



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 24 september 2013 att bereda övriga utskott tillfälle att senast den 14 november 2013 yttra sig över en promemoria som upprättats vid konstitutionsutskottets kansli. I promemorian beskrivs vilka iakttagelser konstitutionsutskottet gjort vid uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Konstitutionsutskottets uppföljning hösten 2013 omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen, dvs. lett till beslut antingen i ett utskott (protokollsutdrag) eller i kammaren (motiverat yttrande), under tiden den 1 januari–31 december 2012. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas av konstitutionsutskottet. Konstitutionsutskottet önskar särskilt att utskotten kommenterar och gör bedömningar om vissa särskilt angivna frågor.

I yttrandet redovisar arbetsmarknadsutskottet sina kommentarer och bedömningar när det gäller de frågor som konstitutionsutskottet särskilt har angett. Utskottet har under den aktuella perioden genomfört tre subsidiaritetsprövningar. I ett fall, som rörde den s.k. Monti II-förordningen, ansåg utskottet att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet redogör närmare för hur utskottet beredde det förslaget, som senare resulterade i att ett s.k. gult kort utfärdades för första gången på EU-nivå. Redogörelsen avser särskilt erfarenheterna från kontakterna med riksdagens ständiga representant i Bryssel.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen i uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen. Konstitutionsutskottet ska enligt nämnda paragraf följa tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet har för uppföljningen av 2012 års subsidiaritetsprövningar beslutat att efterfråga övriga utskotts eventuella kommentarer till de iakttagelser som konstitutionsutskottet har gjort i en promemoria som översänts till utskotten (daterad 2013-09-24).

Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömning:

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.

Utskottets subsidiaritetsprövningar under 2012

Arbetsmarknadsutskottet genomförde under 2012 subsidiaritetsprövningar i tre ärenden:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2004/40/EG om minimikrav för arbetstagares hälsa och säkerhet vid exponering för risker som har samband med fysikaliska agens (elektromagnetiska fält) i arbetet (18:e särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG), KOM(2012) 15.
- Förslag till rådets förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, den s.k. Monti II-förordningen, KOM(2012) 130.

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, det s.k. tillämpningsdirektivet, KOM (2012) 131.

Utskottet fann i ett fall att kommissionens förslag inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det gällde förslaget om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (Monti II-förordningen). Utskottet föreslog att riksdagen skulle lämna ett motiverat yttrande i det fallet (utl. 2011/12:AU14). Riksdagen biföll utskottets förslag, och ett motiverat yttrande översändes till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (rskr. 2011/12:214). De nationella parlamenten i EU:s medlemsstater utfärdade sammanlagt 12 motiverade yttranden om detta förslag, vilket motsvarade 19 röster. Gränsen på 18 röster passerades, och på EU-nivå utfärdades därför för första gången ett s.k. gult kort med anledning av förslaget och kommissionen drog tillbaka sitt förslag.

I övriga två ärenden ansåg utskottet inte att förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar den uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen som konstitutionsutskottet genomför. Enligt utskottets uppfattning är de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar ett viktigt demokratiskt instrument. Det är viktigt att subsidiaritetsprövningarna som görs i riksdagen och övriga nationella parlament följs upp och att erfarenheterna tas till vara.

Av de 125 subsidiaritetsprövningar som riksdagen genomförde under den aktuella perioden avsåg tre arbetsmarknadsutskottets beredningsområde. Gällande frågorna 1) och 2) i konstitutionsutskottets promemoria kan utskottet inledningsvis konstatera att utskottet under 2012 behandlade ett begränsat antal ärenden och att dessa var uppdelade på olika politikområden. Utskottet uttalade vid föregående års uppföljning att det, mot bakgrund av det begränsade antal subsidiaritetsprövningar som utskottet vid den tidpunkten hade hanterat, var svårt för utskottet att göra några övergripande bedömningar om hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen (2012/13:AU2y). Av utskottets ärenden under 2012 är det endast ett som resulterat i lagstiftning på EU-nivå – ändringen av direktivet om elektromagnetiska fält, KOM(2012) 15. Lagstiftningsåtgärderna i det fallet innebar dock inte att gällande EU-lagstiftning ändrades i sak, utan endast att tidsfristen för införlivande av direktiv 2004/40/EG förlängdes. Enligt utskottets mening är underlaget av subsidiaritetsprövningar fortfarande alltför begränsat för att utskottet ska kunna dra några mer övergripande slutsatser om hur den sammantagna utvecklingen på olika områden förhåller sig till upprätthållan-

det av subsidiaritetsprincipen. Av samma skäl anser utskottet att det inte nu går att på ett generellt plan bedöma hur utrymmet för nationella åtgärder på olika områden inom utskottets beredningsområde har minskat till följd av de förslag från EU som nämns i promemorian.

Utskottet noterar att konstitutionsutskottet vid årets uppföljning inte särskilt har efterfrågat kommentarer kring ärendenas formella beredning utan valt att fokusera på utfallet. I konstitutionsutskottets promemoria läggs dock relativt stor vikt vid hanteringen av Monti II-förordningen på både nationell nivå och EU-nivå. Utskottet finner det därför lämpligt att i det följande nämna något om hur utskottet hanterade ärendet. Utskottet vill i det sammanhanget särskilt lyfta fram de förhållandevis omfattande kontakter som förekom med riksdagens ständiga representant i Bryssel (Brysselrepresentanten) i ärendet. Det ger samtidigt svar på en del av fråga 4) i promemorian.

Utskottets kansli uppmärksammades på förslaget till Monti II-förordningen av Brysselrepresentanten redan innan det antogs av kommissionen. Brysselrepresentanten informerade samtidigt kansliet om att det ansvariga utskottet i danska Folketinget var intresserat av att få information om hur andra nationella parlament resonerade kring förslaget. Att utskottet uppmärksammas på ett förslag på ett så tidigt stadium och att ett annat lands nationella parlament uttrycker en så tydlig önskan om att få ta del av information hör inte till den vanliga ordningen när utskottet bereder subsidiaritetsärenden. Ytterligare en omständighet som skiljer ärendets gång för Monti II-förordningen från flera andra subsidiaritetsprövningar är tillfälligheten att Konferensen mellan de parlamentariska organen för EU-frågor vid Europeiska unionens parlament (Cosac) hade ett möte inplanerat mitt under åttaveckorsfristen för prövningen av ärendet. Mötet hölls i Danmark, som då var ordförandeland i EU, vars nationella parlament alltså redan tidigt hade visat stort intresse för Monti II-förordningen. Mötet innebar att ledamöter från nationella parlament fick en möjlighet att prata med varandra på ett informellt sätt om Monti II-förordningen och dess förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Vid mötet cirkulerade även ett utkast till motiverat yttrande som Folketinget hade tagit fram och som bl.a. svenska ledamöter fick ta del av. Även arbetsmarknadsutskottets kansli fick ta del av utkastet som underhandsinformation från Brysselrepresentanten. Det fördes då en grundlig diskussion om den rättsliga grunden för kommissionens förslag och vad som anfördes om detta i det danska utkastet till motiverat yttrande.

Enligt uppgifter från Brysselrepresentanten fanns det över lag ett stort intresse från både ledamöter och utskottets kansli om hur subsidiaritetsprövningen av Monti II-förordningen hanterades av andra nationella parlament. Utskottets uppfattning är att Brysselrepresentanten i det här sammanhanget, precis som vid flera tidigare tillfällen, var en mycket användbar källa för att snabbt få information. Informationen i det här fallet avsåg främst hur läget såg ut i andra nationella parlament i fråga om ställningsta-

gandet i subsidiaritetsfrågan och resonemanget kring den rättsliga grunden. Inom kretsen av nationella representanter vid EU:s institutioner i Bryssel delades vid olika tillfällen under ärendets gång information om just hur olika nationella parlament ställde sig i ärendet och varför. Den svenska Brysselrepresentanten skickade vidare sådan underhandsinformation till både intresserade ledamöter och utskottets kansli. Som exempel på information som vidarebefordrades till utskottets kansli kan nämnas utkast till motiverade yttranden från flera andra länder. Sammantaget fick utskottets kansli under ärendets beredning en stor mängd underhandsinformation om vad som hände med ärendet i olika nationella parlament. Utskottet anser att den information som Brysselrepresentanten ofta kan erbjuda om hur andra nationella parlament agerar i ett visst ärende underlättar dialogen mellan de nationella parlamenten i EU-frågor över lag. Informationen understödjer även möjligheterna till samordning mellan nationella parlament i ett visst ärende. Beredningen av Monti II-förordningen och inte minst utfallet, som ju innebar att ett första gult kort på EU-nivå utfärdades, visar enligt utskottets mening på vikten av informationsutbyte mellan nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärenden. Brysselrepresentanten är en viktig kanal för sådant informationsutbyte.

När det gäller fråga 4) och användningen av de nationella parlamentens informationsutbytessystem IPEX har utskottet tidigare uttalat att värdet av informationen i IPEX begränsas av att medlemsstaterna bereder ärendena samtidigt. Det är inte ovanligt att det saknas information från andra medlemsländer vid tidpunkten för utskottets prövning och ställningstagande. Dessutom är den information som läggs in i systemet ofta på respektive medlemslands eget språk, vilket kan göra informationen svårtillgänglig. Dessa generella problem med IPEX gjorde sig gällande även vid utskottets beredning av subsidiaritetsärenden under den nu aktuella perioden.

När det gäller fråga 3) om kommissionens motiveringar till varför den anser att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen kan utskottet på nytt konstatera att motiveringarna generellt är mycket kortfattade. I ett av fallen – ändringen av direktivet om elektromagnetiska fält – var motiveringen begränsad till att i allt väsentligt konstatera att förslaget innebar förändringar i en EU-rättslig akt och därför inte kunde åtgärdas på nationell nivå. I de två andra förslagen som utskottet hanterade under den aktuella perioden – Monti II-förordningen och tillämpningsdirektivet – förde kommissionen ett kortfattat resonemang i sak om varför den ansåg att EU-lagstiftning var nödvändig i båda fallen. Utskottet instämmer i vad konstitutionsutskottet uttalat vid flera tillfällen (se t.ex. 2012/13:KU8 s. 59) om att uteblivna eller knapphändiga motiveringar gör det svårt för riksdagen och andra nationella parlament att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs och att detta utgör en allvarlig brist i unionens lagstiftningsprocess.

Utskottet noterar avslutningsvis att när kommissionen drog tillbaka förslaget till Monti II-förordningen i september 2012, lämnade den endast en kort och allmänt hållen förklaring till varför förslaget drogs tillbaka. Varje nationellt parlament som antagit motiverade yttranden fick ett likalydande brev från kommissionen där det visserligen nämndes att ett gult kort hade utfärdats och att kommissionen hade övervägt de nationella parlamentens argument. Som skäl för att dra tillbaka förslaget anförde dock kommissionen att förslaget sannolikt inte skulle få det politiska stöd som krävdes för antagandet av förslaget. Även om vissa ytterligare förklaringar därefter lämnats av kommissionen i svar på de nationella parlamentens motiverade yttranden, anser utskottet att det är beklagligt att kommissionen inte på ett tydligare sätt erkänt vikten av de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar. De nationella parlamentens hantering av Monti II-förordningen visar enligt utskottets mening på betydelsen av systemet med nationella subsidiaritetsprövningar och på att systemet är av vikt för lagstiftningsprocessen inom EU.

Stockholm den 5 november 2013

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Ylva Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ylva Johansson (S), Maria Plass (M), Raimo Pärssinen (S), Katarina Brännström (M), Maria Stenberg (S), Gustav Nilsson (M), Patrik Björck (S), Christer Nylander (FP), Ann-Christin Ahlberg (S), Johan Andersson (S), Hanif Bali (M), Mehmet Kaplan (MP), Jenny Petersson (M), Penilla Gunther (KD), Göran Lindell (C) och Björn Söder (SD).