

Utbildningsutskottets yttrande 2019/20:UbU2y

Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet beslutade den 12 september 2019 att ge övriga utskott tillfälle att senast den 12 november 2019 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 omfattar de subsidiaritetsprövningar som genomfördes i riksdagen, dvs. ledde till beslut antingen i ett utskott eller i kammaren, den 1 januari–31 december 2018. Även det samlade utfallet av tidigare subsidiaritetsprövningar uppmärksammas.

Utbildningsutskottet redovisar i yttrandet sina kommentarer och bedömningar med anledning av konstitutionsutskottets frågor och iakttagelser.

Utskottets överväganden

Inledning

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Sedan dess har riksdagen enligt 9 kap. 20 § andra stycket riksdagsordningen (RO) i uppgift att pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Prövningen utförs av utskotten i riksdagen. Konstitutionsutskottet ska enligt 7 kap. 8 § RO följa detta arbete och en gång om året meddela kammaren sina iakttagelser.

Konstitutionsutskottet har i uppföljningen av 2018 års subsidiaritetsprövningar beslutat att efterfråga övriga utskotts eventuella kommentarer till och bedömningar av de iakttagelser som översänts till utskotten i form av en promemoria daterad den 10 september 2019. Konstitutionsutskottet önskar särskilt följande kommentarer och bedömningar från övriga utskott:

1. En kommentar om det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2018 jämfört med 2017 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande.
2. 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.
3. En kommentar till kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen.
4. 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.
5. Kommentarer i övrigt om hur utskottet anser att subsidiaritetsprövningarna fungerar och eventuella förslag eller önskemål till förbättringar.

Utbildningsutskottets subsidiaritetsprövningar

Under 2018 subsidiaritetsprövade utbildningsutskottet fyra utkast till lagstiftningsakter från kommissionen. Utskottet fann att förslagen, under förutsättning att respektive förslag skulle hänvisas till utskottet för subsidiaritetsprövning under denna valperiod, inte stred mot subsidiaritetsprincipen och anmälde detta till kammaren.

Utbildningsutskottet har inte avgett något utlåtande till kammaren sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Sammantaget har utbildningsutskottet prövat 22 utkast till lagstiftningsakter under perioden den 1 december 2009–31 december 2018 enligt följande.

2011

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om reglerna för deltagande och spridning i ”Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020)” (KOM(2011) 810).
- Förslag till rådets beslut om inrättande av det särskilda programmet för genomförande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (KOM(2011) 811).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 294/2008 om inrättande av Europeiska institutet för innovation och teknik (KOM(2011) 817).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om det strategiska innovationsprogrammet för Europeiska institutet för innovation och teknik (EIT): institutets bidrag till ett mer innovativt Europa (KOM(2011) 822).

2012

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ”Erasmus för alla” – Unionens program för allmän utbildning, yrkesutbildning, ungdom och idrott (KOM(2011) 788).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) (KOM(2011) 809).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning [...] om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (KOM(2011) 883).

2013

- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av ett stödprogram för rymdövervakning och spårning (KOM(2013) 107).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Copernicusprogrammet (KOM(2013) 312).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i ett forsknings- och utvecklingsprogram som genomförs gemensamt av flera medlemsstater och som syftar till att stödja små och medelstora företag som bedriver forskning (KOM(2013) 493).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i ett europeiskt metrologiprogram för innovation och forskning som genomförs av flera medlemsstater (KOM(2013) 497).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i ett andra program för partnerskap mellan Europa och utvecklingsländerna inom området klinisk prövning som genomförs gemensamt av flera medlemsstater (KOM(2013) 498).

- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i det gemensamma forsknings- och utvecklingsprogram för ett aktivt liv och it-stöd i boende som inlett av flera medlemsstater (KOM(2013) 500).

2014

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om spridning av jordobservationsdata från satelliter för kommersiella ändamål (KOM(2014) 344).

2016

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning (Cedefop) och om upphävande av förordning (EEG) nr 337/75 (KOM(2016) 532).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en gemensam ram för tillhandahållande av bättre tjänster för kompetens och kvalifikationer (Europass) och om upphävande av beslut nr 2241/2004/EG (KOM(2016) 625).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om unionens deltagande i partnerskapet för forskning och innovation i Medelhavsområdet (Prima) som genomförs gemensamt av flera stater (KOM(2016) 662).

2017

- Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken (KOM(2016) 822).

2018

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ”Erasmus”: Unionens program för utbildning, ungdom och idrott och om upphävande av förordning (EU) nr 1288/2013 (COM(2018) 367).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont Europa – ramprogrammet för forskning och innovation, och om dess regler för deltagande och spridning (COM(2018) 435).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av det särskilda programmet för genomförande av Horisont Europa – ramprogrammet för forskning och innovation (COM(2018) 436).
- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av unionens rymdprogram och Europeiska unionens rymdprogrambyrå och om upphävande av förordningarna (EU) nr 912/2010, (EU) nr 1285/2013, (EU) nr 377/2014 och beslut 541/2014/EU (COM(2018) 447).

Utskottet genomförde inga subsidiaritetsprövningar 2010 och 2015.

Utbildningsutskottets ställningstagande

Utbildningsutskottet redovisar nedan sina kommentarer och bedömningar under ett antal underrubriker som motsvarar konstitutionsutskottets frågor.

Inledningsvis vill utskottet framhålla att EU-samarbete inom utbildningsutskottets beredningsområde till stor del bedrivs på andra sätt än genom lagstiftning, vilket i sin tur återspeglas i antalet ärenden som utbildningsutskottet bereder. Inom politikområdet utbildning har EU endast befogenhet att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, enligt artiklarna 165–166 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Inom politikområdet forskning och teknisk utveckling samt rymden har EU s.k. delad befogenhet, dvs. befogenhet att vidta åtgärder under förutsättning att det inte hindrar medlemsstaterna från att utöva sina befogenheter, se artiklarna 179–190 i EUF-fördraget.

Det samlade utfallet av genomförda subsidiaritetsprövningar på olika politikområden under 2018 jämfört med 2017 samt sedan Lissabonfördragets ikraftträdande

Under uppföljningsåret 2018 genomförde utskottet fyra subsidiaritetsprövningar. Dessa var förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av unionens rymdprogram och Europeiska unionens rymdprogrambyrå (COM(2018) 447), förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av det särskilda programmet för genomförande av Horisont Europa (COM(2018) 436), förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Horisont Europa (COM(2018) 435) samt förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ”Erasmus”: Unionens program för utbildning, ungdom och idrott (COM(2018) 367). Förslagen gällande Horisont Europa och det särskilda programmet för Horisont Europa rörde flera politikområden – forskning och teknisk utveckling samt industripolitik. Förslagen om inrättande av unionens rymdprogram samt Erasmus rörde rymdpolitik respektive utbildning. Föregående uppföljningsår 2017 genomförde utskottet en subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken (COM(2016) 822). Utkastet rörde tre politikområden: fri rörlighet för arbetstagare, etableringsrätt och fri rörlighet för tjänster (art. 46, 53 och 62 EUF).

Utbildningsutskottet har under perioden den 1 december 2009 t.o.m. den 31 december 2018 prövat 22 utkast till lagstiftningsakter. Tio av dessa gällde forskning och teknisk utveckling (art. 182, 183, 185 och 188 i EUF-fördraget) och sex gällde industripolitik (art. 173 EUF). Vidare gällde fyra utkast

utbildning (art. 165 och 166 EUF), två gällde fri rörlighet för arbetstagare (art. 46 EUF) och ytterligare två gällde etableringsrätt (art. 53 EUF). Därtill gällde två utkast fri rörlighet för tjänster (art. 62 EUF), två andra utkast gällde tillnärmning av lagstiftning som rör den inre marknaden (art. 114 EUF) och tre rörde rympolitik (art. 189 EUF). Ett utkast gällde sysselsättning (art. 149 EUF). Vissa av utkasten berör flera politikområden, vilket medför att summan av antalet utkast inom de olika politikområden som räknats upp ovan överstiger antalet prövade utkast. Sammantaget har utkasten berört nio olika politikområden. Utskottet ansåg i samtliga fall att utkasten inte stred mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet har inte heller lämnat några utlåtanden sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

Utrymmet för nationella åtgärder inom utskottets beredningsområde till följd av EU-förslag som subsidiaritetsprövats och hur den sammantagna utvecklingen på olika politikområden förhåller sig till upprätthållandet av subsidiaritetsprincipen

Mot bakgrund av utskottets förhållandevis få subsidiaritetsärenden som samtidigt är fördelade på ett relativt stort antal politikområden, varav ett politikområde – utbildning – inte får harmoniseras, kan utskottet inte dra några mer övergripande slutsatser på det sätt som efterfrågas i punkt 2 i konstitutionsutskottets promemoria.

Kommissionens motiveringar avseende subsidiaritetsprincipen

Kommissionen var förslagsställare i de ärenden som utskottet prövade 2018, liksom i samtliga ärenden som utskottet prövat sedan 2011. Utskottet har tidigare efterfrågat mer utvecklade motiveringar från kommissionen till varför förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen (se yttr. 2013/14:UbU1y s. 4, 2014/15:UbU1y s. 5 samt 2015/16:UbU2y s. 6). Utskottet kan konstatera att den positiva utvecklingen av kommissionens motiveringar som utskottet kunnat skönja tidigare år (fr.o.m. yttr. 2017/18:UbU3y) fortsatte under uppföljningsåret 2018. Utskottet har inte behandlat något utkast där kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan saknats.

Inhämtande av information från IPEX och riksdagens representant vid EU:s institutioner

Vid genomförandet av de subsidiaritetsprövningar som utskottet gjorde uppföljningsåret 2018 hämtade utskottet information om andra parlaments behandling av utkasten från webbplatsen IPEX. Utskottet fann informationen på webbplatsen av liten eller ingen relevans för behandlingen av utkasten och har därmed, som även påpekades i tidigare års yttranden (se yttr. 2013/14:UbU1y s. 5, 2014/15:UbU1y s. 6, 2015/16:UbU2y s. 6,

2017/18:UbU3y s. 6 samt 2018/19:UbU1y s. 6), intrycket av att informationen som finns tillgänglig via webbplatsen är begränsad. Den löpande rapporteringen från riksdagens representant vid EU:s institutioner utgör ett värdefullt kunskapsunderlag. Representanten kontaktas i övrigt när det bedöms relevant.

Övriga kommentarer

Utbildningsutskottets uppfattning är att beredningen av subsidiaritetsärenden i huvudsak har fungerat väl. Utskottet har tidigare påpekat vikten av att kommissionen tydligt motiverar sitt val av regleringsform i utkast till lagstiftningsförslag (yttr. 2018/19:UbU1y). Så har i utskottets mening inte skett i samtliga fall som utskottet subsidiaritetsprövade under uppföljningsåret 2018. Utskottet vill därför återigen understryka vikten av att valet av regleringsform motiveras av förslagsställaren.

Utskottet kan vidare konstatera att det är svårt att förutse kommande subsidiaritetsärenden. Det saknas detaljerad information om kommissionens planering för nya lagstiftningsutkast och om när åttaveckorsfristen för subsidiaritetskontrollen av dem kommer att inledas. Utskottets uppfattning är att tidigare och mer detaljerad information från kommissionen om dess planering för enskilda initiativ skulle förbättra möjligheten till planering av arbetet med subsidiaritetsärenden. Utskottet vill i sammanhanget lyfta fram att samtliga subsidiaritetsprövningar som genomfördes av utskottet under uppföljningsåret skedde under förutsättning att förslagen skulle hänvisas till utskottet för subsidiaritetsprövning under valperioden.

Stockholm den 12 november 2019

På utbildningsutskottets vägnar

Roger Haddad

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Maria Stockhaus (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Gudrun Brunegård (KD), Tomas Kronståhl (S), Michael Rubbestad (SD), Annika Hirvonen Falk (MP), Maria Arnholm (L), Roza Güclü Hedin (S) och Anna Wallentheim (S).