

# Subsidiaritet i EU efter Lissabon

Jörgen Hettne, Linn Löow och Pernilla Bäckman

ISSN 1653-0942  
978-91-86673-64-2  
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2014

## Förord

Sedan den 1 december 2009 gäller enligt Lissabonfördragets artikel 5.3 att de nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Subsidiaritetsprincipen slås fast i fördraget, som stadgar att unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet enligt principen endast ska vidta en åtgärd om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Detta möjliggör för de nationella parlamenten att via direkta förbindelser med unionens institutioner försäkra sig om att de institutioner som medverkar i lagstiftningsförfarandet tillämpar subsidiaritetsprincipen på ett korrekt sätt och att besluten fattas på rätt nivå. Av 10 kap. 6 § riksdagsordningen följer att riksdagen prövar om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen samt att konstitutionsutskottet ska följa tillämpningen av principen.

För att få en djupare kunskap om den närmare innebörden av subsidiaritetsprincipen enligt bl.a. EU-rätten, om subsidiaritetsprincipens förhållande till proportionalitetsprincipen samt hur dessa båda principer tillämpas av unionsinstitutionerna och inom unionens medlemsstater beslutade konstitutionsutskottet den 11 juni 2013 om ett uppdrag som innebär att ta fram en kunskapsöversikt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Utskottet gav kansliet i uppdrag att vidta åtgärder för att genomföra uppdraget. Till grund för beslutet låg bedömningen att det fanns behov av en sådan samlad och systematisk kunskapsöversikt. Arbetet med översikten skulle utföras av utomstående forskare.

Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) fick i uppdrag att ta fram översikten. Docenten i EU-rätt Jörgen Hettne har vid Sieps varit formellt huvudansvarig för att utföra uppdraget. Han har biståtts av två utredare i arbetet med uppdraget. Den 5 december 2013 föredrogs de viktigaste slutsatserna ur rapporten vid ett utskottssammanträde. Den 17 december 2013 överlämnades rapporten Subsidiaritet i EU efter Lissabonfördraget. De bedömningar och slutsatser som redovisas är författarnas egna. Utskottets ledamöter har inte tagit ställning till innehållet i rapporten.

Stockholm i mars 2014

Peter Eriksson  
*Ordförande*

Kristina Svartz  
*Kanslichef*

## Till konstitutionsutskottet

Subsidiaritetsprincipen tycks ha fått förnyad aktualitet efter att Lissabonfördraget trädde i kraft. EU:s ekonomiska kris och sammanhängande demokratiska problem synes ha ökat intresset för principen. Arbetet med denna rapport har präglats av en händelserik höst med flera viktiga politiska utspel där framför allt de nationella parlamentens kontroll av subsidiaritetsprincipen har uppmärksammats.

Rapporten har skrivits på uppdrag av Riksdagsförvaltningen. Arbetet har skett under ledning av Jörgen Hettne, docent i EU-rätt och forskare vid Sieps. I arbetet med att författa rapporten har Pernilla Bäckman, utredare i statsvetenskap vid Sieps, deltagit. Rapporten bygger delvis på ett underlag som har tagits fram av Linn Löow, jur.kand. och LLM vid Uppsala universitet, på uppdrag av Sieps under våren 2013.

Stockholm i december 2013

Jörgen Hettne

# Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| 1. Inledning .....   | 6  |
| 2. Subsidiaritetsprincipens ursprung och framväxt inom EU .....              | 10 |
| 2.1 Historiskt ursprung .....  | 10 |
| 2.2 Utveckling av principen inom EU .....                                    | 11 |
| 2.3 Konklusion .....   | 15 |
| 3. Subsidiaritetsprincipens juridiska innebörd .....                         | 16 |
| 3.1 Inledning .....  | 16 |
| 3.2 Utgångspunkten: Har unionen kompetens och i så fall av vilken typ? ..... | 17 |
| 3.3 EU-domstolens rättspraxis hittills .....                                 | 19 |
| 3.4 Otillräcklighets- och bättrekriterierna .....                            | 20 |
| 3.6 Konklusion .....   | 23 |
| 4. Subsidiaritet eller proportionalitet .....                                | 24 |
| 4.1 Proportionalitet och subsidiaritet i artikel 5 i unionsfördraget .....   | 24 |
| 4.2 Proportionalitet i subsidiaritet eller vice versa .....                  | 25 |
| 4.3 Konklusion .....   | 27 |
| 5. Subsidiaritetsprincipens politiska innebörd .....                         | 29 |
| 5.1 Inledning .....  | 29 |
| 5.2 Det nya subsidiaritetsprotokollets innehåll .....                        | 30 |
| 5.3 Skillnader mellan de nationella parlamenten .....                        | 32 |
| 5.4 Demokratisering och europeisering? .....                                 | 35 |
| 5.5 Effekter av subsidiaritetsprövningen i praktiken .....                   | 37 |
| 5.6 Konklusion .....   | 40 |
| 6. Subsidiaritetsprövning i riksdagen .....                                  | 41 |
| 6.1 Ett svenskt konstitutionellt perspektiv .....                            | 41 |
| 6.2 Riksdagens subsidiaritetsprövningar .....                                | 44 |
| 6.3 Konklusion .....   | 52 |
| 7. Slutsatser .....  | 54 |
| Källförteckning .....  | 58 |

# 1. Inledning

Subsidiaritetsprincipen har fått förnyad aktualitet de senaste åren, och viljan att använda den som medel för att åstadkomma ett mer demokratiskt förankrat EU framstår kanske som mer påtaglig nu än någonsin tidigare. Syftet med subsidiaritetsprincipen inom EU är att beslut ska fattas så nära unionens medborgare som möjligt. När principen blev rättsligt bindande i början av 1990-talet var därför tanken att den skulle utgöra en motvikt till unionens utökade makt och kompetens.

Inom ramen för det europeiska konventet om EU:s framtid konstaterades emellertid att subsidiaritetsprincipen inte hade fått den verkan som eftersträvades, och det föreslogs att nationella parlament skulle anförtros subsidiaritetskontrollen och därmed bli direkt involverade i EU:s lagstiftningsprocess.

När Lissabonfördraget trädde i kraft 2009 trädde därför också ett nytt protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i kraft (Lissabonprotokollet). Genom detta protokoll infördes ett nytt system för övervakning av subsidiaritetsprincipens efterlevnad i EU:s lagstiftningsprocess. Systemet går ut på att nationella parlament ska granska utkast till lagstiftningsakter innan dessa översänds till unionslagstiftern (rådet och Europaparlamentet) för vidare beredning. De nationella parlamenten har möjlighet att yttra sig över förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen, och om tillräckligt många parlament invänder mot ett förslag kan detta i förlängningen, om rådet eller Europaparlamentet instämmer, leda till att förslaget faller. Kommissionen kan naturligtvis också självmant dra tillbaka ett förslag. Denna politiskt betonade subsidiaritetsgranskning har nu pågått i drygt tre år.

Under senare tid har flera politiska utspel gjorts som syftar till att ytterligare stärka subsidiaritetskontrollen inom EU. Ett skäl till detta är sannolikt att principen nu har tolkats och tillämpats av de nationella parlamenten under några år och att tillämpningen av principen i denna kontext visat sig mer långtgående än den tidigare strikt juridiska tillämpningen.<sup>1</sup> Det kan konstateras att den innebörd som subsidiaritetsprincipen tilldelas av de nationella parlamenten inte alltid håller sig inom de rättsliga ramar som unionsfördraget föreskriver och som EU-domstolen, i sin hittillsvarande rättspraxis, lagt fast. Likväl är det ett faktum att kommissionen har dragit tillbaka åtminstone ett lagstiftningsförslag (förslag om kollektiva åtgärder, den s.k. Monti II-förordningen) mot bakgrund av att ett tillräckligt antal nationella parlament

---

<sup>1</sup> Illustrativt för detta är Richard Corbetts bedömning i *The Evolving Roles of the European Parliament and of National Parliaments*: "The yellow card and orange card procedures have attracted much comment. It is unlikely that they will be frequently used, if at all. The Finnish Parliament, which has had a mechanism for subsidiarity control since Finland joined the European Union, has never found a Commission proposal to be in breach of the principle." Uppenbarligen blev det annorlunda. Se kap. 12 i Biondi, Eeckhout & Ripley (2012), s. 258.

ställt sig negativa till förslaget. Kommissionen medgav inte att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen men fann mot bakgrund av den kritik som fördes fram att det politiska stödet för att förverkliga det var otillräckligt. Subsidiaritetskontrollen är alltså viktig eftersom kommissionen tycks dra politiska slutsatser av att ett antal nationella parlament ogillar ett förslag, även om den själv inte anser att det föreligger en överträdelse av subsidiaritetsprincipen. Det är intressant att notera att just den svenska riksdagen har lämnat flest negativa yttranden under denna tidsperiod och också bidragit till att kommissionens förslag drogs tillbaka. I kölvattnet på denna utveckling gör sig emellertid fler röster hörda om att den parlamentariska kontrollen borde gå längre och bli skarpare. Den nederländske utrikesministern uttalade t.ex. följande i november 2013:

We would encourage national parliaments to bring Europe back home where it belongs and strengthen their co-operation with each other and the European Parliament. They should have the right to summon commissioners to capitals. And if one-third of national parliaments raise subsidiarity objections to a legislative proposal (the yellow card procedure), the commission should not just reconsider, it should use its discretion to take the disputed proposal off the table, turning the yellow card into a red.<sup>2</sup>

Den nederländske utrikesministern är inte ensam att förespråka en sådan utveckling. Idéerna om en förstärkt roll för de nationella parlamenten understöds av ett positionsdokument från det nederländska parlamentet från den 17 oktober 2013 som rör demokratisk legitimitet i EU och de nationella parlamentens roll. Här nämns också ett s.k. grönt kort (green card) som skulle ge de nationella parlamenten möjlighet att föreslå ny europeisk lagstiftning och också möjligheter att föreslå att befintlig lagstiftning ändras eller dras tillbaka.<sup>3</sup>

Flera av dessa förslag finns för övrigt presenterade i en rapport från den brittiska tankesmedjan Centre for European Reform (CER), med titeln ”How to build a modern European Union” (oktober 2013). I rapporten hittar man bl.a. följande förslag:<sup>4</sup>

The next Commission should undertake to give national parliaments 12 rather than eight weeks to produce reasoned opinions; and to treat any future yellow cards as a ‘red card’ – meaning that it would not proceed with a measure that a third of national parliaments considered in breach of subsidiarity.

Det finns emellertid skäl att betrakta det nyväckta intresset för subsidiaritetsprincipens tillämpning med viss försiktighet. En utveckling där de nationella parlamenten får större utrymme som aktörer i den politiska beslutsprocessen på EU-nivån kan förändra samarbetet i grunden. För det första bör det övervägas om en utökad roll för nationella parlament är förenligt med EU:s existe-

<sup>2</sup> Frans Timmermans, Monnet’s Europe needs reform to fit the 21<sup>st</sup> century, Financial Times, 14 november 2013.

<sup>3</sup> Jfr också Pålsson, A-M. (2013), s. 42.

<sup>4</sup> S. 27 i rapporten.

rande konstitutionella ordning. Att i praktiken ge nationella parlament vetorätt som påverkar kommissionens initiativrätt är oförenligt med kommissionens oberoende ställning, vilken är en av hörnstenarna i det nuvarande systemet. Detta var anledningen till att det ansågs viktigt att de nationella parlamenten inte gavs möjlighet att ge s.k. rött kort utan enbart gult kort.<sup>5</sup> Ska ett förslag stoppas måste det ske genom beslut av EU:s lagstiftare, dvs. Europaparlamentet och rådet.<sup>6</sup> Dessutom ska Europaparlamentet redan tillgodose de intressen som tycks eftersträvas med en förstärkt nationell parlamentarisk samverkan och kontroll. Att ge de nationella parlamenten större utrymme än de har nu inkräktar i realiteten på Europaparlamentets nuvarande roll. Det kan här noteras att Europaparlamentet tidigare uttryckt oro över att subsidiaritetsargument kan användas som en förevändning för att ifrågasätta allt som har uppnåtts på unionsnivå och att subsidiaritetsprincipen inte under några omständigheter bör leda till en försvagning av EU-rätten.<sup>7</sup>

För det andra är ett utökat ansvar för Europaintegrationen en komplex och tidskrävande uppgift som inte är särskilt väl ämnad för de nationella parlamenten, åtminstone inte när de är uppbyggda som i dag med fokus på de folkvalda och med begränsade utredningsresurser. Om nationella parlament verkligen ska inträda som aktörer i den Europapolitiska beslutsprocessen, vid sidan av sina regeringar, krävs ökade resurser och en byråkratisk påbyggnad, vilket knappast tjänar demokratin i längden, eftersom de folkvalda då kan antas förlita sig mer på byråkratin.

För det tredje aktualiseras frågan hur stort avstånd som kan anses hanterligt – och i längden hållbart – mellan vad man kan kalla en juridisk respektive en politisk tolkning av subsidiaritetsprincipen. Den allmänna uppfattningen i den EU-rättsliga doktrinen tycks vara att EU-domstolen än så länge inte tagit subsidiaritetsprincipen på tillräckligt allvar.<sup>8</sup> Den har i flera fall nöjt sig med att basera sin bedömning på en jämförelse av syftet med ett EU-initiativ och de medel som valts för dess förverkligande. Om syftet accepteras alltför okritiskt faller emellertid subsidiaritetsprövningen platt. Det är möjligt att domstolen kan ha nytta av de nationella parlamentens kritiska yttranden, som ofta ifrågasätter själva syftet med ett visst initiativ, men om den politiska förhandskontrollen och den juridiska efterhandskontrollen ska kunna samverka till gagn för Europaintegrationen får inte avståndet mellan politisk och juridisk kontroll bli för stort.

I denna rapport kommer det till att börja med att granskas hur subsidiaritetsprincipen kan tolkas och definieras och hur den hittills har tillämpats i praktiken av unionens institutioner, i synnerhet EU-domstolen. Vi analyserar sedan hur de nationella parlamenten har genomfört sina subsidiaritetspröv-

<sup>5</sup> Se dock ändringsförslag av Poul Schlüter, tillgängliga på [european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/20000/20000\\_ProtSub%20Schlüter%20EN.pdf](http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/20000/20000_ProtSub%20Schlüter%20EN.pdf).

<sup>6</sup> Se Dashwood (2004), s. 369.

<sup>7</sup> Se Biondi, Eeckhout & Ripley (2012), s. 436.

<sup>8</sup> Enligt Andrea Biondi har den rättskontroll som utövas av EU-domstolen mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen varit av minimalistisk natur. Se kap. 10, Subsidiarity in the Courtroom, i Biondi, Eeckhout & Ripley (2012), s. 217.



ningar. Mot denna bakgrund diskuteras sedan riksdagens subsidiaritetsprövningar i ett svenskt konstitutionellt sammanhang och slutligen vilken roll subsidiaritetsprincipen kan och bör ha för EU-samarbetet i framtiden.

## 2. Subsidiaritetsprincipens ursprung och framväxt inom EU

### 2.1 Historiskt ursprung

Ordet subsidiaritet kommer från det latinska ordet *subsidiar* och betyder att substituera, byta ut eller att understödja.<sup>9</sup> Begreppet förknippas kanske främst med federala stater där det ofta återfinns i landets konstitution och har till syfte att reglera maktfördelningen mellan den centrala federala staten och de lokala delstaterna eller regionerna. I detta sammanhang kan man finna spår av konceptet subsidiaritet redan i början av 1800-talet i exempelvis USA:s konstitution.<sup>10</sup> De grundläggande idéerna bakom begreppet subsidiaritet anses emellertid vara avsevärt mycket äldre än så. Det har påståtts att konceptet kan spåras i skrifter från antikens filosofer, men i allmänhet anses principen ha sitt ursprung i den katolska socialläran.<sup>11</sup> Även inom denna lära introducerades principen under 1800-talet men fick sitt verkliga genombrott först 1931 när påven Pius XI i ett cirkulär benämnt *Quadragesimo Anno* konstaterade följande:

Det är orättfärdigt, av ondo och störande av den rätta ordningen om en större eller överordnad samfällighet tillväller sig de funktioner som kan utföras effektivt av mindre och lägre sällskap.

I denna klerikala kontext hade principen två olika och delvis motstående funktioner. Å ena sidan innebar principen att kyrkan i största möjliga utsträckning skulle avhålla sig från att lägga sig i enskilda människors privatliv då angelägenheter på denna nivå bäst sköttes av individerna själva. Å andra sidan hade kyrkan också enligt principen ett ansvar för folkets välfärd, vilket kunde innebära att kyrkan trots allt hade rätt, och ibland till och med en skyldighet, att ingripa i individers liv när så var nödvändigt.<sup>12</sup> Härifrån har subsidiaritetsidén sedan utvecklats till att i modern tid, som ovan nämnts, främst återfinnas som en grundprincip i federala staters lagar. Den tyska grundlagen framhålls ofta som ett exempel på detta. I artikel 72(2) i den tyska grundlagen, *Grundgesetz*, anges det att förbunds nivån ska ha rätt att lagstifta i den utsträckning det är nödvändigt på grund av att a) en fråga inte kan lösas effektivt av enskilda delstater, b) en delstats åtgärder skulle kunna inverka negativt på andra delstater eller på förbundet som helhet eller c) upprätthållandet av

<sup>9</sup> Se Schütze (2009), s. 525 och SOU 1994:12, s. 115.

<sup>10</sup> SOU 1994:12, s. 120.

<sup>11</sup> Se exempelvis Emiliou (1992), s. 384 f., Hettne (1993), s. 13 f., Horspool & Humphreys (2008), s. 99, Melin & Schäder (2004), s. 56, Shaw (2000), s. 226, Steiner & Woods (2009), s. 158, Hallström (1992), s. 181 samt SOU 1994:12, s. 117 f.

<sup>12</sup> SOU 1995:123, s. 13.

rättslig eller ekonomisk enhetlighet kräver det.<sup>13</sup> Sedan 1993 finns subsidiaritetsprincipen även som en grundläggande och rättsligt bindande princip för EU-samarbetet, vilket berörs i det följande.

## 2.2 Utveckling av principen inom EU

Inom EU hänvisas för första gången till subsidiaritetsprincipen i en rapport från kommissionen från 1975.<sup>14</sup> Därefter dyker principen upp igen i ingressen till utkastet till fördrag om Europeiska unionen från 1984.<sup>15</sup> I utkastet formulerades principen på följande sätt:

The Union shall only act to carry out those tasks which may be more effectively undertaken in common than by Member States acting separately, in particular those whose dimension and effect extend beyond national frontiers.

Detta fördragsutkast kom dock aldrig att bli mer än just ett utkast, eftersom det förkastades på grund av att det ansågs vara alltför federalistiskt inriktat.<sup>16</sup> I stället kom subsidiaritetsprincipen att formellt introduceras i EU:s fördrag 1986 i och med den europeiska enhetsaktens ikraftträdande. Principen blev då tillämplig inom det nya avsnittet om miljöpolitik och formulerades på följande sätt:

The Community shall take action relating to the environment to the extent to which the objectives ... can be attained better at Community level than at the level of individual Member States.<sup>17</sup>

Det var dock inte förrän 1993 då Maastrichtfördraget trädde i kraft som subsidiaritetsprincipen blev generellt tillämplig för hela EU-samarbetet.<sup>18</sup> Genom Maastrichtfördraget placerades principen i artikel 3b i det dåvarande EG-fördraget tillsammans med principen om tilldelade befogenheter och proportionalitetsprincipen. Stycket om subsidiaritet hade följande lydelse:

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

Spår av en subsidiaritetstanke kunde även återfinnas i andra bestämmelser i fördragen. Exempelvis stadgades i artikel 1 i samma fördrag följande:

<sup>13</sup> SOU 1994:12, s. 121.

<sup>14</sup> Bull EC, Supplement 5/75.

<sup>15</sup> Emiliou (1992), s. 391 f., Horspool & Humphreys (2008), s. 99 f. och Hettne (2003), s. 15.

<sup>16</sup> Horspool & Humphreys (2008), s. 99 f.

<sup>17</sup> Artikel 130r (4).

<sup>18</sup> CONV 71/02, Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen, s. 2.

The treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and *as closely as possible to the citizen*.<sup>19</sup>

Samma text återfanns också i ingressen till EG-fördraget med det tillägget att en explicit referens gjordes till subsidiaritetsprincipen. Utöver detta innehöll artikel b, där några av unionens målsättningar räknades upp, en allmän erinran om att unionens målsättningar skulle uppnås i enlighet med bestämmelser i fördragen, och här omnämns subsidiaritetsprincipen särskilt som en princip att ta hänsyn till. I artikel f stadgades dessutom att unionen skulle respektera medlemsstaternas nationella identitet.<sup>20</sup>

Maastrichtfördraget följdes 1999 av ett nytt ändringsfördrag, Amsterdamfördraget. I Amsterdamfördraget gjordes inga ändringar av bestämmelsen om subsidiaritet i artikel 3b, men ett protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna infördes där bl.a. principernas innebörd förtydligades. Enligt protokollet var EU:s institutioner skyldiga att se till att principerna efterlevdes och togs i beaktande i institutionernas respektive verksamhet. I avsaknad av andra rättskällor har beskrivningen av principen i detta protokoll haft avgörande betydelse för hur den har uppfattats och tolkats i praktiken. I protokollet klargjordes att varken proportionalitetsprincipen (som tas upp längre fram) eller subsidiaritetsprincipen påverkar överföringen av befogenheter från medlemsstaterna till EU enligt fördragen. Det stadgades också att begreppet subsidiaritet är dynamiskt och ska tolkas och tillämpas i enlighet med de mål som ställs upp i fördraget och att begreppet, beroende på omständigheterna, kunde ha både utvidgande och begränsande verkan på utövandet av unionens befogenheter. I protokollet angavs slutligen att när EU:s institutioner redovisar skälen för att ett mål bättre kan uppnås på unionsnivå ska dessa bygga på kvalitativa, och när så är möjligt även kvantitativa, indikationer. Det nämns särskilt att hänsyn ska tas till gränsöverskridande effekter och om ett agerande på medlemsstatsnivå skulle strida mot fördragen eller skada medlemsstaternas intressen eller om ett agerande på unionsnivå skulle medföra klara fördelar, sett till förslagets omfattning eller verkningar, i jämförelse med ett agerande på medlemsstatsnivån.

I december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft. I och med detta övergavs den gamla strukturen enligt vilken EU-samarbetet delades in tre delar, EU:s tre pelare, och hela det europeiska samarbetet samlades under vad som numera utgör den europeiska unionen. I och med detta blev subsidiaritetsprincipen för första gången juridiskt bindande inom alla delar av EU-rätten. Principen placerades efter några mindre språkliga ändringar i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), och innehållet är på det hela taget fortfarande detsamma som när principen först formellt introducerades genom Maastrichtfördraget.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Författarnas kursivering.

<sup>20</sup> Amsterdamfördraget, 11:e stycket i ingressen samt artikel a och f (nationell identitet).

<sup>21</sup> Weatherill (2012), s. 560, Dashwood & Wyatt m.fl. (2011), s. 114.

I likhet med vad som tidigare har varit fallet placerades subsidiaritetsprincipen i artikel 5 tillsammans med principen om tilldelade befogenheter (artikel 5.2) och proportionalitetsprincipen (artikel 5.3). Subsidiaritetsprincipen har numera följande lydelse:

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Principen har varit föremål för olika tolkningar. Det hävdas ofta att det är fråga om en lämplighets- eller skälighetsregel, och olika författare har försökt sammanfatta principens essens på olika sätt. Exempelvis har sagts att åtgärder inte ska utföras på unionsnivå om det inte är omöjligt att utföra dem på nationell nivå<sup>22</sup> och att offentlig makt normalt ska utövas på lägsta möjliga nivå där detta kan ske på ett effektivt sätt.<sup>23</sup> Det har också påståtts att om förutsättningarna i övrigt är identiska ska valet av handlingsnivå falla på medlemsstaterna.<sup>24</sup> I och med Lissabonfördragets införande upphävdes det äldre subsidiaritetsprotokollet som införts i samband med Amsterdamfördraget och ersattes med ett nytt protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (Lissabonprotokollet).<sup>25</sup> I artikel 5.3 FEU görs en explicit referens till det nya Lissabonprotokollet som har följande lydelse:

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

De gamla tolkningsreglerna och beskrivningarna av subsidiaritetsbegreppet som fanns i Amsterdamprotokollet har inte inkorporerats i det nya protokollet och är därför strängt taget inte längre en del av primärrätten (den rätt som följer av fördragen) eller av EU-rätten över huvud taget för den delen. Trots detta har kommissionen meddelat att den även fortsättningsvis kommer att beakta innehållet i Amsterdamprotokollet när den tolkar subsidiaritetsprincipen, och det återstår därför att se vilken betydelse det gamla protokollet kommer att ha framöver.<sup>26</sup> I stället för dessa tolkningsregler består det nya protokollet till största delen av bestämmelser som beskriver en procedur för övervakning av att subsidiaritetsprincipen efterlevs i EU:s lagstiftningsprocess. Övervakningen har anförts trots de nationella parlamenten, och det är första gången som nationella parlament formellt ges en egen position i EU-samarbetet. Detta behandlas närmare under avsnitt 4 nedan.

<sup>22</sup> "Things should not be done at community level unless they cannot be done at national level", Weatherill (2012), s. 561, citat av Francis Maude.

<sup>23</sup> "Public powers should normally be located at the lowest tier of government where they can be exercised effectively", Dashwood & Wyatt m.fl. (2011), s. 114 f.

<sup>24</sup> Dashwood & Wyatt m.fl. (2011), s. 115.

<sup>25</sup> Europeiska unionens officiella tidning, 2007 C 306/169.

<sup>26</sup> KOM(2010) 547 slutlig, s. 3.

Spår av subsidiaritetsprincipen, eller åtminstone av en subsidiaritetstanke, har sedan Maastrichtfördragets införande kunnat hittas även i andra fördragsbestämmelser. Redan i ingressen till unionsfördraget, i sin lydelse efter Lissabonfördraget, stadgas exempelvis att medlemsstaterna

ÖNSKAR stärka solidariteten mellan sina folk samtidigt som de respekterar deras historia, kultur och traditioner<sup>27</sup>

och att de

HAR FÖRESATT SIG att fortsätta processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen.<sup>28</sup>

Texten i det andra stycket upprepas också i den inledande artikeln i samma fördrag med det undantaget att subsidiaritetsprincipen här inte nämns uttryckligen. Andra bestämmelser med anknytning till subsidiaritetsprincipen finns också i artikel 4.2 (nationell identitet) samt artiklarna 12 och 13 i unionsfördraget som behandlar nationella parlament och unionens institutioner.

Det har på sina håll hävdats att subsidiaritetsprincipen inom ramen för EU-samarbetet har formulerats på ett sätt som gör att den naturligt föredrar handlande på nationell nivå före handlande på unionsnivå, ett s.k. nedifrån och upp-perspektiv.<sup>29</sup> Andra har i stället betonat effektivitetssträvanden som subsidiaritetsprincipens huvudfunktion och därför antagit att principen föredrar handlande på unionsnivå eftersom det som regel bör vara effektivast (med tanke på att det europeiska samarbetet generellt tar sikte på just gränsöverskridande problem). Detta synsätt har kallats för subsidiaritet ”ovanifrån”.<sup>30</sup> Dessa sätt att beskriva principen hänger ihop med att principen syftar till att sammanjämka decentraliseringssträvanden och demokratiaspekter med nödvändiga krav på effektivitet. Principen har på grund av detta ofta beskrivits som ett tveeggat svärd. Den kan både påbjuda och begränsa unionshandlande och har därför både decentraliserande och integrerande effekt.<sup>31</sup> Likväl är det så att hade subsidiaritetsprincipen inte varit en del av EU-rätten hade det inte funnits något som hindrade unionen från att direkt utnyttja all den befogenhet som den har tilldelats. Det hade då saknats incitament, åtminstone legala sådana, för unionen att avstå från att handla till förmån för medlemsstaterna när den har rätt att göra detta. Sett utifrån detta perspektiv synes det därför som om principen trots att den kan verka i båda riktningarna likväl bör betraktas som en *decentraliseringsprincip*. Beaktar man dessutom uttalandena i fördragen om att beslut ska ”fattas så nära medborgarna som möjligt” blir detta ännu tydligare.<sup>32</sup> Det bör också hållas i minnet att principen faktiskt getts en negativ formulering som tillåter handlande på unionsnivå endast om

<sup>27</sup> 6:e stycket i ingressen.

<sup>28</sup> 13:e stycket i ingressen.

<sup>29</sup> Se t.ex. Pålsson, S. (1996), s. 5:10, Hartley (2010), s. 122, KOM(2008) 586 slutlig och KOM(2010) 547 slutlig, s. 2. Nedifrån och upp-perspektiv, se Emiliou (1992), s. 384.

<sup>30</sup> Cramér (1993), s. 541. Subsidiaritet ”ovanifrån”, se Emiliou (1992), s. 384.

<sup>31</sup> Amsterdamprotokollet, 4 § och SOU 1995:123, s. 12–13.

<sup>32</sup> De Búrca (1999), s. 13.

åtgärder av medlemsstaterna inte bedöms vara tillräckliga. Bevisbördan för att unionsåtgärder är motiverade vilar också på unionen.<sup>33</sup> Sammantaget synes det därför som att subsidiaritetsprincipen, om något, bör kunna beskrivas som en decentraliseringsprincip.

### 2.3 Konklusion

Det är viktigt att konstatera att subsidiaritetsprincipen i utgångsläget varken handlar om fördelning av makt (befogenhet) i strikt mening eller anger på förhand givna preferenser om var makten ska ligga. I grund och botten är det fråga om en lämplighetsregel som hjälper till att besvara frågan om vilken beslutsnivå (lokal, regional, nationell eller internationell) som är lämpligast för att reglera en viss politisk sakfråga. Principen har emellertid införts i EU-samarbetet som en spärr mot centralisering och med det uttalade syftet att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Det finns därför anledning att betrakta subsidiaritetsprincipen inom ramen för EU som en decentraliseringsprincip. Trots detta är det inte givet hur principen ska tolkas och tillämpas i konkreta fall. Helt klart ger den utrymme för skilda politiska preferenser och synsätt. Av central betydelse är därför hur principen har formulerats i EU:s fördrag, eftersom ramarna för bedömningen ges härigenom. Det är denna aspekt, den juridiska innebörden av principen, som tas upp i nästa avsnitt.

---

<sup>33</sup> Melin & Schäder (2004), s. 55 f.

### 3. Subsidiaritetsprincipens juridiska innebörd

#### 3.1 Inledning

Som beskrivits ovan har subsidiaritetsbegreppet genom åren använts på olika sätt och tillskrivits olika innebörd i olika sammanhang. Inom EU kan det betraktas som en formel för att balansera vissa demokratiaspekter, såsom å ena sidan inkludering av unionsmedborgarna och närheten till dem vid beslutsfattandet och, å andra sidan, nödvändiga krav på effektivitet. Att förena dessa två aspekter, demokrati och effektivitet, är bitvis en mycket svår uppgift. Trots detta har unionens institutioner klargjort att effektivitet både kan, och måste kunna, förenas med ett demokratiskt system<sup>34</sup> eftersom demokrati utgör unionens kärna medan effektivitet är en förutsättning för dess framtid.<sup>35</sup>

Eftersom en tillämpning av subsidiaritetsprincipen således innebär att dessa ibland svårförenliga aspekter måste balanseras mot varandra är det redan av detta skäl lätt att förstå att principen ofta beskrivs som en lämplighetsregel. Bestämmelsen har dessutom getts en relativt öppen och vag formulering och föreskriver inte något väldefinierat juridiskt test baserat på tydliga legala koncept. På grund av detta, och som alltid när det ska avgöras vad som är lämpligt, är det inte ovanligt att argumenten kring detta styrs av politiska preferenser. Enbart detta faktum bör dock inte, som ibland påstås,<sup>36</sup> leda till slutsatsen att principen inte, utom möjligtvis som en processuell regel, lämpar sig för rättslig prövning och kontroll. All lagstiftning, om än i varierande grad, bygger på politiska överväganden och värderingar av olika slag, och i stället för att man ser detta som ett hinder är det bl.a. utifrån denna bas som en legaldefinition måste, eller åtminstone bör, sökas.

Genom åren har det naturligtvis gjorts många försök att definiera subsidiaritetsprincipen och dess innehåll, men fortfarande, mer än 20 år efter principens införande, kvarstår många frågor om vad principen har för innehåll och funktion samt vad den får, eller bör få, för effekter.<sup>37</sup> I detta avsnitt kommer därför att undersökas vad begreppet subsidiaritet som det definieras i artikel 5.3 FEU omfattar och hur det har tolkats i praktiken av EU-domstolen. Först måste dock subsidiaritetsprincipen placeras in i det konstitutionella sammanhang där den hör hemma.

<sup>34</sup> Europeiska rådet i Bryssel, 29 oktober 1993, s. 2 och SEK(95) 731 slutlig, s. 4.

<sup>35</sup> "Democracy comprises the very essence of the Union, while effectiveness is the precondition for its future" Förordet till SEK(95) 731 slutlig, s. 4.

<sup>36</sup> Pålsson, S. (1996), s. 5:10, De Búrca (1999), s. 9, Emiliou (1992), s. 406, Foster (2011), s. 99 och s. 100 f., Shaw (2000), s. 227, Dashwood & Wyatt m.fl. (2011), s. 117, Tridimas (2006), s. 183 f. och Horspool & Humphreys (2008), s. 156. Se även Slutsatser från arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, CONV 286/02 och KOM(93) 545 slutlig, s. 1 f. och KOM(2011) 344 slutlig, s. 2.

<sup>37</sup> Emiliou (1992), s. 383 f. och Fabbrini & Granat (2013), s. 120 f.



### 3.2 Utgångspunkten: Har unionen kompetens och i så fall av vilken typ?

Europeiska unionen är en organisation skapad av sina medlemsstater och förfogar i utgångsläget inte själv över några suveräna maktbefogenheter. Unionen har anförtrotts (tilldelats) kompetens, eller, som det officiellt uttrycks, *befogenhet* av medlemsstaterna. Denna befogenhet utövas gemensamt av unionens medlemsstater i enlighet med de grundläggande fördragen. Medlemsstaterna har alltså på detta sätt frivilligt begränsat sin egen suveräna makt till förmån för unionen. I fördragen kommer detta till uttryck i *principen om tilldelade befogenheter* som tillsammans med subsidiaritetsprincipen återfinns i artikel 5 FEU. Enligt denna princip får unionen endast handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den genom fördragen, och befogenheter som inte uttryckligen har tilldelats unionen förblir hos medlemsstaterna. Det är vidare viktigt att påpeka att när unionen har tilldelats befogenheter får dessa endast tas i anspråk för att nå de mål som fastställts i fördragen. När frågan uppkommer om EU ska agera på ett visst område är det därför alltid nödvändigt att först ta ställning till frågan om unionen över huvud taget har befogenhet att handla, innan man kan gå vidare och diskutera på vilket sätt unionen bör handla.

Vidare är omfattningen av de befogenheter som medlemsstaterna har överfört till unionen inte lika omfattande inom alla områden. De medel som har ställts till unionens förfogande har anpassats efter vad som ansetts nödvändigt och lämpligt för varje enskilt befogenhetsområde. Efter att det har konstaterats att unionen har befogenhet (rätt att handla) är det därför nödvändigt att ta reda på vilken typ av befogenhet och vilka specifika begränsningar, om några, som gäller på just det aktuella politikområdet.<sup>38</sup>

Det finns tre olika typer av befogenhet: exklusiv, delad samt stödjande, samordnande och kompletterande. En fråga som tidigare har gett upphov till problem vid tillämpningen av subsidiaritetsprincipen är begränsningen att principen endast är tillämplig på områden där EU inte har exklusiv befogenhet. Har unionen exklusiv befogenhet innebär detta att medlemsstaterna har överlåtit alla sina lagstiftningsbefogenheter på området till unionen. På dessa områden är det därför endast unionen som får lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna får göra detta endast efter bemyndigande från unionen, och de är alltså redan i utgångsläget förhindrade att agera självständigt.<sup>39</sup>

Har unionen inte exklusiv befogenhet måste den på ett eller annat sätt dela sina befogenheter med medlemsstaterna. Detta sker i enlighet med reglerna för *delad befogenhet* i artikel 2.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) eller enligt reglerna för stödjande, samordnande eller kom-

<sup>38</sup> Uttalande av Jean Claude Piris till arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen vid konventet om EU:s framtid, arbetsdokument 4, arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, s. 5.

<sup>39</sup> Artikel 2.1 FEUF.

pletterande befogenheter enligt artikel 2.5 FEUF. Delad befogenhet innebär att både EU och medlemsstaterna kan lagstifta inom ett visst område, men värt att notera är att medlemsstaternas befogenhet är sekundär i förhållande till unionens. Medlemsstaterna får endast utöva sina befogenheter i den mån unionen inte redan har lagstiftat på området.<sup>40</sup>

På de områden där unionen inte har exklusiv kompetens fungerar subsidiaritetsprincipen som en vägledande princip för när unionen *bör* utnyttja sin befogenhet. Viktigt att poängtera är, som redan nämnts, att subsidiaritetsprincipen inte reglerar själva överföringen av befogenhet från medlemsstaterna till unionen.<sup>41</sup> Omfattningen av EU:s befogenhet regleras i enlighet med den tidigare nämnda principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU.

På området där unionen inte har exklusiv befogenhet kan dock en tillämpning av subsidiaritetsprincipen leda till att unionen måste avstå från att utnyttja befogenheter som den har anförtrots och på så vis lämna utrymme för handlande på medlemsstatsnivå.<sup>42</sup>

Innan Lissabonfördraget trädde i kraft var det inte på ett övergripande plan reglerat i fördraget vilken typ av befogenhet som gällde på EU:s olika politikområden. Detta fick bedömas från fall till fall mot bakgrund av de specifika bestämmelserna för respektive område. Detta ledde till att frågan om EU hade exklusiv befogenhet eller ej ofta kom i förgrunden och behövde utredas för att man skulle kunna ta ställning till om subsidiaritetsprincipen över huvud taget var tillämplig.<sup>43</sup> Genom Lissabonfördraget infördes emellertid en avdelning i funktionsfördraget där unionens befogenheter kategoriseras utifrån vilken typ av befogenhet som unionen besitter på respektive område. På grund av detta är det nu betydligt enklare att avgöra om subsidiaritetsprincipen är tillämplig eller ej. Kategoriseringen är dock på intet sätt absolut, och det kan fortfarande uppstå gränsfall där det är svårt att avgöra vilken befogenhet som unionen har enbart genom att konsultera bestämmelserna i fördragen.<sup>44</sup> Att det tycks finnas oklarheter i praktiken när det gäller att avgöra vad som utgör exklusiv befogenhet enligt EU:s fördrag uppmärksammades av KU i dess utlåtande 2012/13:KU14.<sup>45</sup>

Härutöver vill utskottet lyfta fram EU-samordningens iakttagelse om utvecklingen av en s.k. doktrin om ett slags exklusiv befogenhet för frågor av viss art, dvs. att även andra frågor än de som uttryckligen nämns i artikel 3 i EUF-fördraget genom sin särskilda natur skulle kunna utgöra en för unionen exklusiv befogenhet. Utskottet lyfter fram iakttagelsen mot bakgrund av risken för att doktrinen missbrukas. Även om doktrinen som sådan på många sätt är logisk kan den vara svår att godta om förslagsstäl-laren för in moment som går utöver den särskilda natur som doktrinen härleds ur. Diskussionen som uppkommit i några av medlemsstaternas parlament om Europaparlamentets utkast till förslag till en förordning om parlamentets undersökningsrätt ger anledning till att reflektera över den

<sup>40</sup> Artikel 2.2 FEUF.

<sup>41</sup> Artikel 3 Amsterdamprotokollet.

<sup>42</sup> De Búrca (1999), s. 17 f.

<sup>43</sup> Craig & De Búrca (2011), s. 94.

<sup>44</sup> Foster (2011), s. 99.

<sup>45</sup> Se s. 32.

ovannämnda risken. Utskottet kan konstatera att EU-samordningen bett kommissionens generalsekretariat om vissa klargöranden i ett specifikt ärende med viss koppling till doktrinen, men att något svar från generalsekretariatet ännu inte har lämnats. Utskottet kan i sammanhanget konstatera att frågan om fastställande av unionens exklusiva befogenheter berörs vid ett pågående mål i EU-domstolen.

Det finns anledning att instämma i KU:s syn i denna fråga. Formuleringen av vad som utgör exklusiv befogenhet enligt funktionsfördraget var föremål för noggrant övervägande under arbetet i Europeiska konventet.<sup>46</sup> EU:s exklusiva befogenhet bör inte sträcka sig längre än vad som klart framgår av fördraget. En motsatt tolkning strider mot principen om tilldelade befogenheter. Att vissa unionsåtgärder är interna till sin natur och saknar intresse inom ramen för de nationella parlamentens subsidiaritetskontroller är en annan fråga, och bör inte sammanblandas med frågan om exklusiv befogenhet.

Även om det är ett faktum att befogenhetsfrågan alltid är utgångspunkten för den EU-rättsliga bedömningen om EU kan och bör lagstifta – så även när det görs en subsidiaritetsprövning – är det viktigt att klargöra att frågan om befogenhet är fristående i förhållande till den fortsatta bedömningen i sak, dvs. lagstiftningens sakinnehåll. Trots att det finns ett tydligt samband mellan principen om tilldelade befogenheter och subsidiaritetsprincipen i det att de har placerats i samma artikel i unionsfördraget och att båda behandlar unionens rätt att vidta åtgärder, rör det sig likväl om två skilda principer med olika funktioner.<sup>47</sup> Huruvida befogenhetsfrågan trots detta bör ingå som ett första steg i en subsidiaritetsprövning sammanfaller emellertid med andra frågor om vad som kan anses inbegripet i begreppet subsidiaritet och kommer att behandlas längre fram.

### 3.3 EU-domstolens rättspraxis hittills

När det gäller EU-domstolens tolkning av subsidiaritetsprincipen kan konstateras att den hittills har utfört ett tämligen begränsat och formalistiskt test.<sup>48</sup> Den har lagt mest vikt vid principens processuella betydelse, exempelvis genom att kontrollera att den ansvariga institutionen har angett skälen till varför en viss reglering är i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Den har lämnat ett betydande tolkningsutrymme åt institutionerna när det gäller själva subsidiaritetsbedömningen. Normalt har domstolen nöjt sig med att enbart konstatera att det finns ett stadgande i exempelvis ingressen till en

<sup>46</sup> Se t.ex. Biondi, Eeckhout & Ripley (2012), s. 85 f.

<sup>47</sup> Uttalande av Jean Claude Pöris till arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen vid konventet om EU:s framtid, arbetsdokument 4, arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, s. 4.

<sup>48</sup> Se mål C-84/94, arbetstidsdirektivet, REG 1996, s. I-5755, Mål C-233/94, direktiv om insättningsgaranti, REG 1997, s. I-2405, mål C-376/98, direktivet om reklam och sponsring av tobaksprodukter, REG 2000, s. I-8419, mål C-377/98, bioteknikdirektivet, REG 2001, s. I-7079, mål C-491/01, ex parte British American Tobacco, REG 2002, s. I-11453, förenade målen C-154 och I55/04, direktiv om kosttillskott, REG 2005, s. I-6451 och mål C-58/08, roamingförordningen, REG 2010, s. I-4999.

lagstiftningsakt där det framgår att syftet med akten är att förbättra den inre marknadens funktion eller att lösa ett problem med gränsöverskridande konsekvenser och därefter konstaterat att subsidiaritetsprincipen ej har åsidosatts. I några fall har domstolen emellertid refererat till tidigare och misslyckade försök att reglera ett område med mindre ingripande och mer decentraliserade åtgärder.<sup>49</sup> På så sätt har domstolen i något högre grad kunnat ta ställning till och värdera medlemsstaternas förmåga att uppnå de önskade målen i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Att det är svårt att finna tydlig ledning i domstolens praxis när det gäller hur principen bör tolkas och tillämpas kan naturligtvis bero på det enkla faktum att det ännu inte har dykt upp något fall där principens betydelse har ställts på sin spets och utgjort kärnfrågan i fallet.<sup>50</sup> Ofta har avhållsamheten dock tolkats som beroende på en ovilja från domstolens sida att beblanda sig med den typ av sakfrågor och lämplighetsöverväganden som principen ger upphov till, och majoriteten av de som har kommenterat domstolens praxis, eller brist på praxis, synes på grund av detta anse att principen främst har betydelse som en processuell skyddsregel.<sup>51</sup> Huruvida domstolen även fortsättningsvis kommer att inta samma förhållningssätt till subsidiaritetsprövningen återstår att se, men i nuläget kan konstateras att det inte går att söka någon större vägledning om hur principen ska tolkas enbart i de redan avgjorda fallen.

### 3.4 Otillräcklighets- och bättrekriterierna

I den svenska versionen av fördragen som de ser ut i dag efter Lissabonfördragets ikraftträdande har subsidiaritetsprincipen följande lydelse:

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen ... inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna ... och därför ... bättre kan uppnås på unionsnivå.<sup>52</sup>

När det gäller den materiella prövningen av subsidiaritetsprincipen kan två huvudsakliga kriterier utläsas ur bestämmelsen. Den första delen av meningen är negativt formulerad och anger att ett handlande på unionsnivå är berättigat endast när ett handlande av medlemsstaterna själva inte är tillräckligt för att uppnå målen med åtgärden. Enligt andra delen av meningen krävs dessutom att målen med åtgärden, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå än på medlemsstatsnivå. Fortsättningsvis

<sup>49</sup> Mål C-233/94 om rådets direktiv om system för garanti av insättningar, REG 1997, I-2405.

<sup>50</sup> Bergström & Hettne (2010), s. 52 f.

<sup>51</sup> Se bl.a. Tridimas (2006), s. 185, Dashwood & Wyatt m.fl. (2011), s. 117 f., Lenaerts & Van Nuffel (2010), s. 138 f. samt Chalmers, Davies & Monti (2010), s. 363 f.

<sup>52</sup> Fördraget om Europeiska unionen (FEU), artikel 5.3.

kommer det första ledet av principen att kallas för otillräcklighetskriteriet och den andra delen för bättrekriteriet.<sup>53</sup>

Mot bakgrund av dessa kriterier ska undersökas om det går att närmare definiera innebörden av subsidiaritetsprincipen och om det går att finna en metod för hur den lämpligen bör tillämpas.

Trots att subsidiaritetsprincipen tillämpats under en tid framträder som framgått fortfarande inte en klar bild av dess innebörd och hur den är tänkt att fungera. Även i doktrinen saknas enighet om hur principen ska definieras.<sup>54</sup> Olika tolkningar har presenterats, och en viss skiljelinje kan dras mellan de som lägger större vikt vid ett av principens kriterier och de som hävdar att den består av två eller flera delar. Vidare finns de som menar att subsidiaritetsprincipen har konstruerats fel och ställer fel frågor samt slutligen de som påstår att svårigheterna kring principen ofta överdrivs.

Ordalydelsen i den svenska versionen, som också överensstämmer med den tidigare ordalydelsen i den engelska versionen (vilken nu har ändrats) antyder att det finns ett samband mellan otillräcklighets- och bättrekriterierna eftersom satserna binds ihop av ordet ”därför”. Läser man bestämmelsen med betoning på ordet därför förefaller det som om de båda rekvisiten är en följd av varandra och att de skulle hänga ihop på så vis att de två delarna alltid skulle leda till samma resultat.<sup>55</sup> Formuleringen antyder i så fall att om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna skulle det per automatik betyda att resultatet bättre kunde uppnås på unionsnivå och att båda kriterierna därför är uppfyllda.

Som det ser ut i dagsläget används dock inte genomgående begrepp som kan likställas med den svenska versionens ”därför” i andra språkversioner av fördragen, och det kan därför ifrågasättas hur stor vikt som lämpligen bör läggas vid just ordet därför vid tolkningen av principen. I den engelska versionen används uttrycket ”but can rather” som snarare skulle översättas till svenskans ”utan”. I den franska versionen används ordet ”mais” som översätts till engelskans ”but” eller på svenska närmast till ”men”. På tyska används orden ”sondern ... wegen” som betyder ”men på grund av” och på spanska står det ”sino que” som också det skulle översättas till det svenska ”utan”.

De termer som används i de andra språkversionerna än den svenska tyder alltså inte på att det skulle finnas ett sådant samband mellan de bägge kriterierna att de med nödvändighet leder till samma resultat. Det kan därtill noteras att det frekvent har påståtts i EU-dokument som behandlar subsidiaritetsprincipen att ”båda aspekterna”<sup>56</sup> måste vara uppfyllda. Man bör därför inte kunna tolka bestämmelsen på annat sätt än att delarna ska bedömas fristående från varandra. Väljs denna väg finns det en möjlighet att de två kriterierna pekar i olika riktning. Om så blir fallet måste ställning tas till hur denna kon-

<sup>53</sup> Horspool & Humphreys (2008) använder en liknande benämning, se s. 100 f.

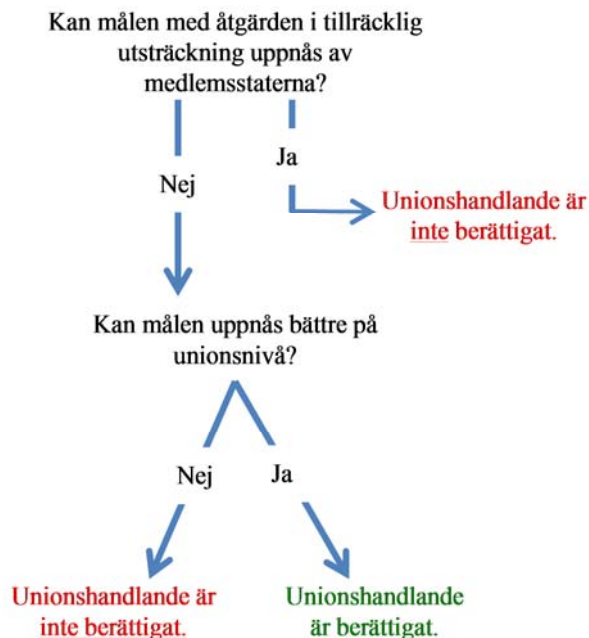
<sup>54</sup> Se Kiiver (2012b), s. 71 f.

<sup>55</sup> Se t.ex. Nergelius (1998), s. 114 f.

<sup>56</sup> ”Both aspects shall be met”, Amsterdamprotokollet, artikel 5 och rådsslutsatserna från Edinburghmötet, bilaga 1, s. 6.

flikt ska lösas. Har ett kriterium (otillräcklighets- eller bättekriteriet) företräde framför det andra, ska kriterierna tillämpas i viss ordning eller finns det någon annan metod för att väga samman resultatet av de två prövningarna?

Om vi, mot bakgrund av det decentraliserande syfte som subsidiaritetsprincipen har inom EU, beaktar hur de två subsidiaritetskriterierna förhåller sig till varandra, skulle följande schema kunna användas när principen ska tillämpas i praktiken.



Av naturliga skäl bör otillräcklighetskriteriet undersökas först. Frågan blir då om målen med åtgärden i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna? Om svaret är jakande skulle det, i enlighet med principens egenskap av decentraliseringsprincip, kunna hävdas att unionsåtgärder på denna grund är uteslutna. Om man ändå går vidare och frågar sig hur unionsåtgärder skulle förhålla sig till åtgärder på medlemsstatsnivå och finner att åtgärdens omfattning och verkningar dessutom är mer effektiva på medlemsnivå, är ett unionshandlande naturligtvis uteslutet. Skulle åtgärderna däremot anses vara mer effektiva på unionsnivå är svaret mindre givet. Man befinner sig då i en situation där effektivitet måste vägas mot decentraliseringsaspekter. Återigen kan det då hävdas att eftersom principen i grund och botten är en decentraliseringsprincip bör valet falla på medlemsstaterna, som är den nivå som förordas av subsidiaritetsprincipen.

Om svaret i stället blir nekande på den första frågan och medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning anses kunna uppnå målen kan man inte nöja sig med detta och anse att unionsåtgärder därmed skulle vara berättigade. I stället

måste man gå vidare och undersöka hur det förhåller sig med bättkriteriet.<sup>57</sup> Om omfattningen och verkningarna av handlande på unionsnivå inte skulle leda till att målen kan uppnås bättre än om åtgärden hade vidtagits på nationell nivå (det kan t.ex. visa sig att resultatet skulle vara lika bra eller dåligt oavsett nivå) skulle principen fortfarande hindra unionen från att agera. Endast om medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå målen och om ett handlande på unionsnivå faktiskt skulle ge ett bättre resultat i jämförelse med resultatet om åtgärden genomförts på medlemsstatsnivå, skulle unionen vara berättigad att vidta åtgärder.

Det negativt formulerade otillräcklighetskriteriet ("inte i tillräcklig utsträckning") och det positiva bättkriteriet bör därför kunna beskrivas som *kumulativa*.

### 3.6 Konklusion

Vi har konstaterat att EU-domstolen, trots att 20 år har förflutit sedan subsidiaritetsprincipen infördes och blev bindande, inte har gett principen ett tydligt och konkret innehåll. EU-domstolens rättspraxis präglas av försiktighet, och när det gäller vägledning i de avvägningar som tillämpningen av subsidiaritetsprincipen förutsätter finns inte mycket att gå på. Det kan emellertid konstateras att principen består av två skilda rekvisit eller kriterier. Unionen ska vidta en åtgärd endast om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (otillräcklighetskriteriet) och därför bättre kan uppnås på unionsnivå (bättkriteriet). Det kan på goda grunder hävdas att dessa kriterier är kumulativa och att alltså båda måste vara uppfyllda för att unionen ska anses som den lämpligaste beslutsnivån. I det följande kommer vi att kunna se att det är viktigt att hålla fast vid den legala definitionen av subsidiaritetsprincipen inom EU för att t.ex. kunna särskilja subsidiaritetsprövningen från en renodlad proportionalitetsprövning.

---

<sup>57</sup> Hartley (2010), s. 122 och Cramér (1993), s. 541.

## 4. Subsidiaritet eller proportionalitet

### 4.1 Proportionalitet och subsidiaritet i artikel 5 i unionsfördraget

Proportionalitetsprincipen återfinns tillsammans med principen om tilldelade befogenheter och subsidiaritetsprincipen i artikel 5 FEU. I fjärde stycket stadgas följande:

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Proportionalitetsprincipen reglerar intensiteten av unionsåtgärder, och man brukar säga att den har tre delar. För det första ska en åtgärd vara ägnad att tillgodose det uppsatta målet och faktiskt leda till att detta uppnås. För det andra får åtgärden inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet. För det tredje ska åtgärden stå i rimlig proportion till målet som önskas uppnås. Det räcker alltså inte med att åtgärden leder till att målet uppnås och att den är nödvändig för att målet ska nås om mål och medel inte står i rimlig proportion till varandra.<sup>58</sup> En tillämpning av proportionalitetsprincipen leder därför ofta till att direktiv föredras framför förordningar och att minimiregler som lämnar större utrymme för nationella variationer används i stället för fullharmoniseringsregler.<sup>59</sup> Alla dessa aspekter av proportionalitetsprincipen kan inte direkt utläsas ur formuleringen av principen i artikel 5.4 FEU men har vuxit fram ur EU-domstolens rättspraxis och får i dagsläget anses allmänt vedertagna.<sup>60</sup>

Begreppet subsidiaritet har i olika sammanhang getts en vidare respektive mer begränsad innebörd, innefattande en bedömning antingen enligt hela artikel 5 FEU (tilldelade befogenheter, subsidiaritet och proportionalitet) eller åtminstone enligt både subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, alternativt endast subsidiaritetsprincipen i strikt mening enligt artikel 5.3 FEU. Även om det onekligen är så att alla tre principerna i artikel 5 står i nära samband med varandra, eftersom de alla reglerar unionens befogenheter, fyller de likväl olika funktioner.<sup>61</sup> Vad som är klart och som också kom till uttryck redan i Amsterdamprotokollet<sup>62</sup> är att subsidiaritetsprincipen inte påverkar överföringen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna. En skiljelinje kan därför redan initialt dras mellan å ena sidan principen om tilldelade befogenheter som reglerar just överföringen av befogenheter till unionen och å andra sidan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som reglerar hur de överförda befogenheterna ska utövas (hanteras) av unionen.

<sup>58</sup> Bernitz & Kjellgren (2010), s. 119, se också Hettne (2003), s. 20 f.

<sup>59</sup> SOU 1995:123, s. 18 f. samt Bernitz & Kjellgren (2010), s. 118 f.

<sup>60</sup> Davies (2006), s. 71 och 81.

<sup>61</sup> Kiiver (2012b), s. 72 f.

<sup>62</sup> Artikel 3 i Amsterdamprotokollet.



När det därefter blir fråga om att skilja subsidiaritet från proportionalitet blir detta något svårare eftersom dessa begrepp ligger ännu något närmare varandra och därför i praktiken ofta blandas ihop. Likväl bör utgångspunkten vara att även subsidiaritet och proportionalitet är olika begrepp som är fristående från varandra. Till att börja med har principerna getts var sitt namn, var sitt stycke i artikel 5 och är dessutom tillämpliga på olika delar av EU rätten, eftersom proportionalitetsprincipen också är tillämplig på de områden där unionen har exklusiv befogenhet. Proportionalitetsprincipen har vidare tillämpats under mycket längre tid och getts en konkretare utformning inom EU-rätten då dess innebörd, till skillnad från subsidiaritetsprincipens, vid många tillfällen har diskuterats ingående av EU-domstolen.<sup>63</sup> Slutligen svarar dessa principer på olika frågor. Medan principen om tilldelade befogenheter reglerar överföringen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna och därför svarar på frågan ”Kan EU agera?” svarar subsidiariteten på frågan ”Bör EU agera?”, och proportionaliteten på frågan ”Hur bör EU agera?”.<sup>64</sup>

## 4.2 Proportionalitet i subsidiaritet eller vice versa

Den konventionella beskrivningen av de tre principerna i artikel 5 FEU har ifrågasatts av Schütze. Han menar att det i förhållande till ett specifikt EU-förslag inte går att skilja på frågorna om bör och hur. Enligt Schütze är proportionalitetsprövningen inte en del av subsidiaritetsprövningen, men eventuellt är subsidiariteten en variant av proportionalitet. Schütze beskriver subsidiaritet som en form av *federalproportionalitet* som skiljer sig från proportionalitet i vanlig bemärkelse genom att subsidiariteten avgör om ett förslag på ett oproportionerligt sätt begränsar den nationella självständigheten, medan ”vanlig” proportionalitet används för att upptäcka fall då EU:s rättsakter på ett oproportionerligt sätt begränsar privata liberala värden. Proportionalitet skyddar enligt Schütze personers intressen från överdriven statlig reglering, och federal proportionalitet eller subsidiaritet skyddar staten eller hela folkets gemensamma självständighet i förhållande till EU.<sup>65</sup>

I viss utsträckning är det naturligtvis korrekt som Schütze påstår, att det finns ett samband mellan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Sambandet skulle eventuellt kunna beskrivas som att subsidiaritetsprincipen i någon mån utgör en form av *lex specialis* av proportionalitetsprincipen, dvs. subsidiaritetsprövningen inbegriper en snävare och specialreglerad proportionalitetsprövning. Proportionalitet går bl.a. som framgått ut på att det ska råda rimlig proportion mellan mål och medel och att den kränkning eller inskränkning som en åtgärd ger upphov till ska vara rimlig i förhållande till den vinst som uppnåendet av målet kan leda till. Det som subsidiaritetsprincipen regle-

<sup>63</sup> Hartley (2010), s. 125 samt uttalandet av Jean Claude Piris till arbetsgrupp I om subsidiaritet i konventet om EU:s framtid, Arbetsdokument 4, arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, s. 9 f.

<sup>64</sup> Bergström & Hettne (2010), s. 52 f. samt De Búrca (1999), s. 21 f.

<sup>65</sup> Schütze (2009), s. 532 f.

rar är i viss utsträckning just detta. Effektivitet vägs mot behovet av att skydda den nationella autonomi och suveräniteten. De frågor som aktualiseras är om åtgärder av medlemsstaterna är tillräckliga eller om det krävs unionsåtgärder och huruvida dessa verkligen är effektivare, så att inskränkningen i medlemsstaternas autonomi uppvägs.

Oavsett om man väljer att se på subsidiaritetsprincipen på detta sätt eller ej är det likvärdigt så att det är just den prövning och de kriterier som ställs upp i artikel 5.3 FEU som ska bedömas vid en subsidiaritetsprövning. Även om man instämmer i resonemanget har i så fall proportionalitetsbedömningen i subsidiaritetsprincipen formaliserats och fasta ramar har satts upp som anger hur prövningen av det som egentligen är proportionalitetsresonemang i just detta fall ska gå till. Denna prövning ska ske genom tillämpningen av otillräcklighets- och bättrekriterierna. Utrymmet för att frångå bestämmelsens formulering skulle därför rimligen inte bli nämnvärt mycket större bara för att principen kan beskrivas som en *lex specialis* av proportionalitet.

Flera författare har trots detta föreslagit att vissa typer av proportionalitetsöverväganden ska vara en del av subsidiaritetsprövningen, inte bara i subsidiaritetsprincipens vidare mening enligt den äldre terminologi som tidigare använts utan även som en del av subsidiaritetsprincipen i strikt mening enligt artikel 5.3 FEU. Till stöd för detta kan exempelvis anföras att EU-domstolen i något fall har behandlat frågor om subsidiaritet och proportionalitet i ett sammanhang.<sup>66</sup> Att domstolen väljer att göra en mer summarisk bedömning där olika företeelser och begrepp bitvis behandlas i ett sammanhang torde dock inte i praktiken vara varken särskilt ovanligt eller för den delen anmärkningsvärt, även om det i teorin är beklagligt. Särskilt om man antar att det rör sig om fall där invändningen baserad på subsidiaritets- eller proportionalitetsargument inte var av avgörande vikt för utgången av målet, kan man anta att domstolen ansåg det lämpligt att behandla begreppen i ett sammanhang. Detta faktum fråntar enligt vår mening på intet vis subsidiaritetsprincipen, eller för den delen proportionalitetsprincipen, sin karaktär av självständig princip baserad på specifika rekvisit vars uppfyllelse måste undersökas självständigt.

Det har också föreslagits att åtminstone vissa proportionalitetsliknande överväganden ryms i uttrycket ”om och i den mån”<sup>67</sup> i artikel 5.3 FEU där det står att unionen ska ”vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna”. Kiiver har undersökt uttrycket och menar att eftersom unionen får handla ”i den mån” medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnå målen, måste en viss gradering eller begränsning av unionens befogenheter enligt subsidiaritetsprincipen göras. Enligt Kiiver innebär inte det faktum att det kan visas att unionen i något fall skulle vara bättre lämpad än medlemsstaterna att genomföra en åtgärd för den sakens skull att unionen får ett ”carte blanche” och därmed kan genomföra målet på vilket sätt den än finner lämp-

<sup>66</sup> Tridimas (2006), s. 188 samt exempelvis mål C-84/94.

<sup>67</sup> Se bl.a. Kiiver (2012b), s. 99 f., Tridimas (2006), s. 176, Pålsson, S. (1996), s. 5:10, Hettne (2003), s. 20 f., samt Lenaerts & Van Nuffel (2010), s. 134, not 112.

ligt. Kiiver menar i stället att det godkännande som subsidiaritetsprincipen kan ge unionen att handla hela tiden begränsas till att omfatta enbart sådant som medlemsstaterna inte själva kan göra. Därför kan unionens mandat enligt Kiiver exempelvis räcka till för att ta fram gemensamma och övergripande rekommendationer men kanske inte för att anta en förordning med detaljerade fullharmoniseringsregler.<sup>68</sup> Unionen kan sålunda anses vara bättre på att peka ut riktningen för hur en samordning av medlemsstaternas regleringar på ett visst område ska se ut och hur grunddragen i detta regelverk ska utformas, men det kan mycket väl hända att medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning kan, och är bättre på, att genomföra detaljregleringen av förslaget. Det finns starka likheter mellan resonemang av detta slag och resonemang som förs med anledning av proportionalitetsöverväganden och särskilt med proportionalitetsprincipens tredje del, s.k. äkta proportionalitet: att mål och medel ska stå i proportion till varandra. Detta synsätt är emellertid fortfarande fullt förenligt med en tillämpning av subsidiaritetsprincipen i dess lydelse enligt artikel 5.3 FEU och dess två huvudrekvisit (otillräckligt och bättre). Att använda uttrycket ”i den mån” för att motivera att en fullskalig proportionalitetsprövning ska genomföras synes inte motiverat. Snarare visar uttrycket på att en prövning av ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen inte måste avse förslaget i sin helhet utan kan, och bör, ta sikte även på delar av ett förslag. En subsidiaritetsprövning kan därför ge vid handen att ett förslag och dess syften i sig eller på det stora hela kan vara i linje med principen men att delar av ett förslag kan gå för långt och därför inte vara förenliga med subsidiaritetsprincipen. Kiivers poäng synes också vara just att denna typ av proportionalitetsliknande argument ska accepteras som delar av subsidiaritetsprövningen och inte avfärdas som proportionalitetsresonemang enbart på grund av att de skulle kunna förväxlas med proportionalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i artikel 5.4 FEU.<sup>69</sup>

### 4.3 Konklusion

Sammanfattningsvis kan konstateras att subsidiaritet och proportionalitet, oavsett vad man anser om deras släktskap, återfinns i två skilda bestämmelser med olika rekvisit som, även om liknande resonemang kan föras under båda rubrikerna, faktiskt tar sikte på att reglera olika aspekter av hur unionen får utnyttja sina befogenheter. Utöver detta får man naturligtvis anse vad man vill om vad subsidiaritetsprincipen faktiskt tillför. Det är inte en ovanlig eller kontroversiell uppfattning att ”vanlig” proportionalitet i realiteten är mer nyttigt än subsidiaritet när det handlar om att lösa frågor om vilka åtgärder som är lämpliga för unionen att vidta samt på vilka områden det är bättre att medlemsstaterna agerar. Att det finns svårigheter med att definiera och ge subsidiaritetsprincipen ett relevant och meningsfullt innehåll, vilket ofta i

<sup>68</sup> Kiiver (2012b), s. 99 f.

<sup>69</sup> Ibid., s. 100.

praktiken kan leda till att en prövning av en EU-åtgärd utmynnar i rena proportionalitetsresonemang, bör dock inte leda till slutsatsen att en fullskalig proportionalitetsbedömning faktiskt utgör en del av själva subsidiaritetsprincipen. Faktum kvarstår att artikel 5 FEU består av tre olika koncept med olika syften, tillämpningsområden och effekter, som i teorin både kan och bör skiljas från varandra.<sup>70</sup>

Huruvida det sedan är lämpligt att även i praktiken inom ramen för subsidiaritetsprövningarna vid nationella parlament, som ska behandlas nedan, strikt skilja koncepten från varandra är en annan fråga, och till denna återvänder vi i kap. 6.

---

<sup>70</sup> Rådsslutsatserna från Edinburghmötet, bilaga 1 till del A, s. 2 samt Toth (1994), s. 38.

## 5. Subsidiaritetsprincipens politiska innebörd

### 5.1 Inledning

Som detta avsnitts rubrik antyder finns det en politisk innebörd av subsidiaritetsprincipen som förefaller vidare än den nyss berörda juridiska definitionen av samma princip. Det ska dock påpekas att, mot bakgrund av hur EU är konstruerat med en domstol som högsta uttolkare av i princip all unionsrätt, kan det inte finnas olika innebörder av subsidiaritetsbegreppet. I ett osäkert läge kan det dock finnas olika tolkningar, som inte alla rimligtvis kan vara korrekta. Vad det egentligen handlar om i detta sammanhang är dock att samma princip kan fylla olika funktioner inom skilda användningsområden: i det aktuella fallet före och efter att en rättsakt har blivit antagen. Man kan tala om en politiskt betonad förhandskontroll och en juridiskt betonad efterhandskontroll. Som framgått sköts numera förhandskontrollen av de nationella parlamenten.

Från EU:s sida har det länge funnits en uttalad vilja att involvera de nationella parlamenten mer i det dagliga EU-arbetet.<sup>71</sup> År 1989 inrättades ett samarbetsorgan för de nationella parlamenten och Europaparlamentet, Cosac,<sup>72</sup> som arbetar för att underlätta informationsutbytet och stärka de nationella parlamentens roll i EU:s verksamhet. Frågan om de nationella parlamentens roll togs också upp på flera regeringskonferenser under 1990-talet, varvid vikten av att parlamenten blir mer delaktiga har betonats. I samband med Maastrichtfördraget antogs en förklaring i frågan, där regeringskonferensen uttalade att man fann det viktigt att främja ett större engagemang i EU:s verksamhet från de nationella parlamentens sida samt ett ökat samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. I samband med att Amsterdamfördraget antogs 1997 infördes två protokoll av intresse för de nationella parlamenten, ett rörande subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, som redan nämnts, samt ett som motsvarade ovannämnda förklaring om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.<sup>73</sup> Kommissionen tog vidare ett initiativ 2006, det s.k. Barrosoinitiativet, då det beslutades att kommissionen skulle sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten, som därigenom fick möjlighet att yttra sig över dem till kommissionen.<sup>74</sup> Efter att det därutöver har införts ett särskilt system för kommunikation rörande subsidiaritetsprövningar finns det således två parallella system för kommunikation mellan kommissionen och de nationella parlamenten. Kommissionen har med anledning av detta i ett brev till alla parlament fört fram önskemål om att kommentarer och synpunkter på subsidiaritetsaspekter av ett

<sup>71</sup> Se närmare Hettne & Reichel (2012), s. 60 f.

<sup>72</sup> Förkortning av det franska namnet Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

<sup>73</sup> Se Reichel (2010), s. 114 f.

<sup>74</sup> Se meddelande från kommissionen till Europeiska rådet. En agenda för EU-medborgarna – EU skall visa resultat KOM(2006) 211, s. 9.

förslag ska separeras från övriga synpunkter som lämnas till kommissionen inom ramen för den politiska dialogen.<sup>75</sup>

Att nationella parlament har blivit inlemmade i EU:s beslutsprocess framgår också av artikel 12 FEU som infördes genom Lissabonfördraget. I denna artikel anges att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union, varefter en rad områden räknas upp där parlamenten har särskilda uppgifter. Genom alla dessa förändringar har de nationella parlamentens ställning i EU förändrats i grunden.

## 5.2 Det nya subsidiaritetsprotokollets innehåll

I det nya protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (Lissabonprotokollet) understryks det faktum att alla EU-institutioner måste säkerställa att principerna efterlevs och beaktas i institutionernas arbete. Kommissionen åläggs dessutom att hålla omfattande samråd med relevanta aktörer innan den lägger fram förslag till lagstiftning och att översända sina förslag inte bara till EU-institutionerna och medlemsstaternas regeringar utan också direkt till medlemsstaternas parlament. Protokollet skärper också till viss del kravet att lagstiftningsakter ska motiveras särskilt utifrån att de ska stå i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Det sägs att alla utkast till ”lagstiftningsakter ska motiveras” och att de ”bör innehålla ett [särskilt] formulär” som underlättar bedömningen av om principerna har efterlevts. Kravet att skäl som visar att unionens mål kan uppnås bättre på unionsnivå ska bygga på kvalitativa, och när så är möjligt även kvantitativa, indikationer kvarstår oförändrat. Slutligen bekräftas i protokollet att EU-domstolen har behörighet att pröva en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. I detta avseende tilläggs att talan kan väckas av en medlemsstat eller ”i enlighet med dess rättsordning ... överlämna[s] av denna på dess nationella parlaments vägnar eller för en kammare i detta parlament”. Detta tillägg kan potentiellt visa sig ha stor betydelse för de nationella parlamentens roll i EU eftersom det kan tolkas som att det föreskrivs inte bara en möjlighet utan också ett krav på att nationella parlament ska kunna få till stånd en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen vid EU-domstolen.<sup>76</sup>

Artikel 6 och 7 i Lissabonprotokollet behandlar de nationella parlamentens möjlighet att övervaka att subsidiaritetsprincipen efterlevs. I artikel 6 föreskrivs att nationella parlament, inom åtta veckor från det att ett utkast till lagstiftningsakt har översänts till dem, får granska utkastets förenlighet med subsidiaritetsprincipen och om de så önskar lämna ett motiverat yttrande med skälen till varför de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

<sup>75</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npdocs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npdocs/letter_en.pdf), se s. 4 i meddelandet.

<sup>76</sup> Hallström (2011), s. 10, Hartley (2010), s. 125 och Tridimas (2006), s. 190.

Både arbetsgruppen för subsidiaritet från Europeiska konventet och senare också kommissionen har påpekat att de motiverade yttrandena endast ska behandla frågor om subsidiaritet och inte gå in på själva sakfrågan som regleras i förslaget i fråga.<sup>77</sup> Under den åttaveckorsfrist som parlamenten har på sig att lämna motiverade yttranden om subsidiaritet ska lagförslagen vila, och först därefter får de tas upp för vidare beredning.<sup>78</sup>

När ett motiverat yttrande kommer in till den institution som har lämnat lagstiftningsförslaget, i normalfallet kommissionen, ska denna enligt protokollet ”ta hänsyn till” yttrandet i sitt fortsatta arbete. I ett brev från kommissionens president och vicepresident som skickades till de nationella parlamenten den 1 december 2009 angav kommissionen att det är dess avsikt att i någon form återkoppla till parlamenten avseende de yttranden som översänds.<sup>79</sup> Medlemsstaterna bör därför kunna förvänta sig någon form av respons på sina yttranden.

Om motiverade yttranden översänds från minst en tredjedel av alla nationella parlament (en fjärdedel om det rör sig om ett förslag inom det s.k. RIF-området, dvs. området med frihet, säkerhet och rättvisa, avdelning V FEUF)<sup>80</sup> föreskrivs i artikel 7 i det nya protokollet att det utkast som yttrandena hänförs till ska omprövas. Omprövningen kan dock ha begränsad effekt eftersom institutionen efter prövningen kan besluta att antingen vidhålla utkastet, ändra det eller dra tillbaka det. Detta beslut måste motiveras.

När de motiverade yttranden som kommer in motsvarar mer än en enkel majoritet av de nationella parlamentens röster ska naturligtvis en omprövning av utkastet ske, men också i detta fall kan omprövningen resultera i att institutionen väljer att vidhålla, ändra eller dra tillbaka utkastet. I dessa fall gäller dock att om institutionen väljer att inte göra några ändringar i utkastet så ska utkastet tillsammans med institutionens motivering att bibehålla detta oförändrat samt de inkomna yttrandena översändas till unionslagstiftaren för avgörande. Skulle då 55 procent av medlemmarna i rådet eller en majoritet av Europaparlamentet anse att utkastet inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, faller förslaget.

Hittills har tröskelvärdena för omprövning endast uppnåtts vid två tillfällen. Det första fallet rörde ett utkast till förordning om utövandet av rätten att vidta kollektiva åtgärder i samband med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster (den s.k. Monti II-förordningen). I det brev där kommissionen kommenterar yttrandena från de nationella parlamenten framgår att den inte anser att de skäl som förts fram av dessa är tillräckliga för att anse att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts men att den likväl drog tillbaka sitt förslag eftersom den ansåg att förslaget sannolikt inte skulle kunna få tillräck-

<sup>77</sup> CONV 286/02, s. 6 samt [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/docs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_en.pdf).

<sup>78</sup> Artikel 2, Protokoll (nr 1) om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, bifogat till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen.

<sup>79</sup> Brev från kommissionen till de nationella parlamenten från den 1 december 2009.

<sup>80</sup> Varje parlament har två röster, en för varje kammare om det finns två sådana.

ligt stöd för att antas av de lagstiftande institutionerna.<sup>81</sup> Det andra fallet rörde ett förslag om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet.<sup>82</sup> Myndigheten föreslogs få exklusiv behörighet att utreda och åtala för brott mot EU:s ekonomiska intressen. I detta fall har dock kommissionen inte dragit tillbaka sitt förslag. Den har i stället utfärdat en tämligen ingående motivering till varför den anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.<sup>83</sup> Eftersom det av allt att döma saknas tillräckligt stöd från medlemsstaterna för att inrätta en gemensam åklagarmyndighet för alla medlemsländer tycks kommissionen i stället förbereda ett fördjupat samarbete för de medlemsstater som önskar inrätta en sådan myndighet. Vi återkommer till denna händelseutveckling i slutsatserna.

### 5.3 Skillnader mellan de nationella parlamenten

Det finns nu anledning att undersöka hur de nationella parlamenten har använt sig av det nya protokollet och hur aktiva de har varit. Om man betraktar den totala statistiken över både motiverade yttranden och andra yttranden (den politiska dialogen), får man en någorlunda rättvisande bild av hur aktiva de nationella parlamenten är. Sedan parlamenten började utföra subsidiaritetskontroller under slutet av 2009 har de motiverade yttrandena utgjort ungefär 10 procent av det totala antalet yttranden (motiverade yttranden plus yttranden inom den politiska dialogen) som översänts till kommissionen. Under 2012 översändes totalt 663 yttranden, 2011 blev antalet 622 och under 2010 blev det 387. Det är värt att notera att vid en jämförelse av statistiken mellan det totala antalet yttranden och antalet yttranden inom ramen för subsidiaritetsprövningen är det olika länder som har lämnat flest yttranden. Totalt sett är det Portugals Assembleia da República som är mest aktivt med ca 200 yttranden per år under 2012 och 2011 och med strax över 100 yttranden under 2010. Italiens Senato della Repubblica har kommit på andra plats alla tre åren med mellan ca 70 och 95 yttranden, och på tredje plats kommer under åren 2010 och 2011 Tjeckien med ca 40 yttranden. Under 2012 var Tysklands Bundesrat det tredje mest aktiva parlamentet med 59 yttranden, och Tjeckien kom då på fjärde plats med 46 yttranden. Sverige har under dessa år endast legat på sjätte, fjärde och femte plats sett till det totala antalet yttranden.

Det ska framhållas att kunskapen och medvetenheten om de verktyg som parlamenten förfogar över enligt Lissabonprotokollet varierar kraftigt. Maltas parlament uppger i en undersökning gjord av Opal (Observatory of Parlia-

<sup>81</sup> Se brev från kommissionen till de nationella parlamenten från den 12 september 2012, Ares (2012) 1058907, rörande kommissionens förslag KOM(2012) 130 slutlig.

<sup>82</sup> Se KOM(2013) 534 slutlig.

<sup>83</sup> Se KOM(2013) 851 slutlig: Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om översynen av förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2, den 27 november 2013.



ments after the Lisbon Treaty)<sup>84</sup> att det saknar kunskap om granskningsmekanismens existens och hänvisar till att regeringen i så fall borde ansvara för den.<sup>85</sup> Vidare uppger exempelvis Greklands parlament att det varken är engagerat i den politiska dialogen eller subsidiaritetsprövningen.<sup>86</sup>

En övervägande del av parlamenten i unionen uppger emellertid att subsidiaritetsprövningen, näst efter kontrollen av regeringen, är det viktigaste granskningsverktyget de har till sitt förfogande.<sup>87</sup> Vad gäller mekanismernas effektivitet hamnar emellertid subsidiaritetsprövningen längre ner, efter den politiska dialogen, eftersom flera parlament uppger att subsidiaritetskontrollen enbart i viss utsträckning upplevs som användbar. Sveriges riksdag uppger i undersökningen att de upplever det som oklart om dess invändningar med avseende på subsidiaritetsprincipen beaktats i de lagstiftningsförslag som sedan antas. Även Portugals Assembleia da República påpekar att det inte har varit möjligt att påvisa om parlamentens yttranden och medverkan i den europeiska lagstiftningsprocessen har haft någon inverkan. Den tjeckiska senaten framför liknade synpunkter och är också kritisk till kommissionens respons på yttranden från de nationella parlamenten.<sup>88</sup>

**2012** (siffror inom parantes anger placering inom kategorin)

| Parlament                         | Yttranden (totalt) | Varav subsidiaritetsyttranden |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Portugal, Assembleia da República | 227                | 1                             |
| Italien, Senato della Repubblica  | 96                 | 1                             |
| Tyskland, Bundesrat               | 59                 | 5 (3)                         |
| Tjeckien, Senát                   | 46                 | 0                             |
| Sverige, Riksdagen                | 33                 | 20 (1)                        |
| Rumänien, Camera Deputaţilor      | 26                 | 0                             |
| Frankrike, Sénat                  | 19                 | 7 (2)                         |

Man kan ställa sig frågan varför det finns så många olika uppfattningar och varför vissa länder verkar föredra den politiska dialogen framför subsidiaritetsprövningen. Naturligtvis kan skillnaderna bero på att vissa parlament helt enkelt inte har ansett att det har varit några problem från subsidiaritetsynpunkt med de förslag som har presenterats. Detta skulle inte vara särskilt förvånande med tanke på de slutsatser om subsidiaritetsprincipens juridiska innebörd som har dragits tidigare i denna rapport. Till viss del kan statistiken också ha att göra med hur de olika parlamenten har tolkat subsidiaritetsprincipen och proceduren i Lissabonprotokollet.

<sup>84</sup> Opal är ett forskningssamarbete mellan fyra institut som bedriver forskning om de nationella parlamenten efter Lissabonfördragets ikraftträdande, [www.opal-europe.org/](http://www.opal-europe.org/).

<sup>85</sup> Pace (2012), s. 3.

<sup>86</sup> Sotiropoulos (2012), s. 4 f.

<sup>87</sup> Enligt en undersökning utförd 2013 av Cosac (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), ett samarbetsorgan för de nationella parlamenten och Europaparlamentet.

<sup>88</sup> COSAC (2013), s. 16 f.

**2011** (siffror inom parentes anger placering inom kategorin)

| Parlament                         | Yttranden (totalt) | Varav subsidiaritetsyttranden |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Portugal, Assembleia da República | 184                | 1                             |
| Italien, Senato della Repubblica  | 76                 | 3                             |
| Tjeckien, Senát                   | 43                 | 0                             |
| Sverige, Riksdagen                | 42                 | 11 (1)                        |
| Rumänien, Camera Deputaţilor      | 40                 | 2                             |
| Rumänien, Senatul                 | 33                 | 2                             |
| Tyskland, Bundesrat               | 33                 | 1                             |
| ---                               |                    |                               |
| Luxemburg, Chambre des Députés    | 14 (12)            | 7 (2)                         |
| Polen, Sejm                       | 5 (17)             | 5 (3)                         |

**2010** (siffror inom parentes anger placering inom kategorin)

| Parlament                         | Yttranden (totalt) | Varav subsidiaritetsyttranden |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Portugal, Assembleia da República | 106                | 0                             |
| Italien, Senato della Repubblica  | 71                 | 1                             |
| Tjeckien, Senát                   | 29                 | 1                             |
| Italien, Camera dei Deputati      | 25                 | 0                             |
| Tyskland, Bundesrat               | 23                 | 1                             |
| Sverige, Riksdagen                | 20                 | 3 (2)                         |
| Österrike, Bundesrat              | 13                 | 2 (3)                         |
| ---                               |                    |                               |
| Polen, Senat                      | 5 (14)             | 4 (1)                         |

När det specifikt gäller motiverade yttranden inom ramen för subsidiaritetsprövningen, tog kommissionen emot 70 yttranden under 2012 och 64 yttranden under 2011. Den svenska riksdagen stod för flest motiverade yttranden 2012, precis som 2011. Denna aspekt tas upp särskilt i nästa avsnitt. Kommissionen har konstaterat att yttrandena skiljer sig påtagligt åt vad gäller form och argument. Vidare baserar sig de 70 yttrandena på 23 olika kommissionsförslag, vilket visar att de nationella parlamenten reagerar på olika saker. Kommissionen har härav dragit slutsatsen att detta bekräftar parlamentens olika politiska intressen och att samordningen mellan parlamenten kan förbättras.<sup>89</sup>

De nationella parlamenten har av Kiiver delats in i fyra grupper utifrån hur de använder subsidiaritetsmekanismen. Den första gruppen kallas ”literalist”, dessa formulerar sina yttranden utifrån ett bestämt format och strikt enligt subsidiaritetsprincipen. Hit hör det nederländska parlamentet, grekiska parlamentet, portugisiska parlamentet, den franska senaten och det österrikiska Bundesrat. Den andra gruppen kallas ”pseudo-legislators”. Dessa parlament uppträder mer som medlagstiftare och ser mekanismen som en möjlighet att påverka innehållet i kommissionens förslag. Till denna grupp hör Storbritanniens överhus, det tyska Bundesrat och den tjeckiska Senaten. Kiiver nämner inte Sverige specifikt, men det finns anledning att placera Sverige i någon av dessa två första grupper, vilket framgår av kap. 6 nedan. Den tredje gruppen

<sup>89</sup> KOM(2013) 566, s. 3 f.

benämns ”pre-empters” och anser inte att mekanismen är användbar för att kommunicera med kommissionen utan föredrar i stället den politiska dialogen. Den fjärde och sista gruppen kallas ”absentees”, och som namnet antyder använder de sig inte alls av mekanismen.<sup>90</sup>

## 5.4 Demokratisering och europeisering?

Syftet med de förändringar som har gjorts för att öka de nationella parlamentens inflytande i unionen är bl.a. att möta den kritik som har riktats mot unionen och som går ut på att EU blir alltmer centraliserat och har getts utökade befogenheter samtidigt som unionen dras med vad som brukar beskrivas som ett demokratiskt underskott.<sup>91</sup> Allt detta leder i förlängningen till att den nationella parlamentariska makten urholkas till förmån för EU:s egna institutioner som härigenom successivt får mer makt.<sup>92</sup> Inom forskningen har de nationella parlamenten av denna anledning beskrivits som förlorare i den europeiska integrationsprocessen,<sup>93</sup> även om tonen ändrades något efter Amsterdamfördraget då parlamenten beskrevs som mer aktiva.<sup>94</sup> Under början av 2000-talet började forskning bedrivas om nationella parlaments granskning av EU:s politik.<sup>95</sup>

Mot denna bakgrund välkomnades förslaget att involvera de nationella parlamenten i subsidiaritetsprövningen. Förslaget beskrevs t.ex. som ”ett av de mest revolutionerande reformförslagen rörande nationella parlaments ställning som har lagts fram sedan gemenskapernas grundande”<sup>96</sup> med anledning av att de nationella parlamenten i och med förslaget för första gången skulle involveras i beslutsprocessen på europeisk nivå.<sup>97</sup> Överlag kan sägas att den största principiella förändringen var just att de nationella parlamenten som dittills i formell mening befunnit sig utanför EU-samarbetet (och bara agerat genom sina regeringar) drogs in i det. Det innebär en konstitutionell nyordning, inte bara på det europeiska planet utan också inom ramen för medlemsstaternas nationella konstitutionella system.

Förslaget om en subsidiaritetsprövning i nationella parlament hängde i stora delar samman med diskussionerna om det demokratiska underskottet och var sålunda ägnat att i någon mån demokratisera unionens beslutsprocess och förstärka EU:s demokratiska legitimitet. Åsikterna går isär om huruvida na-

<sup>90</sup> Se Kiiver (2012b), s. 136 f.

<sup>91</sup> Begreppet demokratiskt underskott myntades på 1970-talet och syftar på att medborgarna inte är tillräckligt effektivt representerade på unionsnivå och att EU:s institutioner, som på grund av sin speciella karaktär är svåra att förstå för medborgarna, inte hålls ansvariga på nationell nivå (avsaknad av möjlighet till effektivt ansvarsutkrävande på grund av de majoritetsbeslut som fattas). Se Hix & Follesdal (2006).

<sup>92</sup> Barrett (2012), s. 595, Bergström & Hettne (2010), s. 81, Hallström (2011), s. 9 och Jonsson (2011), s. 417 f.

<sup>93</sup> Norton (1996). Se Christiansen m.fl. (2012), s. 4.

<sup>94</sup> Auel & Benz (2005). Se Christiansen m.fl. (2012), s. 4.

<sup>95</sup> Mauer & Wessels (2001), Auel & Benz (2005), Gates (2006), Kiiver (2006). Se Raunio (2009), s. 1.

<sup>96</sup> Langdal (2003), s. 23.

<sup>97</sup> Ibid.

tionella parlament verkligen kan bidra till att mildra det demokratiska underskottet, om man med detta menar att avståndet mellan väljare och beslutfattare är otydligt och att det finns begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande när beslut fattas av EU. Inom doktrinen hävdar vissa att den nya granskningsmekanismen inte har någon inverkan alls på det demokratiska underskottet,<sup>98</sup> medan andra menar att det demokratiska underskottet minskas genom att subsidiaritetsprövningen medför en parlamentarisk och offentlig granskning av EU:s beslutprocess.<sup>99</sup> Ett annat argument för att subsidiaritetsprövningarna skulle kunna bidra till att stärka den demokratiska legitimiteten i EU är att den granskningsmakt som parlamenten till viss del har förlorat under integrationens gång återförs till dem.<sup>100</sup> Det hävdas också att den nya subsidiaritetsprövningen kan rättfärdigas enbart utifrån att den utgör ett effektivt sätt att kontrollera efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen, oavsett vilka demokratiska förtjänster den medför.<sup>101</sup> För att detta ska uppnås krävs emellertid, påpekas det, en konstruktiv dialog mellan de nationella parlamenten och kommissionen, och att kommissionen är beredd att ändra eller dra tillbaka förslag till följd av motiverade yttranden.<sup>102</sup>

Den nya subsidiaritetsprövningen bygger på att de nationella parlamenten kollektivt kan bestrida förslag från EU. Mot denna bakgrund har studiet av europeisering av de nationella parlamentens subsidiaritetsprövningar gjorts.<sup>103</sup> Vid sådana studier har den främsta forskningsfrågan varit huruvida de nationella parlamenten kollektivt förmår att använda subsidiaritetsprövningen.<sup>104</sup>

Europeisering kan beskrivas som ”a process by which domestic policy areas become increasingly subject to European policy-making”<sup>105</sup> eller som ”en process där den europeiska integrationen i ökande grad blir relevant och betydelsefull som källa till ändringar och anpassningar i den nationella politiken och i det nationella sättet att reglera och organisera”.<sup>106</sup>

Huruvida parlamenten har stärkts eller försvagats på grund av den europeiska integrationen är en komplex fråga som inte ska analyseras vidare här, men det kan konstateras att parlamenten i dag, till följd av subsidiaritetsprövningarna, granskar EU:s politik och lagstiftningsförslag mer ingående än tidigare.<sup>107</sup> Denna utveckling befinner sig sannolikt bara i sin linda.

---

<sup>98</sup> De Wilde (2012).

<sup>99</sup> Cooper (2006), s. 291, Sprungk (2013), s. 551 och Cooper (2013) s. 544.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Cooper (2013), s. 536.

<sup>102</sup> Cooper (2006), s. 283.

<sup>103</sup> Kiiver (2012b), De Wilde (2012), Barrett (2012), Kaczynski (2011). Se Christiansen m.fl. (2012), s. 18.

<sup>104</sup> Christiansen m.fl. (2012), s. 8.

<sup>105</sup> Börzel (1999), s. 574.

<sup>106</sup> Jacobsson (2000), s. 4.

<sup>107</sup> Raunio (2009), s. 16.

## 5.5 Effekter av subsidiaritetsprövningen i praktiken

Vissa forskare menar att subsidiaritetsprövningen har haft liten betydelse sedan dess införande och att den även fortsättningsvis kommer att ha begränsad betydelse.<sup>108</sup> Ett skäl som anförs till att det förhåller sig så är att ett system som är beroende av nationella parlaments subsidiaritetsprövningar inte tar hänsyn till reella förhållanden inom den parlamentariska demokratin. De politiska förhållandena i ett land innebär att nationella parlament mycket sällan kan antas ta ställning mot sin regering. Vidare framhålls att det är mycket sällan som subsidiaritetsprincipen överträds av EU:s institutioner samt att det är osannolikt att tillräckligt många parlament skulle kunna enas om att ett visst förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Det påpekas slutligen att subsidiaritetsprövningen är frivillig till sin natur, vilket medför att den kommer att användas i varierande grad av parlamenten.<sup>109</sup> Allt detta skulle sammantaget tala för att mekanismen endast kan få en högst begränsad effekt.

Samtidigt hävdas det att mekanismen har stärkt de nationella parlamenten genom att de har tilldelats en roll som ”gatekeepers” och ”networkers” i integrationsprocessen.<sup>110</sup> Vid sidan av granskningen av sin egen regering har de nationella parlamenten nu en ”gatekeepingfunktion” (att förhindra att lagstiftningsakter som är oförenliga med subsidiaritetsprincipen beslutas). Som en följd av att ett visst minsta antal parlament måste enas för att uppnå tröskeln för s.k. gult kort samverkar dessutom de nationella parlamenten både med varandra samt med kommissionen och Europaparlamentet. Detta gör att de nationella parlamenten även ikläder sig rollen som ”networkers”.<sup>111</sup> Parlamenten måste koordinera sina granskningsaktiviteter, vilket medför en ny intensitet i det interparlamentariska samarbetet. Detta nätverkande går utöver tidigare interparlamentariskt samarbete, eftersom det inbegriper samverkan med EU:s institutioner.<sup>112</sup> Nätverks- och gatekeepingfunktionen kan tolkas som att parlamenten avviker från den roll de traditionellt haft: Parlamenten förstärks inte bara, utan dessa nya uppgifter bidrar till en ny form av parlamentarisk demokrati i Europa.<sup>113</sup>

Det påpekas också att de nationella parlamentens rutiner och resurser för hantering av EU-frågor påverkas av den nya prövningsordningen.<sup>114</sup> I vissa parlament sköts granskningen i EU-utskotten medan granskningen i andra parlament hanteras i de olika fackutskotten eller i en modell som kombinerar dessa.<sup>115</sup> I exempelvis Danmark är det, i likhet med Sverige, fackutskotten som granskar förslagen. Det är sedan Folketingets EU-utskott som antar ett

<sup>108</sup> De Wilde (2012), Raunio (2010), Kiiver (2006), Raunio (2007), Raunio (2009), Rittberger (2005); se Raunio (2011), s. 316.

<sup>109</sup> Raunio (2009), s. 12.

<sup>110</sup> Raunio (2011), s. 316.

<sup>111</sup> Sprungk (2013), s. 551.

<sup>112</sup> Christiansen m.fl. (2012), s. 5.

<sup>113</sup> Sprungk (2013), s. 547.

<sup>114</sup> Paulo (2012), s. 11.

<sup>115</sup> COSAC (2013), s. 19.

motiverat yttrande.<sup>116</sup> I Finlands parlament har granskningsmekanismen inte gett upphov till någon förändring i arbetssättet eftersom subsidiaritetsgranskningen sedan tidigare är integrerad i övrigt EU-arbete. Det finska parlamentet uppger att det har antagit en försiktig hållning till både subsidiaritetsprövningen och den politiska dialogen och ser en fara i att de nationella parlamenten lägger resurser på granskningsmekanismen och den politiska dialogen i stället för på en granskning av sin egen regering. Det finska parlamentet understryker att det bara finns en finsk hållning, och denna representeras av regeringen. Vidare framhålls att de deltar i EU:s lagstiftningsprocess genom att granska sin regering, inte genom direkta kontakter med EU:s institutioner.<sup>117</sup> Bland annat Österrikes nationalråd uppger emellertid att den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen har medfört stora förändringar i dess EU-arbete. Det uppges vidare att dessa nya verktyg har ökat intresset för EU-frågor i Österrikes parlament.<sup>118</sup> Parlamenten i Europa verkar successivt utveckla mer avancerade och skräddarsydda mekanismer för att granska EU-arbetet.<sup>119</sup>

Det framhålls samtidigt att ett effektivt nyttjande av subsidiaritetsprövningsmekanismen förutsätter att parlamenten skaffar sig nya resurser och en förstärkt byråkrati. En sådan utveckling är knappast att föredra ur ett demokratiskt perspektiv. De nationella parlamentens medverkan i EU:s beslutsprocess är som framgått avsedd att reducera det demokratiska underskottet, men om följderna blir en uppbyggnad av nya byråkratiska nätverk som stärker administrationen snarare än de folkvalda, kan reformen få motsatt eller åtminstone mindre effekt.<sup>120</sup>

Subsidiaritetsprövningarna påverkar således de nationella parlamenten, och de kan nu till viss del sägas vara aktörer i EU:s beslutsprocess. Den som är mottagare av parlamentens yttranden är oftast kommissionen, men regeringarna samt medierna och allmänheten, kan också sägas vara mottagare, om än indirekt. Genom subsidiaritetsprövningarna har parlamenten därmed ytterligare en kanal att påverka sin regering på ett tidigt stadium.<sup>121</sup> De nationella parlamenten kan dessutom tillsammans ge en fingervisning om huruvida EU-institutionerna lagt sig rätt (politiskt) gällande olika förslag.<sup>122</sup> Förfarandet med att de nationella parlamenten parallellt under en åttaveckorsperiod granskar lagstiftningsförslag har mot denna bakgrund liknats vid en ”fiktiv tredje kammare” (”a virtual third chamber”).<sup>123</sup> Även om de nationella parlamenten inte träffas rent fysiskt, innebär förfarandet att parlamenten kollektivt utgör ett organ som i viss utsträckning kan utöva parlamentariska funktioner.<sup>124</sup> Påståendet om en tredje kammare ifrågasätts emellertid av andra som

---

<sup>116</sup> Christensen m.fl. (2012), s. 3.

<sup>117</sup> Raunio (2012), s. 3, f.

<sup>118</sup> Miklin (2012), s. 6.

<sup>119</sup> COSAC (2013), s. 3.

<sup>120</sup> Christiansen m.fl. (2012), s. 19.

<sup>121</sup> Cooper (2006), s. 292.

<sup>122</sup> Paulo (2012), s. 17.

<sup>123</sup> Cooper (2006), s. 283.

<sup>124</sup> Cooper (2012), s. 441.

menar att Lissabonprotokollet inte ger något stöd för att nationella parlament har förutsättningar att utvecklas till en tredje kammare, vid sidan av Europaparlamentet och rådet. Till saken hör att tidigare förslag i samband med fördragsändringar gällande en utökad roll för nationella parlament och s.k. röda kort (som skulle ge parlamenten en form av vetorätt) har avvisats med hänvisning till att detta skulle förändra och komplicera EU:s beslutsprocess. Ett argument som fördes fram i detta sammanhang är bl.a. att EU:s lagstiftande institutioner har en tydligare helhetsbild än de nationella parlamenten, som kan vara mer benägna att ta hänsyn till nationella intressen som kanske inte speglar det gemensamma (unionens) intresset.<sup>125</sup>

I forskningen råder därutöver i princip enighet om att subsidiaritetsprövningsmekanismen bidrar till att medvetenheten om EU-frågor ökar. De nationella parlamentens debatter som föranleds av subsidiaritetsprövningarna kan leda till ett ökat intresse och engagemang från enskilda ledamöter,<sup>126</sup> vilket i sin tur kan medföra att de nationella parlamenten successivt bidrar till en demokratisering och legitimering av EU:s lagstiftning.<sup>127</sup>

I litteraturen på området framhålls slutligen att subsidiaritetsprövningen påverkar EU-institutionernas arbete, maktbalansen mellan den lagstiftande och verkställande makten samt kommunikationen i förhållande till medborgare och intressenter.<sup>128</sup> I aktuella studier bekräftas här de nationella parlamentens skilda synsätt.<sup>129</sup> Det konstateras att de i praktiken gör olika tolkningar av subsidiaritetsprincipen och över lag verkar förorda en vidare tolkning av principen än den som ges av artikel 5.3 FEU.<sup>130</sup> Vissa parlament håller sig strikt till granskningen av subsidiaritetsprincipen, medan andra tar ut svängarna och ägnar sig åt en bredare politisk analys.<sup>131</sup> Vissa parlament verkar därför granska mer än vad subsidiaritetsprincipen omfattar, dvs. även själva sakfrågan.<sup>132</sup> Det synes främst vara överhusen som ”övertolkar” och går utöver den föreskrivna subsidiaritetsprövningen för att på så sätt kompensera för sin svaga ställning mot regeringen.<sup>133</sup>

Mot denna bakgrund påpekas att de yttranden som går utöver subsidiaritetsprövningens ramar kan sorteras under den politiska dialogen snarare än som ett motiverat yttrande vad gäller subsidiaritetsprincipen.<sup>134</sup> Det höjs också ett varnande finger för att EU:s beslutsprocesser kan bli mindre effektiva om gula kort delas ut slentrianmässigt, eftersom ansvarsförhållandena då blir otydliga.<sup>135</sup>

<sup>125</sup> Fabbrini (2013), s. 122 f.

<sup>126</sup> Raunio (2010).

<sup>127</sup> Paulo (2012).

<sup>128</sup> Paulo (2012), s. 11.

<sup>129</sup> Auel & Benz (2005), Maurer & Wessel (2001), Norton (1996) och O’ Brennan & Raunio (2007). Se Sprungk (2010), s. 2.

<sup>130</sup> Kiiver (2011), s. 4.

<sup>131</sup> Kiiver (2011), s. 7 och Kiiver (2012a), s. 544.

<sup>132</sup> Paulo (2012).

<sup>133</sup> Goldoni (2013b), s. 447.

<sup>134</sup> Kiiver (2012a), s. 545.

<sup>135</sup> Langdal (2003), s. 35 f.

## 5.6 Konklusion

Det är naturligtvis svårt att efter bara några år fullt ut utvärdera vilka effekter subsidiaritetsprövningen i nationella parlament har eller kan förväntas få. Uppenbart är dock att synsätten varierar i fråga om vad som utgör en överträdelse av subsidiaritetsprincipen och att dessa bedömningar, medvetet eller inte, inte alltid håller sig inom de ramar som föreskrivs i artikel 5 FEU och Lissabonprotokollet. Därutöver kan konstateras att vad man än anser om denna politiskt betonade subsidiaritetskontroll, har kommissionen självmant och raskt dragit tillbaka åtminstone ett förslag då det politiska motståndet har bedömts vara alltför stort (kollektiva åtgärder – Monti II-förordningen). Det bör understrykas att detta förslag för sitt slutliga godkännande krävde enhällighet i rådet. Det är därför naturligtvis i högsta grad troligt att någon regering skulle dela sitt parlaments dubier, vilket skulle räcka för att förslaget skulle falla. Att kommissionen drog tillbaka det var därför inte förvånande. I det andra fallet där gult kort har utdelats (den europeiska åklagarmyndigheten) kan kommissionens motstånd mot att dra tillbaka förslaget ses som ett första steg mot ett fördjupat samarbete mellan vissa medlemsländer. Subsidiaritetsprövningen har i detta fall på ett tidigt stadium visat att den politiska viljan att skapa en sådan myndighet enligt fördragets bestämmelser inte tycks föreligga. När det gäller frågan hur ett nationellt parlament *bör* agera för att utnyttja sina rättigheter enligt Lissabonprotokollet på ett optimalt sätt, återkommer vi efter att ha redovisat hur riksdagen hittills har genomfört sina subsidiaritetsprövningar.



## 6. Subsidiaritetsprövning i riksdagen

### 6.1 Ett svenskt konstitutionellt perspektiv

Länge var de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet i första hand igångsättande. Det var parlamenten som en gång beslutade att det egna landet skulle gå med i EU och sedan överlät nödvändig beslutskompetens, i enlighet med sitt lands konstitutionella bestämmelser.<sup>136</sup> Även vid varje fördragsändring har det hittills krävts att samtliga nationella parlament godkänner det nya fördraget,<sup>137</sup> liksom vid anslutning av nya medlemsstater.<sup>138</sup> Genom Lissabonfördraget har som framgått de nationella parlamenten getts en tydligare roll i EU-samarbetet. Denna utveckling har ställt krav på den svenska riksdagen att utveckla sin organisation för att vara bättre anpassad till EU-arbetet. Hegeland har sålunda pekat på att riksdagens svaga ställning inom den traditionella utrikespolitiken återspeglas i hur arbetet i riksdagen är organiserat.<sup>139</sup> Riksdagens arbete med EU-frågor har mot denna bakgrund utvecklats i flera steg sedan Sveriges inträde 1995 och intar nu ett slags mellanläge mellan utrikes- och inrikespolitik.<sup>140</sup>

Ett steg togs efter riksdagsvalet 2002 då ett nytt första stycke infördes i nuvarande 10 kap. 11 § regeringsformen (RF), varigenom regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor gavs ett eget grundlagsskydd, vid sidan av den övriga utrikespolitiken. Genom grundlagsrevisionen 2010 lyftes regleringen över i ett eget lagrum, 10 kap. 10 § RF. Från början, under de första åren av EU-medlemskapet, var det i första hand EU-nämnden som var riksdagens forum för EU-frågor. EU-nämnden är liksom utrikesnämnden ett organ för samråd mellan riksdagen och regeringen, där regeringen ska redogöra för sina förehavanden på den internationella arenan. Ju mer omfattande EU-arbetet har blivit, desto viktigare har det ansetts vara att även fackutskotten involveras i EU-arbetet.

År 2007 genomfördes ytterligare en reform, som syftade till att förlägga tyngdpunkten av riksdagens EU-arbete till utskotten, i synnerhet det löpande arbetet.<sup>141</sup> Av 10 kap. 4 § riksdagsordningen (RO) framgår därför att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden samt att regeringen ska överlägga med utskotten i de EU-frågor som utskotten bestämmer, om minst fem ledamöter i utskotten begär det. Utskotten ska vidare bereda ärenden då olika samrådsdokument har överlämnats från EU i enlighet med det tidigare

<sup>136</sup> Se Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca & Reichel (2011), s. 258. Se även Tallberg m.fl. (2010), s. 32 f.

<sup>137</sup> Se artikel 48 i tidigare EU-fördrag. Sedan Lissabonfördraget finns en möjlighet att vid mindre ingripande ändringar använda ett förenklat ändringsförfarande, där de nationella parlamenten enbart har en rätt att lägga in ett veto inom sex månader, artikel 48.7 FEU. Se vidare Bergström & Hettne (2010), s. 33 f.

<sup>138</sup> Artikel 49 FEU.

<sup>139</sup> Se Hegeland (2006), s. 13.

<sup>140</sup> Se Hettne & Reichel (2012), s. 61.

<sup>141</sup> Se bet. 2005/06:KU21 Riksdagen i en ny tid.

nämnda Barrosoiniativet (t.ex. s.k. grön- och vitböcker), liksom ärenden om subsidiaritetsgranskning av EU:s lagstiftningsakter (10 kap. 5 och 6 §§ RO).

Fortfarande är det dock EU-nämnden regeringen ska samråda med om hur förhandlingar ska föras inför besluten som fattas i rådet och Europeiska rådet (10 kap. 10 § RO). Vidare har riksdagen sedan 2005 en tjänsteman som är fast stationerad i Bryssel, med kontor i Europaparlamentets lokaler.<sup>142</sup>

Olika enheter inom riksdagen kommer i kontakt med ett förslag till nya EU-lagstiftningsakter i olika skeden. Som redovisats ovan vänder sig regeringen till olika organ i riksdagen vid olika stadier av processen. Riksdagens första kontakt med ett initiativ till ny EU-lagstiftning kan dock komma redan innan dess, genom att kommissionen översänder grön- och vitböcker och andra EU-dokument. Samtliga grön- och vitböcker, liksom de övriga dokument som talmannen beslutat om, bordläggs i kammaren och hänvisas därefter till berört utskott (10 kap. 5 § RO). Regeringen ska enligt 10 kap. 3 § RO informera riksdagen om sin syn på de dokument som regeringen bedömer som betydelsefulla. Utskotten kan även själva inhämta upplysningar från regeringen och andra myndigheter (10 kap. 5 § och 4 kap. 11 § RO). Utskotten bestämmer själva hur noggrann behandlingen av EU-dokument ska vara. Utskottens behandling av ärendet redovisas i ett *granskningsutlåtande*<sup>143</sup> som anmäls och bordläggs i kammaren, varvid en debatt kan hållas. Ärendet avslutas med att kammaren fattar beslut om att utlåtandet läggs till handlingarna (10 kap. 5 § RO och de däri angivna hänvisningarna). Efter beslut i kammaren skickar kammarkansliet utlåtandet till EU-samordningen i Regeringskansliet och antecknar beslutet i IPEX.<sup>144</sup> Kammarkansliet sänder också utlåtandena i riksdagsdirektörens namn direkt till kommissionens generalsekretariat för kännedom tillsammans med en sammanfattning på engelska.<sup>145</sup>

Nästa tillfälle för riksdagen att komma i kontakt med den blivande EU-rättsakten är när det har formulerats ett utkast till ny lagstiftningsakt, då riksdagen ska utföra sin subsidiaritetsprövning. Ärendena fördelas till utskotten på motsvarande sätt som vid ovan beskrivna hantering av grön- och vitböcker etc. (10 kap. 6 § andra stycket RO). Även vad gäller dessa ärenden ska regeringen informera det utskott till vilket ärendet hänförts om sin uppfattning i subsidiaritetsfrågan (10 kap. 6 § tredje stycket RO). Om utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet lämna ett *prövning-sutlåtande*<sup>146</sup> till kammaren med förslag om att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

<sup>142</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från Eumot-utredningen, 2010/11:URF2, s. 42.

<sup>143</sup> Se bet. 2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 11.

<sup>144</sup> Se EUMOT-utredningen s. 17. IPEX står för Interparliamentary EU information exchange och är en plattform för ömsesidigt utbyte av information mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet om frågor som rör EU. Se vidare [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>145</sup> Ibid, s. 18.

<sup>146</sup> Se utlåtande i bet. 2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 11.

Samma sak gäller om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet anmäla genom protokollsutdrag till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen (10 kap. 6 § fjärde stycket RO).

I den svenska riksdagens tolkning av sitt uppdrag i subsidiaritetsprövningen har en betydelsefull distinktion gjorts mellan yttranden avseende subsidiaritetsprövningen och de ovannämnda granskningsutlåtandena om vit- och grönböcker etc. I fråga om granskningsutlåtanden syftar riksdagens behandling av EU-dokumentet till att redan i ett tidigt skede av EU:s beslutsprocess skapa debatt kring och förankra EU-frågor i riksdagen. Det innebär att riksdagen även tar ställning i sak till de frågor som berörs i EU-dokumentet. Detta har emellertid inte ansetts medföra att riksdagen i någon rättslig mening binder vare sig regeringen eller riksdagen själv vid en viss ståndpunkt. Det är i stället fråga om preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär.<sup>147</sup> När det gäller riksdagens subsidiaritetsprövning, å andra sidan, prövar riksdagen kommissionens utkast till ny lagstiftning, dvs. då lagstiftningsprocessen har lämnat det tidiga, preliminära stadiet. KU har härvid betonat att prövningen enbart ska handla om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte.<sup>148</sup>

I den nuvarande ordningen skiljer sig alltså riksdagens *granskningsutlåtanden*, vilka används för att redovisa riksdagens syn på grön- och vitböcker (10 kap. 5 § RO), från de *prövningsutlåtanden* som används för att redovisa riksdagens yttranden i subsidiaritetsprövning (10 kap. 6 § RO), genom att riksdagen i det senare fallet inte tar ställning till innehållet i den föreslagna rättsakten i sak.<sup>149</sup>

Den s.k. Eumot-utredningen har föreslagit en ändring av regelverket, så att riksdagen även ska uttala sig om sakinnehållet i de utkast till lagstiftningsakter som behandlas. Detta skulle, enligt utredningen, bättre överensstämma med hur andra nationella parlament i EU arbetar, och det sätt på vilket såväl kommissionen som Europaparlamentet förutsett att samarbetet parlamenten emellan bör utvecklas.<sup>150</sup> Enligt vår uppfattning vore detta en välkommen förändring. I samband med den subsidiaritetsprövning som riksdagen utför av förslag till nya rättsakter bör även överväganden rörande förslaget lämplighet i sak kunna framföras.<sup>151</sup> En annan sak är om, och i så fall hur, dessa synpunkter ska förmedlas till unionen.

<sup>147</sup> Se bet. 2005/06:KU21 Riksdagen i en ny tid, s. 20 f.

<sup>148</sup> Se bet. 2009/10:KU2 Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen, s. 13.

<sup>149</sup> Se utlåtande bet. 2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 1.

<sup>150</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från Eumot-utredningen, 2010/11:URF2, s. 23 och 64 f. Se även Tallberg m.fl. (2010), s. 48.

<sup>151</sup> Av Eumot-utredningens förslag framgår att ändringen i RO skulle införas i 10 kap. 5 §, dvs. det lagrum som behandlar granskningsutlåtanden över grön- och vitböcker, se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från Eumot-utredningen, 2010/11:URF2, s. 143. Det skulle föra det för långt att inom ramen för denna utredning presentera något mer detaljerat förslag om lagändringar, men för vår del förefaller det mer naturligt att utvidga omfattningen av de prövningsutlåtanden om subsidiaritetsgranskningen

Riksdagens yttranden bör naturligtvis inte utvecklas så att de utgör en kompletterande kanal i förhållande till EU-lagstiftaren, så att riksdagen aktivt inträder i det dagliga EU-arbetet vid sidan av regeringen. En sådan utveckling skulle äventyra såväl förutsättningarna för Sverige att föra ut sin ståndpunkt på ett effektivt sätt som den parlamentariska relationen mellan riksdag och regering internt. Detta bör dock inte hindra riksdagen från att ha en åsikt om förslagen till lagstiftningsakt i deras ursprungliga form, innan förhandlingarna i rådet har kommit i gång. Tvärtom skulle ett tidigt ställningstagande från riksdagen om förslagets innehåll i sak kunna stimulera riksdagsutskotten att närmare sätta sig in i förslagen på detta stadium för att sedan, via regeringen, följa utvecklingen i förhandlingarna. Ställningstagandet skulle inte behöva vara mer kategoriskt än att det ger regeringen tydliga signaler om vilka ramar riksdagen anser att förhandlingarna bör hålla sig inom. Ett sådant förfarande skulle förmå riksdagen att tidigt klargöra sin inställning, så att senare politiska lösningar kan undvikas.<sup>152</sup> Vad som i detta läge är lämpligt att framföra direkt till kommissionen kan dock som sagt vara en annan fråga. Det bör också understrykas att en mer ingående prövning i sak bör prioriteras i ärenden där det finns risk för framtida politiska lösningar. Tanken är inte att riksdagens arbete ska ändras i grunden.

## 6.2 Riksdagens subsidiaritetsprövningar

### 6.2.1 Riksdagen mest aktiv

Sveriges riksdag är som redan påpekats det parlament i Europa som har varit allra mest aktivt när det gäller att lämna motiverade yttranden om att subsidiaritetsprincipen inte respekterats. Sedan de nya reglerna infördes i december 2009 fram till utgången av 2012 hade Sveriges riksdag översänt 33 motiverade yttranden till unionen, vilket motsvarar ungefär 10 procent av de granskade EU-förslagen. 20 av 33 trettioyttranden översändes under 2012, 10 år 2011 och 3 under 2010. Under 2011 var det bara Luxemburg, Polen och Italien som kom i närheten av att vara lika aktiva som Sverige då de skickade in 7, 6 respektive 5 yttranden.<sup>153</sup> Under 2012 fördubblade Sveriges riksdag antalet översända motiverade yttranden medan andra parlament låg kvar på ungefär samma nivå som tidigare. Detta ledde till att Sverige återigen toppade listan med 20 yttranden medan Frankrikes Sénat kom på andra plats med 7 yttranden och Tysklands Bundesrat kom på tredje plats med 5 yttranden.<sup>154</sup> I denna studie har det inte varit möjligt att beakta 2013, men i skrivande stund (december 2013) har sammanlagt 13 motiverade yttranden från riksdagen regi-

---

som görs enligt 10 kap. 6 § RO än att införa en ny form av granskningsutlåtande i ett senare skede av processen.

<sup>152</sup> Hettne & Reichel (2012), s. 91.

<sup>153</sup> KOM(2012) 373 slutlig s. 4 och bilagan s. 11 f.

<sup>154</sup> KOM(2013) 565 slutlig s. 4 och bilagan s. 9 f. samt KOM(2013) 566 slutlig s. 3 f.

strerats, vilket antyder att trenden med ett relativt högt antal motiverade yttranden består.

### 6.2.2 Riksdagens regler och riktlinjer för subsidiaritetsprövningen

I Sverige har riksdagen beslutat sig för en ordning för handläggning av subsidiaritetsprövningar enligt vilken det riksdagsutskott som ansvarar för de materiella frågor som ett utkast till lagstiftningsakt från unionen behandlar även har hand om subsidiaritetsprövningen av detta utkast. Av alla utkast som översänds till riksdagen från EU görs en fullständig prövning, och riksdagen tillämpar således inget förenklat eller preliminärt förfarande för att skilja mellan utkast där subsidiaritetsaspekter aktualiseras och sådana som är helt okontroversiella.<sup>155</sup> Utskottet som ansvarar för prövningen har rätt att begära ett utlåtande från regeringen och från andra utskott om dessas syn på ett förslags överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Vid analysen av förslagen kan utskotten antingen se till förslaget som en helhet eller fokusera på särskilda bestämmelser i förslaget.<sup>156</sup> Konstitutionsutskottet (KU) har anförtratts uppgiften att övervaka hur subsidiaritetsprövningarna genomförs. Som en del av detta har KU sett det som sin uppgift att även försöka se till helheten av alla förslag som EU-lagstiftaren kommer med för att se om dessa, trots att de sedda var för sig förefaller okontroversiella, möjligtvis sammantaget kan ha effekter som påverkar balansen mellan unionen och medlemsstaterna på ett sätt som kan anses strida mot subsidiaritetsprincipen.<sup>157</sup> KU ska en gång om året lämna en rapport där utskottet följer upp och redogör för riksdagens tillämpning av de nya reglerna under det gångna året.<sup>158</sup> I skrivande stund har utskottet lämnat tre sådana rapporter som tillsammans omfattar alla motiverade yttranden som riksdagen avgett fram till slutet av 2011.<sup>159</sup>

Riksdagen har rekommenderat att utskotten använder sig av en tvåstegs-metod när de genomför subsidiaritetsprövningarna.<sup>160</sup> Metoden går ut på att utskotten först ställer sig frågan om det är möjligt att uppnå målen med åtgärden som föreslås i utkastet genom åtgärder på nationell nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden enligt instruktionerna utföras på unionsnivå. Om svaret i stället är jakande ska utskotten fråga sig om målen kan uppnås bättre om åtgärden i stället utförs på unionsnivå. Utskotten har vidare rekommenderats att söka ledning för prövningen i de riktlinjer som presenterats i Amsterdamprotokollet och i slutsatserna från rådsmötet i Edinburgh 1992.<sup>161</sup> Utskotten ska således även ta ställning till aspekter som gränsöverskridande effekter,

<sup>155</sup> Trafikutskottet tillämpade till en början ett system för förhandsgranskning men upphörde senare med detta. Se bet. 2011/12:KU4 s. 15, bet. 2012/13:KU14 och ytr. 2012/13:TU1y.

<sup>156</sup> Bet. 2011/12:KU4 s. 1.

<sup>157</sup> Bet. 2012/13:KU8 s. 1 och 32–52.

<sup>158</sup> 10 kap. 6 § riksdagsordningen (1974:153). Se också 2005/06:RS3 och bilagan till 2008/09:RS4.

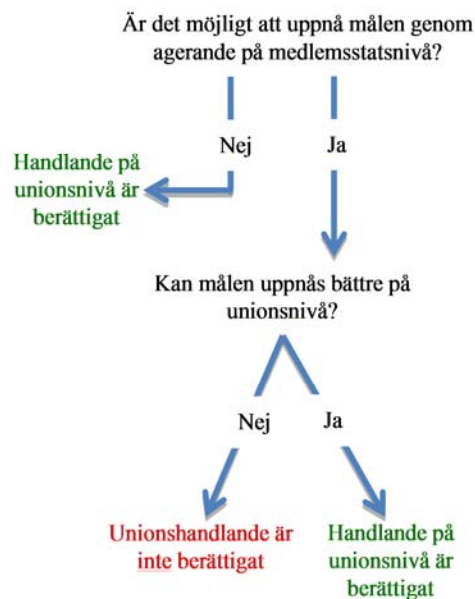
<sup>159</sup> Bet. 2010/11:KU18, bet. 2011/12:KU4 och bet. 2012/13:KU8.

<sup>160</sup> Bilagan till 2008/09:RS4 s. 52, bet. 2009/10:KU2 s. 13 f., bet. 2010/11:KU18 s. 10 och 21 f., bet. 2011/12:KU4 s. 9 f. och bet. 2012/13:KU8 s. 11 f.

<sup>161</sup> Bilagan till 2008/09:RS4 s. 52 och bet. 2009/10:KU2 s. 13.

om ett agerande på medlemsstatsnivå skulle strida mot fördragen eller skada medlemsstaternas intressen och om ett agerande på unionsnivå skulle medföra klara fördelar, sett till förslaget omfattning eller verkningar, i jämförelse med ett agerande på medlemsstatsnivå.

#### Svenska riksdagens tvåstegsmetod



KU har också uttalat att Lissabonprotokollets ordalydelse, trots det faktum att det endast uttryckligen refererar till subsidiaritetsprincipen och inte proportionalitetsprincipen i de bestämmelser som reglerar övervakningssystemet, inte utesluter eller förbjuder parlamenten från att även beakta proportionalitetsaspekter när de genomför sina subsidiaritetsprövningar.<sup>162</sup>

I ett utlåtande från KU som begärts in av socialutskottet i samband med en subsidiaritetsprövning har KU emellertid uttalat sig på ett sätt som visar att utskottet inte anser att frågor om kompetens och rättslig grund ingår som en del av subsidiaritetsprövningen.<sup>163</sup> Utskottet har också, som ovan nämnts, uttalat att prövningen inte ska innefatta en granskning av de materiella aspekterna av ett förslag och lämpligheten av dessa utan i stället ska fokusera på frågan om vilken nivå det är mest lämpligt att förslaget genomförs på, unions- eller medlemsstatsnivå.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Se t.ex. bet. 2010/11:KU18 s. 8 f. och yttr. 2010/11:FiU1y.

<sup>163</sup> Bet. 2011/12:SoU18 s. 9.

<sup>164</sup> Bet. 2009/10:KU2 s. 9 och bet. 2010/11:KU18 s. 22.

### 6.2.3 Synpunkter på riksdagens riktlinjer för subsidiaritetsprövning

Tvåstegsmodellen som presenteras av riksdagen och KU synes, till skillnad från den modell som föreslås i 3 kap. ovan, ha en inbyggd tendens att förorda handlande på unionsnivå. Detta kan ha att göra med det faktum att riksdagen i första steget av sin modell använder sig av ordet ”möjligt” (Är det möjligt att uppnå målen genom agerande på medlemsstatsnivå?) i stället för uttrycket ”i tillräcklig utsträckning” som är de ord som används i Lissabonprotokollet och unionsfördraget. Ordet ”möjligt” kan inte anses ha samma innebörd som uttrycket ”i tillräcklig utsträckning”, och i praktiken kan de olika frågeställningarna leda till väsentligt skilda resultat. Om det inte skulle vara möjligt att uppnå målen för en åtgärd genom handlande på medlemsstatsnivå är detta naturligtvis inte ett alternativ. Enligt den egentliga ordalydelsen är det dock inte en svartvit bedömning av huruvida det är möjligt eller omöjligt att uppnå målen på medlemsstatsnivå som ska göras. I stället ska det bedömas om målen i tillräcklig utsträckning kan uppnås (otillräcklighetskriteriet). Detta innebär att en bedömning måste göras, inte bara av i vilken utsträckning målen kan uppnås, utan även av vad som ska anses vara tillräckligt i fråga om måluppfyllelse. Ordet tillräckligt i sig, att räkna till eller förslå,<sup>165</sup> antyder att alla mål eller alla delar av ett mål inte nödvändigtvis måste kunna uppnås till hundra procent.<sup>166</sup> I så fall hade ordet tillräckligt kunnat strykas ut artikeltextern. I stället tyder formuleringen på att en viss felmarginal accepteras när det gäller hur väl målen kan uppnås av medlemsstaterna. Riksdagen bör således inte bara bedöma om medlemsstaterna kan eller inte kan uppnå målen utan i stället fundera på om de anser att målen kan uppnås just i tillräcklig utsträckning. Svårigheten här ligger i att bedöma var gränsen för vad som ska anses vara tillräckligt ska dras, och detta är ytterligare ett ställe där det finns ett stort utrymme för skönsmissiga bedömningar.

På samma sätt som ett ja på frågan om målen i tillräcklig utsträckning kan uppnås inte måste innebära att målen nås till hundra procent innebär inte heller ett nej på samma fråga att målen inte kan uppnås över huvud taget. Det innebär bara att måluppnåelsen inte har passerat tillräcklighetsgränsen. Det kan fortfarande vara så att vissa mål helt eller delvis kan uppnås. Att tillräcklighetsgränsen inte har uppnåtts kan därför inte per automatik, även om så säkert ofta är fallet i praktiken, tas som intäkt för att ett handlande på unionsnivå skulle vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Innan detta kan slås fast måste nämligen också bättekriteriet undersökas och det måste klargöras att ett unionshandlande faktiskt leder till en bättre, och observera bättre, inte lika bra, måluppnåelse än ett handlande på medlemsstatsnivå. Hade det varit omöjligt för medlemsstaterna att uppnå målen hade ett unionshandlande i

<sup>165</sup> ”Så mycket som behövs”, Svenska Akademiens ordbok på nätet, [www.saob.se](http://www.saob.se), SAOB spalt: T1330; tryckår: 2005, senaste uppdatering: den 31 augusti 2010, eller ”som har en omfattning som svarar mot behovet”, <http://www.ne.se/sve/tillracklig>, Nationalencyklopedin, hämtad den 20 juli 2013.

<sup>166</sup> Davies (2006), s. 69 f.

stort sett per automatik kunnat antas vara bättre, men eftersom detta inte är vad som prövas i steg ett av subsidiaritetsprövningen kan vi inte dra den slutsatsen att ett unionshandlande är bättre redan enligt otillräcklighetskriteriet. Om en unionsåtgärd inte skulle bedömas vara bättre än ett handlande på medlemsstatsnivå trots att denna inte nått upp till tillräcklighetsnivån är unionen enligt subsidiaritetsprincipen likväl förhindrad att vidta åtgärder, och ett handlande skulle i ett sådant fall strida inte bara mot syftet att beslut ska fattas på en nivå så nära unionsmedborgarna som möjligt utan dessutom mot effektivitetshänsyn eftersom medlemsstatsåtgärderna i så fall skulle leda till ett resultat som var, om än inte tillräckligt, likväl bättre än det som skulle uppnås på unionsnivå.

Mot denna bakgrund skulle det vara lämpligt om tvåstegsmetoden som riksdagen tillämpar justerades så att frågan ”Är det möjligt att uppnå målen genom agerande på medlemsstatsnivå?” ändras för att bättre motsvara otillräcklighetskriteriet till just: ”Kan medlemsstaterna i tillräcklig utsträckning uppnå målen med den planerade åtgärden?”. Modellen bör dessutom justeras så att ett nej i första ledet inte per automatik leder till att ett unionshandlande anses berättigat utan i stället leder vidare till andra ledet och prövningen av om bättekriteriet är uppfyllt.

Slutligen ska något också sägas om riksdagens syn på befogenhets- och kompetensfrågor i subsidiaritetsprövningarna. Som nämnts ovan har KU uttalat att dessa inte ska utgöra en del av subsidiaritetsprövningen och de motiverade yttrandena. Eftersom kompetens och endast kompetens som inte är exklusiv är en förutsättning för att subsidiaritetsprincipen över huvud taget ska vara tillämplig är en, om än summarisk, prövning av hur det förhåller sig på denna punkt ett naturligt första steg i varje subsidiaritetsprövning och bör därför utföras även av riksdagsutskotten.<sup>167</sup> Därmed inte sagt att detta steg alltid måste redovisas i det motiverade yttrandet till unionen. Detta kan utskotten om de så önskar göra endast i de fall då felaktigheter upptäckts, men om så är fallet bör det framkomma i det motiverade yttrandet. I doktrinen har frågan till och med ställts hur det skulle påverka en medlemsstats framtida möjligheter att väcka talan vid EU-domstolen i kompetensfrågan om medlemsstaten inte reagerar på detta redan vid subsidiaritetsprövningen. Det har ifrågasatts om ett utelämnande av detta i ett yttrande skulle kunna uppfattas som ett tyst eller konkludent medgivande från medlemsstaten med innebörden att den accepterar att unionen har kompetens att utföra de åtgärder som föreslagits.<sup>168</sup> Hur det förhåller sig med den frågan utreds inte närmare här, men vad svaret än blir bör kompetensfrågor likväl utgöra en del av riksdagens subsidiaritetsprövningar.

<sup>167</sup> Se t.ex. Bergström (2010), s. 426 och Jonsson (2011), s. 427. Se också Sieps yttrande över Riksdagsstyrelsens framställning Tillämpningen av Lissabonfördraget i Riksdagen, 14 september 2009, Stockholm, dnr 83/2009.

<sup>168</sup> Bergström (2010), s. 426 f.



#### 6.2.4 Motiverade yttranden från riksdagen

I syfte att ge ett empiriskt underlag för bedömningen av hur riksdagen hantarerar subsidiaritetsprövningen i praktiken, samt mot denna bakgrund utvärdera i vilken mån de synpunkter som framkommit i doktrinen är relevanta i en svensk kontext, har vi särskilt granskat de 20 motiverade yttranden som riksdagen översände till unionen under 2012. Dessa behandlar flera olika ämnesområden, och subsidiaritetsprövningarna enligt Lissabonprotokollet har därför utförts av många olika riksdagsutskott. Flest prövningar genomfördes under detta år av finansutskottet (FiU). Totalt sett rörde dock yttrandena ett brett spektrum av områden. Yttrandena behandlade exempelvis dataskyddsregler, informationsgivning i allmän verksamhet, offentlig upphandling, information om läkemedel, rätt att vidta kollektiva åtgärder, stöd till de bäst behövande, könsfördelning i styrelser och övervakning av kreditinstitut samt straffrättsliga regler om skydd för unionens finansiella intressen.

Riksdagen har som nämnts ovan rekommenderat att utskotten använder sig av den s.k. tvåstegsmetoden när den prövar förslags överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Av de granskade yttrandena framgår inte klart att utskotten faktiskt har använt sig av metoden i praktiken. Resonemangen i yttrandena är mycket friare till formen och behandlar inte enbart subsidiaritetsaspekter. Trots att kommissionen specifikt bett parlamenten att separera subsidiaritetsaspekter från andra synpunkter<sup>169</sup> har riksdagsutskotten i många fall blandat olika argument i sina yttranden. I något fall diskuteras kompetensfrågor och frågor om vad som är korrekt rättslig grund, och allt som oftast glider diskussionen också in på materiella aspekter av förslaget i fråga och på proportionalitetsfrågor. Detta trots att konstitutionsutskottet har slagit fast att kompetensfrågor inte ska ingå som en del av subsidiaritetsprövningen<sup>170</sup> och att utskotten i subsidiaritetsyttrandena i största möjliga mån ska undvika att ta ställning till det materiella innehållet i lagförslagen från unionen.<sup>171</sup>

Både under Europeiska konventet om EU:s framtid och senare av kommissionen har det framförts önskemål om att synpunkter på förslagets materiella innehåll ska separeras från argumenten om subsidiaritet. Likaså har KU sagt att subsidiaritetsyttrandena inte ska behandla materiella aspekter av förslagen. Detta har emellertid visat sig vara mycket svårt i praktiken. Av yttrandena att döma är det i det närmaste ogörligt att diskutera ett förslags subsidiaritetsaspekter utan att gå in på det materiella innehållet i förslaget. Återvänder man till rådsslutsatserna från mötet i Edinburgh som diskuterats ovan och det interinstitutionella avtal som slöts 1993 om institutionernas tillämpning av subsidiaritetsprincipen finner man att det stadgades att subsidiaritetsprövningen skulle utföras regelbundet och utgöra en del av institutionernas interna procedurer samt att prövningen måste utgöra en integrerad del av den materi-

<sup>169</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relation/relation\\_other/np/docs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relation/relation_other/np/docs/letter_en.pdf), se s. 4 i meddelandet.

<sup>170</sup> Bet. 2011/12:SoU18, s. 9.

<sup>171</sup> Bet. 2009/10:KU2, s. 9 och bet. 2010/11:KU18, s. 22.

ella prövningen.<sup>172</sup> Detta uttalande skulle kunna tas som intäkt för att subsidiaritetsprincipen inte ska eller bör skiljas från materiella aspekter men syftar kanske snarare på att institutionerna hela tiden bör ha subsidiaritetsprincipen i åtanke när förslag arbetas fram och granskas. I vilket fall som helst är det onekligen mycket svårt att inte uttala sig om eller bedöma ett förslag utifrån de materiella bestämmelserna, särskilt som subsidiaritetsprincipens andra steg innebär att förslagets omfattning och verkningar ska analyseras. Bedömningen av en åtgärds omfattning och verkningar kan inte bara bedömas utifrån det faktum att en EU-rättsakt skulle ha större genomslag än nationella akter utan bör rimligen också ta hänsyn till effekter som beror på själva utformningen av de föreslagna reglerna i sig, och i detta ligger att materiella aspekter i viss utsträckning måste tas i beaktande. Analysen av de materiella reglerna bör dock inte gå längre än till att vara just ett beaktande av de föreslagna åtgärdernas omfattning och verkningar och inte övergå till en regelrätt granskning och kritik av åtgärderna i sak.

Som redogjorts för tidigare framhålls ofta att en proportionalitetsprövning borde ingå i subsidiaritetsprövningen<sup>173</sup> och att de nationella parlamenten borde pröva även proportionalitetsfrågor för att på så sätt kunna medverka i EU:s beslutsprocess på ett meningsfullt sätt.<sup>174</sup> En proportionalitetsprövning skulle vidare tillåta en granskning även på områden där unionen har exklusiva befogenheter.<sup>175</sup>

Det kan konstateras att det var mycket vanligt att de motiverade yttrandena från riksdagen under 2012 innehöll argument som hade att göra med ett förslags förenlighet med proportionalitetsprincipen. Referenser till proportionalitetsaspekter gjordes i mer än hälften av de yttranden som översändes till unionen under detta år.<sup>176</sup> I vissa fall lades proportionalitetsargumenten fram som en del av subsidiaritetsprincipen och i andra fall som fristående i förhållande till den. Behandlingen av proportionalitetsaspekter i yttrandena synes i merparten av fallen vara medvetna ställningstaganden då utskotten flera gånger i motiveringen till yttrandena har uttryckt att de ansluter sig till yttrandena av konstitutionsutskottet enligt vilken en begränsad proportionalitetsprövning ingår i subsidiaritetsprövningen. Enligt vår åsikt ingår det som nämnts ovan vissa proportionalitetsliknande aspekter i subsidiaritetsprövningen. Även dessa aspekter måste dock likväl formuleras i subsidiaritetstermer. Exempelvis kan utskotten anse att förslaget på det stora hela är förenligt med subsidiaritetsprincipen men att åtgärder på medlemsstatsnivå i vissa delar skulle vara tillräckliga och att unionsåtgärder i dessa delar inte medför något mervärde, varför förslaget i denna del går för långt och strider mot subsidiari-

<sup>172</sup> The subsidiarity check "must form an integral part of the substantive examination", interinstitutionellt avtal om subsidiaritet, sektion II, Procedurer, stycke 4, i Europeiska unionens officiella tidning 1993 C 329/136.

<sup>173</sup> Goldoni (2013b), s. 448 och Cooper (2006), s. 283.

<sup>174</sup> Goldoni (2013b), s. 448.

<sup>175</sup> Cooper (2006), s. 301 f.

<sup>176</sup> Se t.ex. bet. 2012/13: MJU6, bet. 2012/13: FiU18, bet. 2012/13: NU5, bet. 2012/13: TU3, bet. 2012/13: JuU8, bet. 2011/12: AU14, bet. 2011/12: KU25, bet. 2011/12: SoU18, bet. 2011/12: JuU29 och bet. 2011/12: CU21.

tetsprincipen. Resonemang som ryms inom denna bedömning kan likna resonemang som kan föras inom ramen för en proportionalitetsprövning (att åtgärden inte får gå längre än nödvändigt och att det ska råda proportion mellan mål och medel). I de motiverade yttrandena har utskotten dock i flera fall börjat diskutera i rena proportionalitetstermer och inte i något fall har utskotten på ett tydligt sätt visat att de argument som läggs fram i sådana termer faktiskt relaterar till subsidiaritetsprincipens otillräcklighets- och bättnrekriterier. Det synes därför som om utskotten här har tänjt på begreppet subsidiaritet och fört in i det närmaste en fullskalig proportionalitetsbedömning i detta.

Även om man anser att subsidiaritetsprövningen som den utformats i Lisabonprotokollet inte formellt ska innehålla, åtminstone inte för mycket, proportionalitet, kan det ändå finnas en poäng för riksdagen att ta upp proportionalitetsaspekter i sina motiverade yttranden. Ofta är det just proportionalitetsaspekter av förslagen som parlamenten vänder sig mot, och det har från flera håll ifrågasatts varför prövningen som ska genomföras av parlamenten inte uttryckligen innefattar även proportionalitet.<sup>177</sup> Eftersom subsidiaritetsprövningarna i många avseenden är tänkta att fungera mer som en politisk än som en legal kontroll kan parlamenten unna sig att ta ut svängarna och tänja något mer på begreppsgränserna i sina resonemang än vad som är möjligt vid en strikt legal analys. Just därför kan riksdagen försöka påverka utvecklingen genom att hävda att proportionalitetsaspekter ska tas med i yttrandena. Lämpligen bör dock riksdagen ändå i största möjliga mån försöka särskilja rena proportionalitetsresonemang från argument tillhörande subsidiaritet så att det klart framgår vilka delar av det motiverade yttrandet som ska läggas till grund för beräkningen av om tröskelvärdena har uppnåtts eller ej i förhållande till nu gällande ordning.

### 6.2.5 Yttranden från regeringen

Vid alla de subsidiaritetsprövningar i utskotten som har lett till att ett motiverat yttrande har överlämnats till unionen har det ansvariga utskottet begärt in ett yttrande från regeringen om dess syn på frågan. Detta är i sig inget anmärkningsvärt, utan det är snarare naturligt att utskotten utnyttjar denna möjlighet för att skaffa sig en så bra bild som möjligt av det aktuella förslaget. Det som framför allt gör detta värt att notera är dock att i en majoritet av alla prövningar har det ansvariga utskottet mer eller mindre rakt av utgått från regeringens svar när det senare formulerat sitt motiverade yttrande till unionen.<sup>178</sup> I endast 4 av de 20 fallen från 2012 har det slutgiltiga motiverade yttrandet från riksdagen skilt sig från det yttrande som inhämtats från regeringen på så vis att man nått olika slutsatser beträffande förenligheten med

<sup>177</sup> Kiiver (2012b), s. 72 f.

<sup>178</sup> Se t.ex. bet. 2011/12:FiU34, bet. 2011/12:NU17, bet. 2011/12:FiU36, bet. 2011/12:FiU50, bet. 2011/12:JuU31, bet. 2011/12:NU5, bet. 2011/12:SoU8 och bet. 2011/12:CU14.

subsidiaritetsprincipen eller att helt andra argument legat till grund för slutsatserna.<sup>179</sup>

Det finns naturligtvis flera olika anledningar till varför det kan se ut på det sättet, och eftersom regeringspartiet normalt är i majoritet även i riksdagen är det föga uppseendeväckande att riksdagens och regeringens åsikt ofta överensstämmer. Som nämntes är det naturligtvis också till största del positivt att riksdagen kan inspireras av yttrandena från regeringen vid prövningarna eftersom regeringen i normalfallet har större kännedom om innehållet i förslagen som ska prövas än vad riksdagen har i detta skede. Emellertid bör man vara uppmärksam på om detta mönster blir permanent. Om riksdagen på ren rutin använder sig av de argument som regeringen presenterat utan att göra en mer självständig analys av subsidiaritetsaspekterna av ett förslag, kommer naturligtvis själva kontrollmekanismen i de nya reglerna att urholkas. Regeringen är redan direkt och i hög grad involverad i arbetet i unionen genom sin roll som lagstiftare i rådet. Själva poängen med subsidiaritetsprövningen är att just riksdagens och de andra folkvalda parlamentens synpunkter på EU:s förslag ska komma fram så att dessa kan vara med och påverka unionslagstiftaren och bevaka att denna inte går över gränsen och använder sina maktbefogenheter för att reglera områden som egentligen vore lämpligare att lämna åt medlemsstaterna och deras parlament att reglera själva.

Värt att hålla i minnet är naturligtvis också det faktum att regeringens inflytande i EU är mer eller mindre beroende av att den har riksdagen bakom sig. Även om det i svensk rätt saknas en strikt formell regel som säger att regeringen inte får gå emot riksdagens vilja när det ska fattas beslut på EU-nivå, finns det som framgått regler som säger att regeringen kontinuerligt måste rådgöra med och informera riksdagen om arbetet i EU.<sup>180</sup> Riksdagen är därför, åtminstone i begränsad utsträckning, involverad i EU-arbetet även via regeringen. Utöver detta finns också i sista hand, om riksdagen skulle anse att regeringen agerat grovt felaktigt, en yttersta möjlighet för riksdagen att väcka en s.k. misstroendeförklaring mot regeringen som kan leda till dess avgång.

### 6.3 Konklusion

Det kan konstateras att många av de farhågor som förts fram inom forskningen illustreras även när det gäller riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. Det görs olika tolkningar av subsidiaritetsprincipen inom riksdagen, och i de flesta utskott verkar förordas en vidare tolkning av principen än den som ges av artikel 5.3 FEU.<sup>181</sup> Vissa utskott ”tar ut svängarna” och ägnar sig åt en bredare politisk analys,<sup>182</sup> och granskar därför mer än vad subsidiaritets-

<sup>179</sup> Bet. 2011/12:JuU29, bet. 2011/12:KU25, bet. 2011/12:AU14 och bet. 2012/13JuU8.

<sup>180</sup> 10 kap. 10 § regeringsformen (SFS 1974:152) och 10 kap. riksdagsordningen (SFS 1974:153).

<sup>181</sup> Kiiver (2011), s. 4.

<sup>182</sup> Kiiver (2011), s. 7 och Kiiver (2012a), s. 544.

principen omfattar, dvs. även själva sakfrågan.<sup>183</sup> Stor oklarhet verkar föreligga mellan vad som är subsidiaritet och proportionalitet. I vissa fall läggs argumenten fram som en del av subsidiaritetsprincipen och i andra fall som fristående i förhållande till denna.

Det ska dock betonas att en skillnad bör göras mellan vad riksdagen de facto tar ställning till och vad den uttalar sig om i ett prövningsutlåtande. Som framgått är det mer eller mindre ofrånkomligt att det ansvariga utskottet, utöver subsidiaritetsfrågan, tar ställning till befogenhetsfrågan (Har EU rätt att handla?) och förslagets materiella innehåll i den utsträckning det behövs för bedömningen, och i vissa fall rena proportionalitetsaspekter.

Det ska här påpekas att inget naturligtvis hindrar riksdagen att framföra vissa av de synpunkter som framkommer vid bedömningen enbart till regeringen. Inget hindrar heller riksdagen att välja den politiska dialogen med kommissionen, om det är fråga om aspekter som svårligen kan sägas innefattas i en subsidiaritetsprövning.

Vi har också påpekat att vissa proportionalitetsliknande aspekter ingår i subsidiaritetsprövningen. Argument om exempelvis ”i den mån”-rekvisitet inom ramen för subsidiaritetsprövningar bör dock, trots att de liknar proportionalitetsöverväganden, likväl formuleras i subsidiaritetstermer. Exempelvis kan utskotten som framgått anse att förslaget på det stora hela är förenligt med subsidiaritetsprincipen men att åtgärder på medlemsstatsnivå i vissa delar skulle vara tillräckliga och att unionsåtgärder i dessa delar inte medför något mervärde, varför förslaget i denna del går för långt och strider mot subsidiaritetsprincipen. Lämpligen bör riksdagen i största möjliga mån försöka särskilja rena proportionalitetsresonemang från argument som hör till subsidiaritet och tydligt visa att de argument som läggs fram faktiskt relaterar till subsidiaritetsprincipens otillräcklighets- och bättrekriterier. Prövningen av en åtgärds omfattning och verkningar kan inte heller bara bedömas utifrån det faktum att en EU-rättsakt skulle ha större genomslag än nationella akter, utan bör rimligen också ta hänsyn till effekter som beror på själva utformningen av de föreslagna reglerna i sig. I detta ligger att materiella aspekter i viss utsträckning måste tas i beaktande. Analysen av de materiella reglerna bör dock inte gå längre än till att vara just ett beaktande av de föreslagna åtgärdernas omfattning och verkningar och inte övergå till en regelrätt granskning och kritik av åtgärderna i sak.

Om det visar sig omöjligt att föra resonemanget med anknytning till otillräcklighets- och bättrekriterierna, är det självfallet inte heller något som hindrar att riksdagen, inom ramen för en subsidiaritetsprövning, erinrar om att den ställer sig tveksam till vissa aspekter som inte direkt ryms i denna prövning. Valet av regleringsinstrument (förordning eller direktiv) är t.ex. en fråga som ofta förknippas med en renodlad proportionalitetsbedömning. Det är emellertid, enligt vår mening, lämpligt att riksdagen i ett sådant ärende markerar att den är medveten om att det rör sig om en annan aspekt än subsidiaritet.

---

<sup>183</sup> Paulo (2012).

## 7. Slutsatser

Inledningsvis togs det nyväckta intresset för subsidiaritetsprincipen upp. Vad som nu föreslås är en förstärkt kontrollmöjlighet för de nationella parlamenten. Det talas om både röda och gröna kort, som alltså skulle komplettera de nuvarande gula och orange korten. Som antydde redan inledningsvis skulle emellertid en sådan utveckling riskera att rubba den institutionella maktbalansen inom EU genom att begränsa Europeiska kommissionens roll som förslagsställare (initiativrätten).<sup>184</sup> Den ordning som man finner i Lissabonprotokollet har konstruerats i syfte att inte urholka kommissionens initiativrätt. Om de nationella parlamenten själva kan stoppa ett förslag (rött kort), ges kommissionen inte ens möjlighet att lägga fram det för rådet och Europaparlamentet, som är EU:s lagstiftare. Det orange kortet, som för övrigt bara gäller vid det ordinarie lagstiftningsförfarandet, innebär att det enbart är unionslagstiftaren som har rätt att stoppa ett förslag mot kommissionens vilja. Denna möjlighet skiljer sig som bekant inte drastiskt från nuvarande ordning, eftersom det är dessa instanser som i slutändan beslutar om det ska bli några nya regler. Från principiella utgångspunkter är därför det orange kortet tämligen okomplicerat. Idén med ett grönt kort syftar till att vidga initiativrätten till en grupp av nationella parlament. Detta är också betänkligt, eftersom det förändrar kommissionens i princip exklusiva initiativrätt. Man kan dock tänka sig olika former av gröna kort, där den svagaste varianten skulle kunna liknas vid det medborgarinitiativ som redan finns.<sup>185</sup> Det innebär inte att kommissionen tvingas gå vidare med ett förslag, utan bara att kommissionen måste ta ställning till ett förslag som presenteras av ett visst antal nationella parlament.

Denna rapport visar att subsidiaritetskontrollen från nationella parlament fortfarande är outvecklad och att prövningarna i de nationella parlamenten skiljer sig väsentligt åt. I dagsläget saknas dessutom en tydlig koppling mellan den politiskt betonade förhandskontrollen och den juridiska efterhandskontrollen, när det gäller subsidiaritetsprincipens tillämpning. Även om det handlar om skilda sammanhang (innan och efter att regler har antagits inom EU) är det samma princip som tillämpas. Gapet mellan politik och juridik är stort, och skulle man nu vidga subsidiaritetskontrollen till ett ifrågasättande av både nya och befintliga regler och tilldela de nationella parlamenten en egen vetorätt på förslagsstadiet, finns det sannolikt fog för Europaparlamentets farhågor att subsidiaritetsargument skulle kunna användas som en förövändning för att ifrågasätta allt som har uppnåtts på unionsnivå.

<sup>184</sup> Kommissionen har inte fullständigt exklusiv initiativrätt, vilket också framgår av Lissabonprotokollet. Förslag kan komma från en annan EU-institution, t.ex. EU-domstolen, om det är fråga om ändringar i institutionens egna regler, eller i vissa sällsynta fall, en grupp av medlemsländer. I det stora flertalet fall är det dock kommissionen som är förslagsställare, och det är denna aspekt som här betonas.

<sup>185</sup> Se Bäckman (2013), Ett europeiskt medborgarinitiativ – vad vinner medborgarna?

Till saken hör dessutom att det nuvarande systemet trots bristande engagemang från många nationella parlament haft effekt. En av de viktigaste funktionerna tycks vara att subsidiaritetskontrollen ger kommissionen ett ytterligare forum för politisk avstämning där den själv har möjlighet att bedöma om ett visst förslag har förutsättningar att få tillräckligt politiskt stöd i den fortsatta beslutsprocessen.

Vid det första gula kortet, som gällde bestämmelser om när kollektiva åtgärder är tillåtna på EU:s inre marknad (den s.k. Monti II-förordningen), drog kommissionen som påpekats raskt tillbaka sina förslag. Detta berodde inte på att kommissionen instämde i att förslaget stred mot subsidiaritetsprincipen, utan på att den bedömde att det skulle bli omöjligt att få tillräckligt politiskt stöd för det.

Vid det andra gula kortet, som gällde bestämmelser om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet, drog kommissionen inte tillbaka sitt förslag, men omständigheterna är i detta fall speciella. Den 27 november 2013 lämnade kommissionen följande information på sin webbplats<sup>186</sup> angående förslaget fortsatta behandling:

Following the triggering of the subsidiarity control mechanism foreseen under Article 7.2 of Protocol No 2, the European Commission has today issued a Communication analysing and responding to reasoned opinions issued by national Parliaments regarding the compliance of the proposal to establish a European Public Prosecutor's Office with the principle of subsidiarity.<sup>187</sup> Following a thorough analysis of the reasoned opinions received from 14 national parliamentary chambers in 11 Member States on the basis of the principle of subsidiarity, the Commission confirms that its proposal complies with the principle of subsidiarity as enshrined in the EU Treaties and decides to maintain its proposal explaining the reasoning behind this decision. The Commission reaffirms that the protection of the EU budget against fraud can be better achieved at Union level, by reason of its scale and effects. The Commission will, nevertheless, take due account of the opinions submitted by national parliaments during the on-going legislative process. The setting up of the European Public Prosecutor's Office is explicitly called for by the Lisbon Treaty (Article 86 TFEU). This Treaty article also foresees a special procedure for the adoption of the European Public Prosecutor's Office: if unanimity cannot be reached in the Council, a group of at least nine Member States can go ahead with the proposal entering into an enhanced cooperation.

Ett rimligt antagande är att kommissionen är fullt medveten om att det saknas politiskt stöd för att genomföra förslaget enligt artikel 86 FEUF, men att den har för avsikt att låta förslaget ligga till grund för ett fördjupat samarbete, vilket är förutsatt i samma artikel, för det fall enighet inte kan nås i rådet.

Det är av principiell betydelse att kommissionen i båda dessa fall har varit fri att göra en självständig bedömning och inte varit formellt eller informellt förhindrad att gå vidare med sina förslag. Sista ordet, om nya regler ska beslutas, har hur som helst rådet och Europaparlamentet. I fallet med kollektiva åtgärder bedömde kommissionen att den politiska viljan över lag saknades,

<sup>186</sup> [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/131127\\_eppo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/news/131127_eppo_en.htm).

<sup>187</sup> Se KOM(2013) 851 slutlig.

medan det i fallet med den europeiska åklagarmyndigheten kan antas att kommissionen vill försäkra sig om att den möjlighet till fördjupat samarbete för minst nio medlemsländer som är förutsatt i fördraget inte bortfaller på grund av subsidiaritetsinvändningar som enligt kommissionens mening antingen inte kan knytas till subsidiaritetsprincipen eller är obefogade. Om kommissionen har rätt i detta – att förslaget i realiteten är förenligt med subsidiaritetsprincipen – hade ett rött kort till skillnad från de nuvarande gula kunnat förhindra eller åtminstone väsentligt försvårat ett sådant fördjupat samarbete, eftersom även fördjupade samarbeten ska rymmas inom EU:s övergripande kompetensramar och därmed vara förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Mot denna bakgrund framstår det för tidigt att ändra nuvarande ordning. Systemet är outvecklat men tycks än så länge fungera på ett adekvat sätt. Dessutom finns det andra sätt att förstärka systemet som bättre står i överensstämmelse med nuvarande ordning. Gult kort skulle t.ex. kunna aktualiseras vid ett lägre antal invändningar (den lägre tröskeln med en fjärdedel av rösterna som gäller på RIF-området skulle t.ex. kunna göras generell). Man kan också tänka sig att ett gult kort föranleder ett ändrat beslutsförfarande i rådet eller Europaparlamentet, genom att fler röster krävs vid senare omröstningar. Det är också tänkbart att tilldela Europeiska rådet en särskild roll vid händelse av gult kort, på liknande sätt som gäller vid de s.k. nödbromsarna, där en medlemsstat genom att hänvisa till väsentliga intressen kan få en fråga hänskjuten för diskussion i Europeiska rådet och därmed hindra att beslut fattas med kvalificerad majoritet.<sup>188</sup> En annan förändring som framstår som välkommen mot bakgrund av de resonemang som har förts i denna rapport är att de nationella parlamenten uttryckligen uppmanas att uttala sig om kompetensfrågan i hela dess vidd, dvs. legalitet (tilldelade befogenheter), subsidiaritet och proportionalitet. Alla förändringar som stärker kontrollen bör dock följas av en korresponderande skyldighet för de nationella parlamenten att inte utnyttja systemet för fel syften, nämligen att låta kompetensdiskussionen bli en förtäckt diskussion om vad som är politiskt önskvärt.<sup>189</sup>

När det sedan gäller Sveriges riksdags subsidiaritetsprövningar kan konstateras att det på kort tid verkar ha skapats en ökad medvetenhet och ett större engagemang i EU-frågor hos riksdagens ledamöter. Det är uppenbart att det nya Lissabonprotokollet haft stor betydelse för denna utveckling samtidigt som den decentraliserade tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i samtliga berörda fackutskott säkert också har spelat en roll.

Den tvåstegsmetod som den svenska riksdagen använder sig av, eller åtminstone rekommenderar att utskotten använder sig av, utgör en bra grund för subsidiaritetsprövningen. På vissa punkter bör dock riksdagen justera sin modell. För det första bör befogenhetsfrågor alltid ingå som ett första steg i utskottens prövningar. Utskotten behöver inte nödvändigtvis göra en speciellt ingående analys av frågan men bör åtminstone ha tittat på frågan och bildat

<sup>188</sup> Se t.ex. artikel 83.3 FEUF.

<sup>189</sup> Se Kiiver (2012b), s. 147.



sig en uppfattning om hur det ligger till på denna punkt för att se om subsidiaritetsprincipen över huvud taget är tillämplig.

Om utskotten finner att unionen har befogenhet att handla och att kommissionen har angett en lämplig rättslig grund för förslaget, blir nästa steg (förutsatt att befogenheten inte är exklusiv) att utifrån förslaget i fråga söka utröna vad syftet med det är och vad det är för mål som ska uppnås. Detta steg är viktigt eftersom det utgör grunden för hela den kommande analysen och även för en eventuell analys av proportionalitetsfrågan. Beroende på hur målet formuleras kan detta påverka utgången av subsidiaritetsprövningen. Om målet är minde väl formulerat eller inte går att utläsa bör utskotten avge ett motiverat yttrande där denna brist framgår och där de tydligt anger att förslaget inte är förenligt med den motiveringsplikt som är knuten till subsidiaritetsprincipen.

Därefter ska det utifrån syftet med förslaget bedömas om själva kärnkriterierna i subsidiaritetsprincipen är uppfyllda eller ej. Kriterierna är kumulativa och måste således båda vara uppfyllda för att ett unionshandlande ska vara berättigat. Relativt stor vikt bör här försöka läggas vid otillräcklighetskriteriet eftersom framför allt detta kan påverka bedömningen i medlemsstaternas riktning. Bedömningen av otillräcklighets- och bättrekriterierna är ofta svår, eftersom denna bedömning är hypotetisk då det ofta är fiktiva medlemsstatsåtgärder som ska jämföras med det föreliggande lagstiftningsförslaget på EU-nivå. Riksdagens utskott kan i enlighet med riktlinjerna i det numera upphävda Amsterdamprotokollet få hjälp i bedömningen genom att fråga sig om det finns behov av harmoniserande åtgärder på grund av att det t.ex. finns gränsöverskridande aspekter.

Eftersom subsidiaritetsprincipen bara godkänner unionshandlande ”i den mån” medlemsstatsåtgärder inte är tillräckliga kan utskotten vidare godkänna delar av ett förslag men samtidigt underkänna andra delar, om medlemsstaterna själva kan reglera dessa på ett godtagbart sätt. Även om argument i samband med detta liknar och till viss del överensstämmer med proportionalitetsargument utgör subsidiaritetsprincipen i sig inte en grund för att genomföra en fullskalig proportionalitetsbedömning. Det är viktigt att bedömningen anknyter till otillräcklighets- och bättrekriterierna.

Det framstår slutligen som viktigt för framtiden att riksdagens utskott eftersträvar ett mer enhetligt angreppssätt och att riksdagen även överväger alternativa samrådsformer i de frågor som subsidiaritetsprövningarna resulterar i. Vissa synpunkter kan vara lämpliga att framföra enbart till regeringen, andra kan presenteras för kommissionen inom ramen för den politiska dialogen. Om synpunkter slutligen ska föras fram i ett motiverat yttrande som inte rimligen kan föras in under begreppet subsidiaritet, förefaller det lämpligt att det tydliggörs att dessa synpunkter lämnas vid sidan av den egentliga subsidiaritetsprövningen, med ett klargörande om att de anses vara betydelsefulla i sammanhanget.

# Källförteckning

## EU-rättsligt material

### Handlingar från kommissionen

KOM(93) 545 slutlig, *Commission report to the European Council on the adaption of Community legislation to the subsidiarity principle*, Bryssel, den 24 november 1993.

KOM(2006) 211 slutlig, *Meddelande från kommissionen till Europeiska rådet – en agenda för EU-medborgaren – EU ska visa resultat*, Bryssel, den 10 maj 2006.

KOM(2010) 547 slutlig, *Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (17:e rapporten om bättre lagstiftning, avseende 2009)*, Bryssel, den 8 oktober 2010.

KOM(2011) 344 slutlig, *Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (18:e rapporten om bättre lagstiftning, avseende 2010)*, Bryssel, den 10 juni 2011.

KOM(2012) 373 slutlig, *Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet (19:e rapporten om bättre lagstiftning, avseende 2011)*, Bryssel, den 10 juli 2012.

KOM(2013) 565 slutlig, *Årsrapport 2012 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten*, Bryssel, den 30 juli 2013.

KOM(2013) 566 slutlig, *Rapport från kommissionen – Årsrapport 2012 om subsidiaritet och proportionalitet*, Bryssel, den 30 juli 2013.

SEK(92) 1990 slutlig, *The principle of subsidiarity, Communication of the Commission to the Council and the European Parliament*, Bryssel, den 27 oktober 1992.

SEK(2009) 92, *Impact Assessment Guidelines*, den 15 januari 2009.

KOM(2013) 534 slutlig, *Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten*, Bryssel, den 17 juli 2013.

KOM(2013) 851 slutlig, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten om översynen av förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten med beaktande av subsidiaritetsprincipen, i enlighet med protokoll nr 2*, Bryssel, den 27 november 2013.

**Rättsfall**

Mål C-84/94, *arbetstidsdirektivet*, REG 1996, s. I-5755

Mål C-233/94, *direktiv om insättningsgaranti*, REG 1997, s. I-2405

Mål C-376/98, *direktivet om reklam och sponsring av tobaksprodukter*, REG 2000, s. I-8419

Mål C-377/98, *bioteknikdirektivet*, REG 2001, s. I-7079

Mål C-491/01, *ex parte British American Tobacco*, REG 2002, s. I-11453

Förenade målen C-154 och 155/04, *direktiv om kosttillskott*, REG 2005, s. I-6451

Mål C-58/08, *roamingförrordningen*, REG 2010, s. I-4999

**Övrigt EU-rättsligt material**

Rådslutsatser från Europeiska rådets möte i Edinburgh, den 11–12 december 1992

CONV 71/02, Mandat för arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen, Bryssel, den 30 maj 2002

CONV 286/02, slutsatser från arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, Bryssel, den 23 september 2002

Uttalande av Jean Claude Piris till arbetsgruppen om subsidiaritetsprincipen, konventet om EU:s framtid, arbetsdokument 4, arbetsgrupp I om subsidiaritetsprincipen, Bryssel, den 3 juli 2002

**Officiella svenska handlingar****Statens offentliga utredningar (SOU)**

SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*

SOU 1995:123, *Subsidiaritetsprincipen i EG*

**Motiverade yttranden översända till EU under 2012**

2011/12:KU25, *EU-förslag om allmän uppgiftsskyddsförordning*

2011/12:FiU12, *Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om krishanteringsramverk (KOM(2012) 280)*

2011/12:FiU33, *Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet*

2011/12:FiU34, *Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om ändring av förordning om kreditutvärderingsinstitut*

- 2011/12:FiU36, *Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn*
- 2011/12:FiU45, *Subsidiaritetsprövning av förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling av vatten m.m.*
- 2011/12:FiU50, *Subsidiaritetsprövning av förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling*
- 2011/12:JuU29, *Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)*
- 2011/12:JuU31, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om skydd av personuppgifter på det brottsbekämpande området*
- 2011/12:CU21, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om revisorer och revision*
- 2011/12:SoU18, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändring av förordning vad gäller information till allmänheten om receptbelagda humanläkemedel*
- 2011/12:NU17, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om program för företagens konkurrenskraft och små och medelstora företag*
- 2011/12:AU14, *Subsidiaritetsprövning av förslag till Monti II-förordning*
- 2012/13:FiU18, *Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om Europeiska centralbankens tillsyn över kreditinstitut (KOM(2012) 511 slutlig)*
- 2012/13:JuU8, *Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen genom straffrättsliga bestämmelser*
- 2012/13:CU14, *Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag*
- 2012/13:SoU8, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt*
- 2012/13:TU3, *Subsidiaritetsprövning av EU-kommissionens förslag till förordning om provning av motorfordon m.m.*
- 2012/13:MJU6, *Tillträde till genetiska resurser m.m.*
- 2012/13:NU5, *Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om kollektiv rättighetsförvaltning*

### **Motiverade yttranden översända till EU under 2013**

- 2013/14:JuU13, *Subsidiaritetsprövning av förslag om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.*

**Andra handlingar från Sveriges riksdag**

Betänkande 2010/11:KU18, *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Betänkande 2011/12:KU4, *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Betänkande 2012/13:KU8, *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

Framställning 2005/06:RS3, *Riksdagen i en ny tid*

Framställning 2008/09:RS4, *Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen*

2010/11:URF2, *Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen*

Yttrande 2012/13:TU1y, *Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen*

**Handlingar från Sveriges regering**

Ds 1997:64, *Amsterdamfördraget, EU:s regeringskonferens 1996–1997*

**Litteratur**

- Abrahamsson, O. (2009), EU-medlemskapets inverkan på relationen riksdag–regering, ERT, s. 434.
- Auel, K. & Benz, A. (2005), The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems. *Journal of Legislative Studies*, 11(3–4), s. 303–318.
- Barrett, G. (2012), Monti II: The Subsidiarity Review Process Comes of age... Or Then Again Maybe It Doesn't, 19 *Maastricht Journal* 4, s. 595.
- Bergström, C F. (2010), Subsidiaritetsprövningen: riksdagen hittar en ny roll i EU:s lagstiftningsprocess, ERT, s. 423.
- Bergström, C F. & Hettne, J. (2010), Lissabonfördraget, En grundlag för EU?, Norstedts Juridik.
- Bernitz, U. (2010), Förhandsavgöranden av EU-domstolen – Svenska domstolars hållning och praxis, SIEPS 2010:2.
- Bernitz, U. & Kjellgren, A. (2010), Europarättens grunder, Norstedts Juridik.
- Biondi, A., Eeckhout, P. & Ripley, S. red. (2012), *EU Law after Lisbon*, Oxford University Press.
- Bäckman, P. (2013), Ett europeiskt medborgarinitiativ – vad vinner medborgarna?, SIEPS 2013:12epa.

- Börzel, T. (1999), Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, 39:4.
- Chalmers, D., Davies, G. & Monti, G. (2010), *European Union Law*, Cambridge University Press, andra upplagan.
- Christiansen, T., Högenauer, A. L. & Neuhold, C. (2012), National Parliaments in the post-Lisbon European Union: Bureaucratization rather than Democratization? *Opal Online Paper Series*, 11/2012.
- Christensen, T. & Buskjaer, M. (2012), *OPAL Country Reports: The Danish parliament and EU Affairs*.
- Cooper, I. (2006), The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU, *Journal of Common Market Studies* 2006, 44:2, s. 281–304.
- Cooper, I. (2011), A "Virtual Third Chamber" for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon, *Arena Working Paper* 07/2011.
- Cooper, I. (2013), Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union. *Journal of European Integration*, 35:5, s. 531–546.
- COSAC Secretariat (2013), *Twentieth Bi-annual Report: Developments in European Union, Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, den 4 oktober 2013.
- Craig, P. & De Búrca, G. (2011), *EU Law – Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, femte upplagan.
- Cramér, P. (1993), Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU, SvJT, s. 533.
- Dashwood, A. (2004), The Relationship between the Member States and the European Union/Community, 41 *CML Rev* 355.
- Dashwood, A. & Wyatt, D. m.fl. (2011), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart publishing, sjätte upplagan.
- Davies, G. (2006), Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time, *CMLR* nr 43, s. 63.
- De Búrca, G. (1999), Reappraising Subsidiarity's Significance after Amsterdam, *Harvard Jean Monnet Working Paper* 7/99.
- De Búrca, G. (2000), Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law, in *General Principles of European Community Law, Reports from a Conference in Malmö, 27–28 August 1999*, Bernitz and Nergelius (red.), Kluwer Law International.
- De Wilde, P. (2012), Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit, *OPAL Online Paper*, 6/2012.

- Droege, M. & Lysén, G. (1997), *Introduktion till EU och EG-rätten*, Iustus förlag.
- Emiliou, N. (1992), *Subsidiarity: an effective barrier against "the enterprises of ambition"?*, *E.L Rev.* 17(5), s. 383.
- Fabbrini, F. & Granat, K. (2013), *Yellow card, but no foul: the role of national parliaments under the subsidiarity protocol and the commission proposal for an EU regulation on the right to strike*, *CML Rev* 50, s. 115.
- Fasone, C. (2013), *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism*, Working Paper, LUISS School of Government, Roma, LUISS School of Government Working Papers Series, SOG-WP4/2013.
- Foster, N. (2011), *Foster on EU Law*, Oxford University Law, tredje upplagan.
- Goldoni, M. (2013a), *The Early Warning System and the Monti II Regulation: A Political Interpretation*, kommande (utkast till artikel utdelat i samband med seminarium vid Uppsala universitet).
- Goldoni, M. (2013b), *Book Reviews, The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity. Constitutional Theory and Empirical Reality. By Philip Kiiwer*. London, Routledge, 2012. *European Law Journal*, 19:3, s. 443.
- Grant, C. m.fl. (2013), *How to build a modern European Union*, Centre for European Reform.
- Hallström P. (1992), *Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten*, *SvJT*, s. 177.
- Hallström, P. (2011), *Nationella parlaments roll i den Europeiska unionen*, *ERT*, s. 7.
- Hartley, T C. (2010), *The Foundations of European Union Law*, Oxford University Press, sjunde upplagan.
- Hegeland, H. (2006), *Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågorna*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm.
- Hettne, J. (2003), *Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll?*, *Sieps* 2003:4.
- Hettne, J. & Reichel, J. (2012), *Att göra rätt och i tid – Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?*, *Sieps* 2012:4.
- Hix, S. & Follesdal, A. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *Journal of Common Market Studies*, 44:3, s. 533–562.
- Horspool, M. & Humphreys, M. (2008), *Margot Horspool & Matthew Humphreys European Union Law*, Oxford University Press, femte upplagan.
- Jacobsson, B. (2000), *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering*, *Score Rapportserie* 2000:11.

- Jonsson, A. (2011), EU:s lagstiftningsprocess och subsidiaritetsprövningen: Nya möjligheter för nationellt inflytande?, SvJT, s. 413.
- Kiiver, P. (2006) *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Haag, Kluwer Law International.
- Kiiver, P. (2011), *Conducting Subsidiarity Checks of EU Legislative Proposals: Observations and Practical Recommendation*. Maastricht Faculty of Law Working Paper, 2011/9.
- Kiiver, P. (2012a), *The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations*, EFA Forum (2012) 12:535–547.
- Kiiver, P. (2012b), *The early warning system for the principle of subsidiarity: constitutional theory and empirical reality*, Routledge.
- Langdal, F. (2003), *Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå*, Sieps 2003:12.
- Lenaerts, K. & Van Nuffel, P. (2010), *European Union Law*, Sweet & Maxwell, tredje upplagan.
- Maurer, A. & Wessels, W. red. (2001), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, Nomos.
- Melin, M. & Schäder, G. (2004), *EU:s konstitution – Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, Norstedts Juridik, sjätte upplagan.
- Miklin, Eric (2012), *OPAL Country Reports: The Austrian Parliament and EU Affairs*.
- Nergelius, J. (1998), *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Norstedts Juridik.
- Norton, P. red. (1996), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- O’Brennan, J. & Rauni, T. (2007), *National Parliaments within the enlarged European Union*, London, Routledge.
- Pace, R. (2012), *Opal Country Reports: the Maltese Parliament and EU Affairs*.
- Paulo, M T. (2012), *National Parliaments in the EU: after Lisboa and beyond subsidiarity, The (positive) side-effects and (unintended) achievements of the Treaty provisions*, OPAL Online Papers Series, 5/2012.
- Pålsson, A-M. (2013), *Subsidiaritet – ett tomt löfte*, Forum för EU-debatt, rapport nr 1/2013.
- Pålsson, S. (1996), *EG-fördragets inledande bestämmelser*, kapitel 5 i EU-publika, Kommentar till EU-rätten.
- Raunio, T. (2012), *OPAL Country Reports: The Finnish Parliament and EU Affairs*.



- Raunio, T. (2009), National Parliaments and European integration: what we know and what we should know, Arena Working Paper, Centre for European Union Studies, University of Oslo, ISSN 1890-7741.
- Raunio, T. (2010), Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments (WP), Elcano Royal Institute, Working Paper 36/2010.
- Raunio, T. (2011), The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, *Journal of European Integration*, 33:3, s. 303–321.
- Reichel, J. (2010), Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, *Jure*, Stockholm.
- Schütze, R. (2009), Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?, *Cambridge Law Journal*, 68:3, s. 525.
- Shaw, J. (2000), *Law of the European Union*, Palgrave Law Masters, tredje upplagan.
- Sotiropoulos, D. (2012), OPAL Country Reports: The Greek Parliament and EU Affairs.
- Sprungk, C. (2010), Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, *European Integration online papers*, 14:2.
- Sprungk, C. (2013), A New Type of Representative Democracy? Reconsidering the Role of National Parliaments in the European Union, *Journal of European Integration*, 35:5, s. 547–563.
- Steiner & Woods (2009), *EU Law*, Oxford University Press, tionde upplagan.
- Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C F., Casula Vifell, Å & Palme, J. (2010), *Demokratirådets rapport 2010, Europeiseringen av Sverige*, SNS Förlag, Stockholm.
- Toth, A G. (1994), A legal Analysis of Subsidiarity, kapitel 3 i *Legal issues of Maastricht the Treaty*, O’Keeffe and Twomey (red.), Chancery Law Publishing.
- Tridimas, T. (2006), *The general principles of EU Law*, Oxford University Press, andra upplagan.
- Van den Brink, T. (2012), The Substance of Subsidiarity: The Interpretation and Meaning of the Principle after Lisbon in Trybus, M. & Rubini, L. (red.), *The Future of European Law after Lisbon*, Edward Elger publishing.
- Warnling-Nerep, W., Lagerqvist Veloz Roca, A. & Reichel, J. (2011), *Statsrättens grunder*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm.
- Weatherill, S. (2012), *Cases & Materials on EU Law*, Oxford University Press, tionde upplagan.

## Elektroniska källor

Brev från kommissionen till de nationella parlamenten från den 1 december 2009

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/npdocs/letter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/npdocs/letter_en.pdf)

Brev från kommissionen till de nationella parlamenten från den 12 september 2012

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/rerelations/rerelations\\_other/pdf/pdfletters/se\\_riksdag\\_-\\_letter\\_vp\\_sefcovic\\_on\\_monti\\_ii\\_-\\_withdrawal\\_procedure\\_com20120130.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/rerelations/rerelations_other/pdf/pdfletters/se_riksdag_-_letter_vp_sefcovic_on_monti_ii_-_withdrawal_procedure_com20120130.pdf)

Kommissionens hemsida om *impact assessments*, besökt den 1 februari 2013

[http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

Oxford Dictionaries, besökt den 4 februari 2013

<http://oxforddictionaries.com/definition/english/subsidiarity?q=subsidiarity>

|               |   |
|---------------|---|
| 2011/12:RFR1  | MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET<br>Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning  |
| 2011/12:RFR2  | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om forsknings- och innovationsfrågor  |
| 2011/12:RFR3  | MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft                                       |
| 2011/12:RFR4  | KONSTITUTIONSUTSKOTTET<br>Konstitutionsutskottets seminarium om en nordisk samekonvention   |
| 2011/12:RFR5  | NÄRINGSUTSKOTTET<br>eHälsa – nytta och näring   |
| 2011/12:RFR6  | KONSTITUTIONSUTSKOTTET<br>Frågeinstituten som kontrollinstrument Volym 1 och 2  |
| 2011/12:RFR7  | SOCIALUTSKOTTET<br>Socialutskottets öppna utfrågning på temat Missbruks- och beroendevård – vem ska ansvara för vad? torsdagen den 24 november 2011 |
| 2011/12:RFR8  | TRAFIKUTSKOTTET<br>Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning  |
| 2011/12:RFR9  | TRAFIKUTSKOTTET<br>Trafikutskottets offentliga utfrågning den 8 december 2011 om järnvägens vinterberedskap   |
| 2011/12:RFR10 | KULTURUTSKOTTET<br>Verksamheten vid scenkonstallianserna – En utvärdering   |
| 2011/12:RFR11 | KONSTITUTIONSUTSKOTTET<br>Kunskapsöversikt om nationella minoriteter  |
| 2011/12:RFR12 | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Rapporter från utbildningsutskottet<br>Förstudie – utbildningsvetenskaplig forskning<br>Breddad rekrytering till högskolan  |
| 2011/12:RFR13 | SKATTEUTSKOTTET<br>Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt   |
| 2011/12:RFR14 | TRAFIKUTSKOTTET<br>Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter  |
| 2011/12:RFR15 | ARBETSMARKNADSUTSKOTTET<br>Arbetsmarknadspolitik i kommunerna<br>Del 1 Offentligt seminarium<br>Del 2 Kunskapsöversikt                              |
| 2011/12:RFR16 | NÄRINGSUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om life science-industrins framtid i Sverige   |

|               |   |
|---------------|---|
| 2012/13:RFR1  | FINANSUTSKOTTET<br>Statlig styrning och ansvarsutkrävande   |
| 2012/13:RFR2  | FINANSUTSKOTTET<br>Utfrågningsprotokoll EU, euron och krisen  |
| 2012/13:RFR3  | TRAFIKUTSKOTTET<br>Trafikutskottets offentliga utfrågning den 29 mars 2012 om framtida godstransporter                                |
| 2012/13:RFR4  | MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET<br>Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet                           |
| 2012/13:RFR5  | FÖRSVARSUTSKOTTET FöU<br>Forskning och utveckling inom försvarsutskottets ansvarsområde   |
| 2012/13:RFR6  | CIVILUTSKOTTET<br>Kontraheringsplikt vid tecknandet av barnförsäkringar   |
| 2012/13:RFR7  | KU, FiU, KrU, UbU, MJU och NU<br>Öppet seminarium om riksdagens mål- och resultatstyrning: vilka mål, vilka resultat?                 |
| 2012/13:RFR8  | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen   |
| 2012/13:RFR9  | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Förstudier om<br>– Förskolan<br>– Utbildning för hållbar utveckling inklusive entreprenöriellt lärande        |
| 2012/13:RFR10 | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan  |
| 2012/13:RFR11 | SOCIALUTSKOTTET<br>Socialutskottets öppna seminarium om folkhälsofrågor onsdagen den 27 mars 2013                                     |
| 2012/13:RFR12 | ARBETSMARKNADSUTSKOTTET<br>Mogen eller övermogen? – arbetsmarknadsutskottets offentliga seminarium om erfaren arbetskraft             |
| 2012/13:RFR13 | TRAFIKUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om sjöfartens kapacitetsmöjligheter   |
| 2012/13:RFR14 | TRAFIKUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om flygtrafikledningstjänsten – har vi landat i den bästa lösningen?                          |
| 2012/13:RFR15 | MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om oredlighet i livsmedelskedjan  |
| 2012/13:RFR16 | UTBILDNINGSUTSKOTTET<br>Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om hur ny kunskap bättre ska kunna komma till användning i skolan |
| 2012/13:RFR17 | NÄRINGSUTSKOTTET<br>Näringsutskottets offentliga utfrågning om en fossiloberoende fordonsflotta                                       |

|              |  |
|--------------|--|
| 2013/14:RFR1 | SOCIALUTSKOTTET<br>Etisk bedömning av nya metoder i vården<br>– en uppföljning av landstingens och statens insatser                            |
| 2013/14:RFR2 | KULTURUTSKOTTET<br>Uppföljning av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 17<br>Kultur, medier, trossamfund och fritid               |
| 2013/14:RFR3 | KULTURUTSKOTTET<br>En bok är en bok är en bok?<br>– en fördjupningsstudie av e-böckerna i dag  |
| 2013/14:RFR4 | KULTURUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om funktionshindersperspektiv i kulturarvet  |
| 2013/14:RFR5 | TRAFIKUTSKOTTET<br>Hela resan hela året! – En uppföljning av transportsystemets<br>tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning        |
| 2013/14:RFR6 | FINANSUTSKOTTET<br>Finansutskottets offentliga utfrågning om ändring av riksdagens<br>beslut om höjd nedre skiktgräns för statlig inkomstskatt |
| 2013/14:RFR7 | SKATTEUTSKOTTET<br>Inventering av skatteforskare 2013  |
| 2013/14:RFR8 | ARBETSMARKNADSUTSKOTTET<br>Ett förlängt arbetsliv – forskning om arbetstagarnas och arbetsmark-<br>nadens förutsättningar                      |
| 2013/14:RFR9 | SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET<br>Offentlig utfrågning om vårdnadsbidrag och jämställdhetsbonus  |