



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Enligt 7 kap. 8 § riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 september 2017 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 2016.

Socialförsäkringsutskottet genomförde under denna period elva subsidiaritetsprövningar. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa ärenden. I samtliga fall fann utskottet att utkastet till lagstiftningsakt inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

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 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 2016 jämfört med 2015 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 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 har gjort en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter
5. i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information
6. hur utskottet i övrigt anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar

Under tiden den 1 januari–31 december 2016 genomförde socialförsäkringsutskottet följande elva subsidiaritetsprövningar av utkast till lagstiftningsakter från kommissionen:

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk reseedling för återsändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, KOM(2015) 668.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), KOM(2016) 270, Dublinförordningen.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska unionens asylbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 439/2010, KOM(2016) 271.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av [förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken

medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat], för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (omarbetning), KOM(2016) 272.

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(2016) 290, viseringsförordningen.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning, KOM(2016) 378, blåkortsdirektivet.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland, KOM(2016) 434.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), KOM(2016) 465, mottagandedirektivet.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, KOM(2016) 466, skyddsgrundsförordningen.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, KOM(2016) 467, asylprocedurförordningen.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en unionsram för vidarebosättning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 516/2014, KOM(2016) 468.

Under den aktuella perioden hänför sig en prövning till politikområdet gränskontroll (artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget), sex till politikområdet asyl (artikel 78.2 e respektive d i EUF-fördraget), tre till politikområdet invandring (artikel 79.2 a–c i EUF-fördraget, och ett till politikområdena asyl och invandring (artiklarna 78.2 a respektive 79.2 a).

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 77.2 a framgår 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. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet bl.a. besluta om åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid.

Av artikel 78.2 framgår 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. Vid tillämpning ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar bl.a. gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller subsidiärt skydd (punkt d) och kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om asyl eller subsidiärt skydd (punkt e).

Av artikel 79.2 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. Av artikel 79.5 framgår att dessa åtgärder inte får inverka på medlemsstaternas rätt att bestämma hur många tredjelandsmedborgare som beviljas inresa för att söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare.

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 genomförda subsidiaritetsprövningar under 2016 jämfört med 2015, 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.

Socialförsäkringsutskottet prövade under perioden den 1 december 2009–31 december 2016 33 utkast till lagstiftningsakter. Dessa gällde främst politikområdena gränskontroll, invandringspolitik och asylpolitik. Under det nu aktuella uppföljningsåret 2016 behandlades elva lagstiftningsförslag. För det föregående uppföljningsåret 2015 behandlade utskottet tre lagstiftningsförslag. Att utskottet har prövat fler lagstiftningsförslag än föregående uppföljningsår kan enligt utskottet förklaras av flyktingsituationen i Europa som under hösten 2015 ledde till att kommissionen presenterade meddelandet om en migrationsagenda för EU (KOM(2015) 240), samt meddelandet om en reform av det gemensamma Europeiska asylsystemet och ökade möjligheter för laglig inresa till Europa (KOM(2016) 197). Som en uppföljning på dessa meddelanden presenterade kommissionen sju utkast till lagstiftningsakter (KOM(2016) 270–272 och 465–468), vilka utgör förslag till ett reformerat gemensamt asylsystem inom EU (CEAS). Utskottet kan konstatera att antalet subsidiaritetsprövningar under detta uppföljningsår (2016) är det högsta för socialförsäkringsutskottet sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.

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 stark gränsöverskridande karaktär och att det därför är nödvändigt att ha ett effektivt samarbete på europeisk nivå. Utskottet fann inte heller vid något tillfälle under 2016 skäl att lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt.

Av de elva utkasterna som utskottet prövade under den nu aktuella perioden avsåg ett införandet av ett instrument för reglering av formen och de tekniska specifikationerna för ett gemensamt europeiskt resedokument för återsändande. Ett förslag avsåg en ändring i den befintliga förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeländer med syftet att göra uppehållstillstånden svårare att förfälska. Ett förslag avsåg att stärka den s.k. suspenderingsmekanismen vilken är en integrerad del av EU:s gemensamma viseringspolitik. Utskottet kan när det gäller dessa konstatera att de främst rör ändringar i gällande förordningar av bl.a. teknisk karaktär. Utskottet kan inte nu se att dessa ändringsförslag inverkar på balansen vad gäller utrymmet för nationella åtgärder.

Ett förslag avsåg en revidering av direktivet om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning (det s.k. blåkortsdirektivet). Utskottet noterar att kommissionens förslag presenteras som ett led i EU:s insatser för att utveckla en ny politik för laglig migration, och syftet med förslaget är att förbättra EU:s möjligheter att attrahera och behålla högkvalificerade tredjelandsmedborgare. Utskottet, som kan konstatera att förslaget medför en viss begränsning av medlemsstaternas möjligheter att utforma en egen politik på området, delar dock kommissionens bedömning att ett direktiv med ökad grad av harmonisering är rätt instrument för att förbättra EU:s förmåga att locka till sig och behålla högkvalificerad kompetens. Åtgärdens

innehåll är vidare begränsat till vad som är nödvändigt för att lösa de problem som har identifierats.

Sju av förslagen ingick i CEAS och hade det övergripande syftet att uppnå en effektiv, rättvis och human asylpolitik, som kan fungera ändamålsenligt vid både normalt och högt migrationstryck. I två av de förslag som kommissionen lagt fram inom reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet, KOM(2016) 466 (förslag till skyddsgrundsförordning) och KOM(2016) 467 (förslag till asylprocedurförordning), föreslås att nuvarande skyddsgrundsdirektiv och asylprocedurdirektiv ersätts av förordningar. Kommissionens förslag i dessa dokument innehåller bl.a. bestämmelser om längden på uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt regler för förfaranden vid asylprövning. Utskottet kan konstatera att övergången till förordningar innebär att bestämmelserna blir direktverkande och att utrymmet för nationella åtgärder således minskar.

Utskottet kan emellertid konstatera att Lissabonfördraget gav nya befogenheter åt europeiska institutioner att bl.a. upprätta ett gemensamt europeiskt asylsystem. Av artikel 78.2 a–g framgår att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska besluta om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar bl.a. en enhetlig asylstatus för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande samt gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla enhetlig asylstatus eller alternativt skydd. Utskottet kan således inte se att de enskilda förslagen inneburit en minskning av utrymmet för nationella åtgärder utöver den befogenhetsfördelning som slagits fast genom Lissabonfördraget. Utskottet kan inte heller se att förslagen i sig därutöver inneburit en förskjutning av kompetens eller befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. 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.

Utskottet har inte explicit gjort någon bedömning av proportionaliteten i samband med prövningen av utkast till lagstiftningsakter.

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 gjordes av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande eller lämnat ett motiverat yttrande. I utskottets prövningar under 2016 har emellertid inte någon information från IPEX eller från andra nationella parlament ingått. 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 vad gäller subsidiaritetsprövningar.

Stockholm den 26 oktober 2017

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), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Kerstin Nilsson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD), Teresa Carvalho (S), Mathias Tegnér (S), Heidi Karlsson (SD) och Helena Bonnier (M).