



Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Vid sitt sammanträde den 20 september 2012 beslutade konstitutionsutskottet att bereda övriga utskott tillfälle att kommentera de iakttagelser som redovisats i en promemoria som utarbetats inom konstitutionsutskottets kansli och som omfattar de subsidiaritetsprövningar som har genomförts i riksdagen under tiden den 1 januari 2011 — 31 december 2011.

Trafikutskottet välkomnar att subsidiaritetsprincipens tillämpning följs upp och bejaktar den fokusförändring som inletts i konstitutionsutskottets arbete till att i högre grad riktas mot värdet av detta nya parlamentariska verktyg och utfallet av beredningsförfarandet. Inom ramen för det fortsatta parlamentariska utvecklingsarbetet efterlyser trafikutskottet att uppföljningen av riksdagens tillämpning också sätts in i ett europeiskt perspektiv med en utblick mot arbetsformer och erfarenheter i andra parlament när det gäller hantering av subsidiaritetsärenden. I yttrandet lyfter utskottet också fram behovet av ett kvalitativt bra beslutsunderlag för att subsidiaritetsprövningen ska kunna utföras på ett fullgott sätt samt frågor om åtgärder för att främja en ökad enhetlighet i riksdagens beredningsarbete. Allt i syfte att ge ökade förutsättningar för att riksdagens kontroll av att subsidiaritetsprincipen inte överträds inom EU-samarbetet kan bli än mer effektiv och stärka riksdagens inflytande i EU-arbetet.

Utskottets överväganden

Inledning

Den period som nu är föremål för konstitutionsutskottets uppföljning omfattar tiden den 1 januari 2011 — 31 december 2011. Under denna period har trafikutskottet genomfört tio subsidiaritetsprövningar. Dessa är följande:

- KOM(2011) 402 Förslag till förordning om roaming i allmänna mobila kommunikationsnät i unionen
- KOM(2011) 451 Förslag till förordning om ändring av förordning om färdskrivare m.m.
- KOM(2011) 439 Förslag till ändring av direktiv om svavelhalten i marina bränslen
- KOM(2011) 456 Förslag till direktiv om fritidsbåtar och vattenskotrar
- KOM(2011) 555 Förslag till direktiv om minimikrav på utbildning av sjöfolk
- KOM(2011) 566 Förslag till förordning om påskyndat införande av krav på dubbelskrov eller likvärdig konstruktion för oljetankfartyg med enkelskrov
- KOM(2011) 657 Förslag till förordning om riktlinjer för transeuropeiska telekommunikationsnät
- KOM(2011) 659 Förslag till förordning om ändring av ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation (2007–2013) och av de allmänna reglerna för gemenskapens finansiella stöd för transeuropeiska transport- och energinät
- KOM(2011) 665 Förslag till förordning om inrättande av Fonden för ett sammanlänkat Europa
- KOM(2011) 710 Förslag till direktiv om körkort som innehåller ett förarkorts funktioner.

Trafikutskottets ställningstagande

Övergripande bedömning

Bra med fokusförändring

Trafikutskottet välkomnade i sitt yttrande till konstitutionsutskottet hösten 2011 om uppföljningen av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen att en uppföljning görs av subsidiaritetsprincipens tillämpning och framhöll i yttrandet att tyngdpunkten – efter hittillsvarande inledningskede – i än högre grad bör kunna läggas på själva utfallen och graden av måluppfyllelse för att trygga att subsidiaritetsprincipen inte överträds i den fortsatta utvecklingen av EU-samarbetet. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att i den nu aktuella uppföljningen har en fokusförändring skett till att i ökad utsträckning betona sakfrågan, dvs. utfallen av subsidiaritets-

bedömningarna. Då det är fråga om en uppföljning och inte en granskning av utskotten, finns dessutom, enligt trafikutskottets mening, anledning att ytterligare skifta fokus från den formella hanteringen av ärendena till utfallet av hanteringen och värdet av detta nya parlamentariska verktyg.

Europeisk utblick kan ge värdefulla uppslag

I sammanhanget förtjänar att nämnas att Sverige är det enda land vars regelverk kräver att samtliga förslag till EU-lagstiftning granskas. Enligt trafikutskottets mening kan det vara lämpligt att överväga en effektivisering av processen så att fokus hamnar på de lagförslag där subsidiaritetsprincipen verkligen riskerar att överträdas. Trafikutskottet sköter varje år ett stort antal subsidiaritetsprövningar. Ett flertal av dessa är av rent teknisk natur och inte sällan är det fråga om en kodifiering av sedan tidigare existerande lagar på EU-nivå; i dessa fall är det många gånger uppenbart att det inte föreligger någon risk för överträdelse av subsidiaritetsprincipen. En internationell utblick där en översyn av hur andra parlament inom unionen hanterar subsidiaritetsfrågorna skulle, enligt trafikutskottet, kunna vara lämplig att genomföra för att inhämta idéer och goda exempel.

En kvalitativ subsidiaritetsprövning förutsätter bra underlag

Trafikutskottet anser att det är viktigt att riksdagen har en tydlig överblick av subsidiaritetsbedömningen i samtliga förslag till lagstiftning från kommissionen. Därför krävs det att kommissionen motiverar sin bedömning i subsidiaritetsfrågan. Det är också viktigt att regeringen tidigt i processen lämnar sin inställning i frågan. Regeringens bedömning av frågan är viktig av ett flertal anledningar bl.a. därför att regeringen är det organ som förhandlar om förslagen inom EU och därför många gånger har längre gående kunskaper om det enskilda lagförslaget än vad riksdagen har tillgång till. För att riksdagen ska kunna fullt ut tillgodogöra sig regeringens kunskaper i frågan krävs att dessa lämnas i ett tidigt skede av processen eftersom tidsfristen för behandling är relativt kort, åtta veckor. Enligt utskottets mening finns det anledning att rikta ökad uppmärksamhet på hur det parlamentariska beredningsarbetet kan grundas på ett utvecklat beslutsunderlag.

Främja ökad enhetlighet i riksdagen

Därtill kan det vara värdefullt med en sammanhållen utgångspunkt från riksdagens sida, dvs. att alla utskott använder likartade bedömningskriterier för om ett förslag står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Eftersom riksdagen är en enhet bör de signaler som skickas från riksdagen om subsidiaritetsfrågor, enligt trafikutskottets mening, inte vara alltför disparata. Hur ett förslag behandlas kan leda till att bedömningen i sakfrågan varierar. Exempelvis kan ett förslag i och för sig anses strida mot subsidiaritetsprincipen, men eftersom behandling samtidigt pågår i rådsmöten o.d.

kan ett utskott, efter en överläggning med regeringen, bedöma att de delar av förslaget som strider mot subsidiaritetsprincipen inte kommer att finnas med i det slutliga lagförslaget. En annan behandling av samma fråga skulle kunna leda till att utskottet beslutade avge ett utlåtande till kammaren och i nästa steg leda till beslut i kammaren att ett motiverat yttrande ska meddelas genom en riksdagsskrivelse.

Behov av centralt stöd

Utskottet vill, liksom i förra årets yttrande, lyfta fram frågan om ett centralt stöd till utskotten och deras kanslier i subsidiaritetsprövningen. Ett sådant stöd skulle kunna underlätta utvecklandet av en mer likartad principiell bedömning av subsidiaritetsfrågan. Därutöver kan detta innebära att frågor uppmärksammas där ett förslag i sig inte bryter mot subsidiaritetsprincipen men där förslaget utgör en del av en helhet där en överträdelse mot subsidiaritetsprincipen kan vara aktuell. För att detta ska kunna bli genomförbart krävs en systematisk sammanställning av utfallen av de olika subsidiaritetsprövningarna.

Prövning av lagstiftningspaket och enskilda akter

I likhet med vad konstitutionsutskottet framförde i betänkande 2011/12: KU4 anser trafikutskottet att varje lagförslag i ett framlagt lagstiftningspaket ska prövas var för sig, oberoende av hur kommissionen valt att presentera förslagen. Icke desto mindre kan detta medföra vissa praktiska svårigheter när delar av ett lagstiftningsförslag ska skiljas ut och prövas var för sig. Ett s.k. paket kan visserligen inte anses odelbart, dock kan det vara så att förslagen är beroende av varandras genomförande för en tillfredsställande helhetslösning.

Kommentarer om bedömningen av vissa iakttagelser och bedömningar som efterfrågas av konstitutionsutskottet

Det samlade utfallet hittills vad gäller lagstiftning på EU-nivå

Trafikutskottets beredningsområde är starkt internationellt präglat, såväl inom transportområdet som inom områdena för it och tele. Viktiga delar av regelverken inom områdena har sedan länge lagts fast i olika internationella forum. Det har gällt tekniska standarder och krav samt utformningen av olika trafik- och regleringsfrågor. Det rättsliga regelverket inom EU har mot denna bakgrund tillerkänt unionen en betydande beslutskapacitet inom transportområdet, vilket till stora delar gäller även inom post-, tele- och it-områdena.

Utskottet anser att denna ordning är naturlig och att en utveckling inom transport- och kommunikationsområdena bättre kan främjas om viktiga delar av det övergripande regelverket läggs fast på EU-nivå. Utskottet framhåller att syftet med många av förslagen inom trafikutskottets beredningsområde är att uppnå förenkling av regelverk och en enhetlig lagstiftning.

vilket i praktiken endast låter sig göras om reglerna är samstämmiga över hela unionen. Av detta följer att många av förslagen inom trafikutskottets beredningsområde av utskottet bedöms vara i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Såväl den ekonomiska utvecklingen inom EU som främjas av likalydande regler för transporter av människor och gods som miljömässiga konsekvenser av transportsystemet är frågor som till sin natur lämpligen hanteras på EU-nivå.

Utskottet vill dock i sammanhanget framhålla vikten av att beslut i så stor utsträckning som möjligt fattas så nära medborgarna och företagen som möjligt. Denna syn har genom åren utformats i riksdagen i bred parlamentarisk samsyn. Enbart det faktum att det många gånger är lämpligt att beslut i trafikpolitiska frågor fattas på EU-nivå innebär inte att det per automatik är den lämpligaste nivån för ett beslut. Tvärtom kan det, enligt utskottets mening, inom det transportpolitiska området vara särskilt motiverat att subsidiaritetsprincipen noggrant följs upp inom området för att tillförsäkra att beslutsfattande hamnar på lämplig nivå.

Bedömning av om en reell kompetensöverföring till EU har skett, eller kommer att ske, genom lagförslagen

Trafikutskottet hänvisar till vad som sagts ovan om att många ärenden som rör den internationella samfärdseln inom utskottets område till sin natur lämpligen hanteras på unionsnivå. När det gäller frågan om kompetensöverföring påpekar utskottet att vissa av förslagen har gällt omarbeting och kodifieringar av redan existerande unionslagstiftning, andra förslag har gällt områden där unionen redan har kompetens eller har tagit upp en fråga som behandlats inom andra internationella forum, varför utskottet inte finner att något av de behandlade förslagen har lett till att reell kompetens överförs till EU.

Ärendenas formella hantering

Trafikutskottet har tidigare tillämpat en s.k. förenklad behandling av vissa subsidiaritetsärenden, i de fall ett utkast till lagstiftningsakt bedömdes vara så okontroversiellt att någon djupare analys inte ansågs vara nödvändig. Härefter har utskottet, i en strävan att uppnå ett enhetligt och lätt överblickbart system, övergått till en hantering där alla subsidiaritetsprövningar ska ske enligt den s.k. tvåstegsmetoden där underlagsmaterial i form av särskilda beredningspromemorior upprättas inför varje steg i utskottets ärendeberedning.

Trafikutskottet konstaterar att i den promemoria som finns i konstitutionsutskottets begäran om yttrande lyfts fram att i ett ärende, förslaget KOM (2011) 439, fattades beslut i utskottet först den 18 oktober 2011 trots att tidsfristen gick ut den 17 oktober 2011. Trafikutskottet gjorde i detta fall bedömningen att frågan, ur ett subsidiaritetsperspektiv, var av okomplikerad karaktär och att det inte förelåg risk att förslaget bröt mot subsidiari-

tetsprincipen. Med anledning av den bedömningen ansåg utskottet att det inte fanns skäl att kalla till sammanträde enbart för behandling av detta ärende, som var rent formellt till sin natur.

I ovannämnda promemoria, som finns i konstitutionsutskottets begäran om yttrande, berörs trafikutskottets användning av kanslikommentarer. Med anledning av detta vill utskottet klargöra att för att främja ett effektivt och ändamålsenligt beredningsarbete inom trafikutskottet tillämpas ordningen att kansliet i överläggningspromemorior i tillämpliga fall redogör för hur utskottet tidigare ställt sig i liknande frågor. En isolerad tolkning av detta förfarande skulle kunna ge intrycket att kansliet föreslår hur ledamöterna i utskottet ska ställa sig i en fråga. En mer relevant tolkning av förfarandet är dock i stället att kansliet erbjuder en service till ledamöterna genom att informera dem om utskottets tidigare ställningstaganden i likartade frågor och att utskottet därefter tar ställning till om denna linje ska hållas även i fortsättningen. Kanslikommentarerna i kansli-promemoriorna ska ses i ljuset av detta. Att kansliet i vissa fall framlägger sin synpunkt när det gäller bedömningen i subsidiaritetsfrågan, baserad på utskottets tidigare ställningstaganden samt i vissa fall regeringens ståndpunkt, är ett led i kansliets beredande arbete och har föranletts av den snäva tidsram inom vilken subsidiaritetsprövningarna ska utföras.

Inhämtande av information från IPEX och andra parlament

Utskottet har i sitt tidigare yttrande till konstitutionsutskottet påpekat den begränsade nytta IPEX har inneburit. När utskottet står inför en prövning av subsidiaritetsfrågan i ett ärende saknas ofta information från många medlemsländer. Därtill kommer att den information som läggs in ofta är på originalspråk och därmed svår att tillgodogöra sig. Däremot utgör IPEX en informationskälla för att i efterhand kunna göra sig en uppfattning om hur olika parlament ställt sig när det gäller subsidiaritetsprincipen i förhållande till lagstiftning på EU-nivå.

Utskottet har under den nu aktuella tidsperioden inte kontaktat andra parlament om deras inställning i en subsidiaritetsfråga.

Kommissionens motiveringar

Trafikutskottet vill framhålla det otillräckliga i att kommissionen många gånger lämnar en alltför knapphändig motivering i subsidiaritetsfrågan. Detta är enligt trafikutskottets mening otillfredsställande eftersom det är lämpligt att det organ som utreder och lägger fram ett lagstiftningsförslag också bör lämna en tillfredsställande motivering till sitt beslut. Avsaknaden av en fullgod motivering i fråga om subsidiaritet utgör enligt utskottet en svaghet i unionens lagstiftningsarbete.

Stockholm den 15 november 2012

På trafikutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (S), Jan-Evert Rådström (M), Eliza Roszkowska Öberg (M), Monica Green (S), Jessica Rosencrantz (M), Lars Mejern Larsson (S), Sten Bergheden (M), Suzanne Svensson (S), Lars Tysklind (FP), Leif Pettersson (S), Lars Johansson (S), Edward Riedl (M), Stina Bergström (MP), Annelie Enochson (KD), Tony Wiklander (SD), Siv Holma (V) och Göran Lindell (C).