget. Utskottet anser dock att det är svårt att i dag bedöma hur det samlade utfallet på dessa politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen.

När det gäller frågan om kommissionens motiveringar kan utskottet konstatera att de alltså är mycket kortfattade och oprecisa. 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 ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Vidare noterar utskottet att när det gäller förslaget om den s.k. viseringslistan anför kommissionen att en överföring av länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa omfattas av EU:s exklusiva behörighet i enlighet med artikel 77.2 a i EUF-fördraget.

Vad gäller i vilken utsträckning utskotten använder sig av riksdagens representant vid EU:s institutioner kan konstateras att utskottet inte funnit behov av att ta kontakt med representanten när det gäller subsidiaritetsprövningarna under den aktuella perioden.

När det gäller frågan om i vilken utsträckning utskottet har hämtat information från IPEX kan noteras att en kontroll görs av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande och om i så fall något motiverat yttrande avgetts. Inte i något fall har informationen från IPEX ingått i utskottets prövning.

Stockholm den 7 november 2013

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Tomas Eneroth

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Hans Backman (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Gunilla Nordgren (M), Gunvor G Ericson (MP), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Eva Lohman (M), Ann-Britt Åsebol (M), Lars Gustafsson (KD) och Tomas Nilsson (S).