



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 14 oktober 2010 att bereda övriga utskott tillfälle att senast den 18 november 2010 ge de eventuella kommentarer som utskotten anser sig ha till de i en bifogad promemoria gjorda iakttagelserna avseende

- upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen
- användandet av den tvåstegsmetod som hänvisats till i förarbetena
- kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen
- förekomst eller avsaknad av information från regeringen
- den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå
- övrigt.

Konstitutionsutskottet beslutade även att bereda utskotten tillfälle att senast samma dag svara på följande frågor:

- Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?
- Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått i?
- Har utskottet haft någon användning av informationen i Ipex under beredningen av ärendena?

Socialförsäkringsutskottet har under perioden den 1 december 2009–30 juni 2010 haft ett subsidiaritetsärende samt yttrat sig till justitieutskottet med anledning av en subsidiaritetsprövning. Utskottets yttrande tar sin utgångspunkt i dessa två ärenden.

Utskottets överväganden

Beträffande gjorda iakttagelser avseende

- *upprättande av kanslipromemoria e.d. som ett led i föredragningen*
- *användandet av den tvåstegsmetod som hänvisats till i förarbetena*
- *kommissionens motiveringar eller avsaknaden av motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen*
- *förekomst eller avsaknad av information från regeringen*

Yttrandet till justitieutskottet över förslag till ändring i ”Frontexförordningen” (KOM(2010) 61), i de delar som rörde socialförsäkringsutskottets beredningsområde, var det första tillfälle vid vilket utskottet gjorde en subsidiaritetsprövning av ett lagstiftningsärende. En relativt omfattande promemoria upprättades därför, vari bl.a. redogjordes för Lissabonfördragets bestämmelser och principerna för subsidiaritetsprövningen. Vidare innehöll promemorian en beskrivning av prövningen i riksdagen och de vägledande riktlinjerna för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen och den s.k. tvåstegsmetoden. Subsidiaritetsärendets behandling i riksdagen samt socialförsäkringsutskottets tidigare behandling av sakfrågan återgavs i promemorian. Slutligen redogjordes för rättslig grund samt kommissionens motivering i anledning av subsidiaritetsprincipen. Kommissionens motivering var utförlig. Regeringen informerade justitieutskottet om sin bedömning av subsidiaritetsfrågan vid ett sammanträde. Vid justitieutskottets sammanträde närvarade en tjänsteman från SfU:s kansli, som vidarebefordrade informationen till socialförsäkringsutskottet. Socialförsäkringsutskottets majoritet ansåg att lagstiftningsförslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. V- och MP-ledamöterna anförde avvikande mening och ansåg att det som regleras i förordningen bättre torde kunna hanteras av respektive medlemsland.

När det gäller utskottets subsidiaritetsprövning av förslaget till ändring i viseringsförordningen, den s.k. listan (KOM(2010) 256) innehöll promemorian kortfattade uppgifter om förslaget, rättslig grund, subsidiaritetsprincipen samt kommissionens motivering gällande principen. Kommissionen angav att beslutet att ändra förteckningen, att överföra länder från den negativa till den positiva förteckningen eller vice versa omfattas av den exklusiva behörigheten i EU i enlighet med artikel 77 (2) (a) i Lissabonfördraget. Socialförsäkringsutskottet konstaterade att kommissionen inlett ett förfarande för subsidiaritetsprövning och gjorde under förutsättning av att förslaget hänvisades till utskottet bedömningen att förslaget inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Hänvisning till utskottet skedde senare samma dag. Åttaveckorsfristen kunde hållas och utskottet behövde inte lägga in något extra utskottssammanträde före sommaruppehållet. Utskottet, som cirka en

vecka före prövningen hade informerats av regeringen om det sakliga innehållet i förslaget till ändring i viseringsförordningen, efterfrågade inte någon information av regeringen i själva subsidiaritetsärendet.

- *den samlade utvecklingen hittills på olika politikområden vad gäller lagstiftning på EU-nivå*

Det kan noteras att utskottet tidigare inom sitt beredningsområde i olika sammanhang funnit anledning att uttala sig beträffande frågan om EU:s kompetens och subsidiaritetsprincipen, exempelvis i utskottets utlåtande över grönboken om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet (utl. 2006/07:SfU13) samt i utskottets yttrande till utrikesutskottet om Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:SfU2y).

Utskottet anförde i sitt utlåtande över grönboken om ett gemensamt europeiskt asylsystem att det är eftersträvänsvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU. Utskottet påtalade dock att vissa av grönbokens frågeställningar kan komma att förutsätta fördragsändringar och således inte rymmas inom EU:s dåvarande rättsliga ram, som till vissa delar avsåg miniminormer. Utskottet utgick också från att kommande lagstiftningsförslag tydligt skulle ange rättslig grund och att subsidiaritetsprincipen skulle beaktats. Utskottet uttalade att de gemensamma processuella reglerna, som måste utformas med utgångspunkt i subsidiaritetsprincipen, inte får leda till ökade handläggningstider och att prövningen av asylansökningar bör ske nationellt med en gemensam europeisk rättspraxisbildning på asylområdet.

I yttrandet över Lissabonfördraget noterade utskottet bl.a. att när det gäller samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen för migrerande arbetstagare kommer en övergång att ske från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. Det införs samtidigt en möjlighet för ett medlemsland att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Utskottet underströk att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga, även om de påverkas av principer i fördraget om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män. Vidare förutsatte utskottet att regeringen uppmärksammar att den samarbetsmetod som anges i artikel 140 i EUF-fördraget inte av EU i praktiken används för att genomdriva en harmonisering av nationella system inom olika socialpolitiska områden.

På migrationsområdet konstaterade utskottet i yttrandet att utgångspunkten i fördraget är att EU ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsländerna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer. Utskottet angav att redan i samband med att utskottet yttrade sig över regeringens skrivelse om Europeiska konventet om EU:s framtid (yttr. 2003/04:SfU2y) uttalade utskottet sitt stöd för att förslag som syftade till

en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik borde stödjas. Utskottet godtog den avvägning regeringen gjorde inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebar att ett medlemsland vid skapandet av den gemensamma och enhetliga politiken ska kunna tillämpa de bättre villkor som följer av landets nationella lagar. Utskottet konstaterade att Lissabonfördraget föreskriver enhetliga regler i stället för miniminormer på asylområdet.

Utskottet har nyligen i sitt utlåtande över kommissionens grönbok med sikte på tillräckliga, långsiktigt bärkraftiga och trygga pensionssystem i EU, KOM(2010) 365, uttalat bl.a. att "kommissionen ifrågasätter inte medlemsstaternas befogenheter på pensionsområdet, dvs. att utformningen av och innehållet i medlemsstaternas pensionssystem är en nationell angelägenhet. Däremot tyder formuleringen av vissa frågor på att kommissionen inte är främmande för en viss förstärkning av EU-nivån vad gäller pensionsfrågorna. Utskottets uppfattning i frågan är emellertid klar, och härom råder enighet mellan riksdagens alla partier, nämligen att det helt och hållet är respektive medlemsstats ansvar att utforma och bestämma innehållet i det egna pensionssystemet. Utskottet kan därför inte acceptera en utvidgning av eller en förstärkning av EU-nivån."

– *övrigt*

I de båda ärendena (ändring i viseringsförordningen och Frontexförordningen) hade kommissionen inlett ett subsidiaritetsförfarande. Kommissionen angav dock senare att ett subsidiaritetsförfarande inte borde ha inletts avseende viseringsförordningen, KOM(2010) 256.

Vad gäller viseringsförordningen kan utskottet konstatera att liknande ändringar även föreslagits senare. I KOM(2010) 358 har kommissionen, liksom i KOM(2010) 256, anfört att beslutet att ändra förteckningen utgör en av EU:s exklusiva behörigheter i enlighet med artikel 77 (2) (a) i EUF-fördraget. På förfrågan från kammarkansliet har kommissionen angett att något förfarande för subsidiaritetsprövning gällande KOM(2010) 358 därför inte inletts och att beslutet att inleda ett subsidiaritetsförfarande avseende KOM(2010) 256 var felaktigt. Kommissionen har vidare på fråga från kammarkansliet om grunden för kommissionens motivering för "exklusiv befogenhet" angett att den rättsliga grunden vid tiden för förordningens tillkomst angav att det skulle fastställas en "viseringslista". Enligt kommissionen är det uppenbart att artikeln angav att upprättandet av en lista måste ske på EU-nivå och att ett upprättande är logiskt bara om listan upprättas av EU. Kommissionen anförde att "by its nature such a list could not be established by the Member States individually".

När det gäller ändringar i viseringsförordningen är utskottet helt införstått med att en "viseringslista" av logiska skäl måste beslutas på EU-nivå. Principiellt kan dock frågan ställas dels om EU:s exklusiva befogenhet på området ska gälla på grund av att befogenheten haft stöd i tidigare gällande fördrag (eller unionen tagit sin befogenhet i anspråk då förordningen

beslutades), dels om förslag till ändringar i en lagstiftningsakt, som antagits med stöd av EU:s exklusiva befogenhet, inte ska vara föremål för subsidiaritetsprövning trots att den rättsliga grund som anges för ändringsförslaget uttryckligen omfattas av ett område med delad befogenhet enligt gällande fördrag.

Den rättsliga grunden vid förordningens tillkomst angav att EU inom viss tid och med kvalificerad majoritet i rådet skulle besluta om en ”viseringslista” (artikel 62.2 (b) (i) EG-fördraget). Enligt den rättsliga grund som har angivits i de båda ändringsförslagen ska EU i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om ”åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar” (artikel 77.2 (a) som återfinns i avdelning V Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i EUF-fördraget).

Efter Lissabonfördraget anges i artikel 5 i EU-fördraget bl.a. att ”principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter”. Vidare anges att varje befogenhet som inte har tilldelats unionen ska tillhöra medlemsstaterna och att subsidiaritetsprincipen ska gälla på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet. Därutöver kan konstateras att unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden finns angivna i EUF-fördraget, bl.a. i artikel 4 vari numera uttryckligen anges (artikel 4.2 (j) EUF-fördraget) att EU och medlemsländerna ska ha delade befogenheter på elva huvudområden, bl.a. området med frihet, säkerhet och rättvisa.

Någon sådan ”kompetenskatalog” fanns inte i tidigare fördrag. Där angavs i princip endast att gemenskapen ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den samt att på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig ska den vidta åtgärder i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen (artikel 5 EG-fördraget).

EU:s befogenhet grundades således tidigare i regel på vissa allmänt hållna syften. Vidare ansågs i vissa fall exklusiv kompetens kunna föreligga även på områden där det från början funnits delad kompetens, men där gemenskapen tagit sin kompetens i anspråk och medlemsländernas utrymme för nationell lagstiftning därför blivit ”upptaget” (Sieps 2003:4 s. 23–26, Jörgen Hettne, Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll).

Beträffande frågorna

- *Har tidsfristen på åtta veckor för att behandla utkast till lagstiftningsakter varit tillräcklig?*

Åtta veckor torde normalt vara en tillräcklig tid. Börjar tidsfristen löpa strax före eller under en längre plenifri period kan det emellertid vara svårt att hinna med behandlingen. Det måste utöver utskottsbehandlingen finnas tider såväl för bordläggning och remiss av kammaren som för eventuell debatt i kammaren. Tidpunkter för när utkast till lagstiftningsakter

förväntas lämnas är också ofta mycket osäkra. När det gäller t.ex. ändringar i viseringsförordningen anges dessa oftast inte förrän i ett mycket sent skede i tillgängliga planeringsunderlag.

I detta sammanhang kan även noteras att med utkast till lagstiftningsakter avses, förutom förslag till förordningar och direktiv, t.ex. vissa beslut som antas av Europaparlamentet och rådet. En lagstiftningsakt är enligt artikel 289 i EUF-fördraget en rättsakt som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande. Även dessa beslut, som ofta inte återfinns i planeringsunderlagen, måste således beaktas i utskottets planering.

- *Har utskottet haft några kontakter med utskott i andra nationella parlament under beredningen av subsidiaritetsärendena? Om ja, vilka och vad har dessa kontakter bestått i?*

Någon sådan kontakt har inte förekommit.

- *Har utskottet haft någon användning av informationen i Ipex under beredningen av ärendena?*

Mot bakgrund bl.a. av att utskottet genomförde subsidiaritetsprövningen av viseringsförordningen tidigt under åttaveckorsperioden fanns inte någon användbar information i Ipex.

Stockholm den 16 november 2010

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), Erik Almqvist (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Annelie Karlsson (S).