



## 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 15 september 2016 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 2015.

Socialförsäkringsutskottet genomförde under denna period tre 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 utfallen 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.

Av den promemoria som upprättats framgår att konstitutionsutskottet särskilt önskar följande:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2015 jämfört med 2014 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. En redogörelse för majoritetsförhållandena vid utskottets prövning av utkast till lagstiftningsakter under 2015.
3. En samlad bedömning av 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.
4. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
5. En redogörelse för i vilken utsträckning utskottet har gjort en proportionalitetsbedömning inom ramen för subsidiaritetsprövningen av utkast till lagstiftningsakter.
6. En kommentar om i vilken utsträckning utskottet använder sig av IPEX eller kontakter med riksdagens representant vid EU:s institutioner för inhämtande och utlämnande av information.
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 2015 genomförde socialförsäkringsutskottet följande tre subsidiaritetsprövningar av utkast till lagstiftningsakter från kommissionen:

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1683/1995 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar, KOM(2015) 303.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en omplaceringsmekanism vid kriser och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, KOM(2015) 450.

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av EU:s gemensamma förteckning över säkra ursprungsländer enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU och om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och om ändring av direktiv 2013/32/EU, KOM(2015) 452.

Under den aktuella perioden hänför sig en prövning till politikområdet gränskontroll (artikel 77.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget), och två till politikområdet asyl (artikel 78.2 e respektive d i EUF-fördraget).

Dessa politikområden faller under avdelning V i EUF-fördraget, 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 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. Vid tillämpning av dessa åtgärder ska Europaparlamentet och rådet 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).

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 2015 jämfört med 2014, 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.

Under tiden den 1 december 2009–31 december 2015 prövade utskottet 22 utkast till lagstiftningsakter. Dessa gällde främst politikområdena gränskontroll, invandringspolitik och asylpolitik.

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 har inte heller vid något tillfälle funnit skäl att lämna ett motiverat yttrande över ett utkast till lagstiftningsakt.

Av de tre utkasten till lagstiftningsakter som utskottet prövade under den nu aktuella perioden avsåg ett en ändring av utformningen av visumhandlingar för att göra dessa mer enhetliga och säkra genom ett nytt säkerhetskoncept och en ny utformning på viseringsmärket. Ett förslag gällde en ändring i Dublinförordningen och rörde inrättandet av en omplaceringsmekanism vid kriser. Det sista förslaget som prövades under perioden innebar upprättandet av en EU-gemensam förteckning över säkra ursprungsländer (att införas i det s.k. asylprocedurdirektivet).

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.

Utskottet kan emellertid konstatera att Lissabonfördraget gav nya befogenheter åt europeiska institutioner att vidta åtgärder som syftar till att upprätta en gemensam förvaltning av EU:s yttre gränser och skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem (före fördragsändringarna gällde s.k. miniminormer för exempelvis området asyl). Vad gäller bl.a. ett av utkasten, KOM(2015) 452, som utskottet prövade under 2015 är syftet just en ytterligare harmonisering på området, och det kan enligt utskottet således inte anses minska utrymmet för nationella åtgärder utöver den befogenhetsfördelning som slagits fast genom Lissabonfördraget. Utskottet noterar emellertid, när det gäller det nämnda utkastet, att det under 2016 har lämnats ytterligare ett utkast till lagstiftningsakt avseende samma författning. I kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och upphävande av direktiv 2013/32/EU, KOM(2016) 467, föreslår kommissionen att asylprocedurdirektivet ska ersättas av en förordning (i vilken en förteckning över säkra länder föreslås ingå), vilket innebär att bestämmelserna blir direktverkande. Förslaget syftar enligt

kommissionen till att etablera ett enhetligt förfarande för internationellt skydd som är effektivt, rättvist och balanserat.

Ett omfattande lagstiftningsarbete har inletts på området i syfte att uppnå ett gemensamt europeiskt asylsystem. Enligt utskottet är det viktigt att uppmärksamma den samlade effekten som olika förslag kan ha tillsammans och som kan vara svår att överblicka vid en prövning av enskilda förslag. Utskottet kan dock konstatera att det i dag är svårt att bedöma 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.

Som en kommentar till frågan om majoritetsförhållandena vid utskottets prövning av utkasten till lagstiftningsakter kan utskottet konstatera att SD-ledamöterna ansåg att förslaget om inrättandet av en omplaceringsmekanism vid kriser stred mot subsidiaritetsprincipen. I övriga subsidiaritetsprövningar var utskottet enigt.

När det gäller frågan om kommissionens motiveringar kan utskottet konstatera att kommissionen i samtliga lämnade redogörelse för förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagens representant vid EU:s institutioner kontaktades inte om subsidiaritetsprövningarna. En kontroll i IPEX har gjorts av om andra EU-länder har inlett ett subsidiaritetsförfarande eller lämnat ett motiverat yttrande.

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

Stockholm den 27 oktober 2016

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), Yilmaz Kerimo (S), Solveig Zander (C), Rickard Persson (MP), Lotta Finstorp (M), Linus Bylund (SD), Aron Modig (KD), Patrik Engström (S), Christina Høj Larsen (V) och Mathias Tegnér (S).