

Anne-Marie Pålsson

Subsidiaritet – ett tomt löfte

EU:S SUBSIDIARITETSPRINCIP – ETT TOMT LÖFTE

Av Anne-Marie Pålsson

Docent, Nationalekonomiska Institutionen, Lunds Universitet

Fd riksdagsledamot (M)

April 2013

SUBSIDIARITET – ETT TOMT LÖFTE
© ANNE-MARIE PÅLSSON
FORMGIVNING: EVA BYBERG
TRYCK: MIX GRAFISKA AB, 2013

SKRIFTEN UTGIVEN AV FORUM FÖR EU-DEBATT
c/o Eva Nisser
Fiskarbacken 12
131 50 Saltsjö-Duvnäs
E-POST: info@forumeudebatt.se

ISBN: 978-91-981085-0-7

Innehåll

Prolog	5
1 Inledning.....	8
2 Subsidiaritetsprincipen	11
3 Införandet av subsidiaritetskontrollen i Sverige	16
4 Utfallet av riksdagens egna granskningar av subsidiaritetsprincipen	20
5 Svårigheterna med subsidiaritetsgranskningen – en principiell diskussion	25
5.1 Parlamentarismens begränsningar	25
5.2 EU:s vidsträckta befogenheter	27
5.3 Den omfattande målkatalogen.....	31
5.4 Kommissionens tolkningsföreträde.....	33
6 Vad kan göras?.....	38
6.1 Reformen på svensk nivå	38
6.2 Reformen på EU-nivå	39
6.3 Fördragsändringar.....	41
7 Sammanfattande synpunkter	43
Litteratur	45

Prolog

Den 16 januari 2013

I riksdagen har en av årets stora partiledardebatter nyss avslutats. Från talarstolen har under fem timmars tid beröm och kritik, hätska utfall och oblygt smicker varvats med varandra. Då och då har debattörernas inlägg avbrutits av kraftfulla applåder från de närvarande ledamöterna. Och de var många, dagen till ära.

Aktiviteten utanför kammaren var också hög. I foajén trängdes säkerhetsvakter med tjänstemän från regeringskansliet och partikanslierna, fotografer, journalister och annat mediafolk. Detta var en av de få dagar under året som riksdagen verkligen fick stå i centrum för det politiska intresset.

Men nu har strålkastarna över riksdagens stora plenisal släckts ner och pressläktarna tömts på sina besökare. Ledamöterna har lämnat sina platser och skyndat iväg till nya möten. Applåderna har tystnat och lugnet härskar åter i maktens boning.

Arbetet i kammaren har dock inte avstannat för den sakens skull utan pågår som vanligt i enlighet med sina ritualer och utan uppmärksamhet utifrån. På podiet sitter talmannen och har precis låtit klubban falla för att annonsera dagens nästa debatt. Konstitutionsutskottets betänkande KU8 – Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen. En handfull ledamöter har samlats längst fram i kammaren för att följa debatten. Talarlistan är mycket kort. Bara tre namn är upptagna på den: en ledamot från Socialdemokraterna, en från Moderaterna och en från Centerpartiet.

I tid räknat är talarlistan om möjligt än kortare. Ingen av ledamöterna begär replik och några efteranmälda ledamöter har inte anmält sig. För en utomstående verkar syftet med debatten för ledamöternas vidkommande främst ha varit att visa sina kolleger i utskottet att betänkandet var läst och någorlunda förstått. Några principiella eller ideologiska utvecklingar och betraktelser bjöd sålunda debattörerna inte på. Samsynen tycktes total i det att detta inte var någon fråga för riksdagens ledamöter att lägga tid och kraft på.

Redan efter drygt tio minuter slog talmannen i klubban för att förkunna att debatten var avslutad och att det var dags för riksdagen att ta itu med nästa ärende.

Vad var det då för ärende som mötts av detta ointresse? Handlade det om en obetydlig paragraf i en obetydlig lagstiftningsakt på ett obetydligt område? Svaret är nej. Ärendet gällde tvärtom en helt central fråga för riksdagen; närmare bestämt om EU under det gångna året roffat åt sig än mera makt på medlemsstaternas bekostnad. Mera formellt gällde ärendet en granskning av hur de lagförslag som skickats från EU under året förhållit sig till Lissabonfördragets centrala princip om maktindelning, den s.k. subsidiaritetsprincipen.

Inte minst mot den bakgrunden hade man kunnat förvänta sig att konstitutionsutskottets betänkande mötts av ett stort intresse från riksdagens ledamöter. Om inte annat för att det ju är deras egen makt som urholkas om subsidiaritetsprincipen inte följs.

Men så var alltså inte fallet. Förutom att talarlistan var kort och replikerna frånvarande kunde också en annan egendomlighet observeras. Företrädare för de öppet EU-kritiska partierna – Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna – deltog inte alls i debatten. De om några borde väl ta tillfället i akt och kritisera EU för att unionen också 2011 erövrat fler frågor att bestämma över och på allt större områden?

Ty det var ju precis det som ett enigt konstitutionsutskott slagit fast i det dokument som riksdagen den dagen behandlade. Så varför denna brist på intresse? Råder det en beröringsskräck hos riksdagens

ledamöter gentemot EU? Eller är tystnaden bara ett utslag av resignation: Sverige är med i EU, vi tycker att det är bra men inser att vi inte kan påverka vad som händer i Bryssel.

Kanske är det så enkelt. Men det kan också finnas en annan förklaring till varför riksdagens ledamöter inte ägnar frågan om det svenska inflytandet i EU mera engagemang: det är en meningslös syssla! Det instrument som riksdagen och de andra nationella parlamenten tilldelats för att kontrollera att EU inte tar för sig mera än vad unionen får – subsidiaritetsgranskningen – är en papperstiger. Dess tänder är inte vassa nog att stoppa obefogad maktöverföring till Bryssel. Det är kanske precis den insikten som nått riksdagens ledamöter. Därav deras ointresse och tystnad.

1 Inledning

Subsidiaritetsprincipen är EU:s viktigaste instrument för delning av makt mellan unionen och medlemsstaterna. I vardagligt tal brukar man med subsidiaritet mena att beslut ska fattas på så låg nivå som möjligt men en mera korrekt tolkning av begreppet ger vid handen att det snarare tar upp frågan om hur samhället bör vara organiserat och på vilken nivå makten ska ligga.

Att den klausulen fanns, sågs inför den svenska folkomröstningen om EU-medlemskap som särskilt viktig då den uppfattades som en garant mot alltför långtgående centralisering till Bryssel. Den spelade också en viktig roll inför Sveriges godkännande av Lissabonfördraget. Men då handlade det också om det demokratiska underskottet som EU länge kritiserats för. Det demokratiska underskottet kan avse olika saker och ha olika förklaringar men i EU-sammanhang har det kopplats samman med att de nationella parlamenten inte deltagit i unionens arbete. För att ta udden av den kritiken tilldelades de nationella parlamenten i Lissabonfördraget ansvaret för att subsidiaritetsprincipen följdes. Tanken var att EU med det skulle bli mera demokratiskt.

Tilltron till Lissabonfördragets möjligheter i dessa avseenden märks tydligt av den dåvarande europaministern Cecilia Malmströms (FP) inlägg i den riksdagsdebatt som föregick riksdagens ja till fördraget den 30 november 2008:

”Demokratin stärks också. EU:s befogenheter tydliggörs på ett tydligare sätt. Fördraget slår fast att i såväl medlemsländerna som i fördraget

definieras hur mycket makt EU ska ha. Riksdagen och andra nationella parlament får en stärkt roll. Ingen lag kommer att stiftas i EU utan att den granskats av nationella parlament. Om tillräckligt många nationella parlament anser att ett lagförslag inte bör behandlas på EU-nivå kan det helt stoppas”

Ur statsrättslig synvinkel är EU:s subsidiaritetsprincip dock ett missfoster. Den fungerar inte och var förmodligen aldrig heller tänkt att kunna fungera. För detta är de inbyggda systemfelen för många. Reformen ger visserligen ett sken av att det demokratiska underskottet i unionen minskat men skenet är bara bedrägligt. EU blev med Lissabonfördraget inte mera demokratiskt och fördraget gjorde det inte lättare för medlemsstaterna att stoppa den krypande överföring av befogenheter till EU som pågått under lång tid. Lite tillspetsat har den på sin höjd gett de nationella parlamenten några terapeutiska uppgifter av föga betydelse.

Föremålet för denna studie är alltså EU:s subsidiaritetsprincip. Ambitionen är begränsad till att granska tillämpningen av den utifrån de regler och den fördelning av kompetenser som nu ges av fördraget. Syftet är mera precist att beskriva vägen fram till den nu rådande ordningen med betoning på den svenska situationen, visa på subsidiaritetsprincipens effekter så långt och diskutera varför den inte kan fungera.

Mitt syfte är alltså inte att föra ett teoretiskt resonemang om subsidiaritetsprincipen som sådan eller om på vilken nivå befogenheterna ska ligga för att EU ska fungera så bra som möjligt enligt något förutbestämt kriterium. Sådana analyser förs bättre i den statsvetenskapliga och den nationalekonomiska forskningslitteraturen. Ambitionen är heller inte att utveckla en modell för hur en subsidiaritetsgranskning bör utformas för att generera bäst resultat utifrån det mål beslutsfattarna ställt sig bakom.

Studien är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 beskrivs subsidiaritetsprincipen närmare. Avsnitt 3 handlar om arbetet att införa

fördraget i svensk lag och att anpassa riksdagens arbetsformer till det. I avsnitt 4 diskuteras utfallet av riksdagens granskning av subsidiaritetsprincipen och i avsnitt 5 förs en mera principiellt hållen diskussion om subsidiaritetsprincipens begränsningar. Avsnitt 6 innehåller en kort diskussion om vilka förändringar som kan vidtas för att stärka effektiviteten i subsidiaritetsprincipen. Sammanfattande synpunkter ges i avsnitt 7.

2 Subsidiaritetsprincipen

Att subsidiaritetsprincipen har hög dignitet märks av att den återfinns redan i Lissabonfördragets inledande artiklar. Dess närmare innebörd är att beslut inte ska fattas på högre politiska nivåer än nödvändigt och att högre nivåer ska vara ett stöd för de lägre nivåerna och inte i onödan ta över deras beslutskapacitet. Syftet med klausulen är emellertid inte att fördela kompetens mellan de olika nivåerna – det sker i fördraget – utan ska ses som en överordnad princip för unionens arbete och som ett hjälpmedel åt kommissionen att avgöra på vilken nivå åtgärder ska vidtas.

Subsidiaritetsprincipen infördes redan 1986 i enhetsakten men var då begränsad till miljöområdet. Med Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, fick subsidiaritetsprövningen en mera framträdande roll. Regler för när unionen får handla tas med i fördragets inledande artiklar och enligt dessa får så ske när den har en laglig rätt för detta (*legalitetsprincipen*) och när det kan ske mera effektivt på gemenskapsnivå än på nationell nivå (*subsidiaritetsprincipen*).¹ Reglerna säger också att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som krävs för att uppnå målet (*proportionalitetsprincipen*).

I Maastrichtfördraget infördes också bestämmelser om att alla lagstiftningsärenden ska prövas enligt subsidiaritetsprincipen och att kommissionen ska motivera sina förslag utifrån den. Ansvaret för subsidiaritetsgranskningen tilldelades då EU:s institutioner (rådet

1. I artikel B i unionsfördraget anges att subsidiaritetsprincipen skall beaktas medan artikel 3B i fördraget om de Europeiska gemenskaperna anger hur begreppet subsidiaritet ska tolkas.

och EU-parlamentet) och granskningen skulle bara ske i de frågor där det råder delad befogenhet. På de områden där EU har exklusiv befogenhet ska alltså ingen sådan prövning göras.

I Amsterdamfördraget, som trädde ikraft 1999, utvecklades subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ”i syfte att tydligare fastställa kriterierna för att tillämpa dem och säkerställa att de iaktas noggrant och genomförs på ett konsekvent sätt av alla institutioner”.² De förändringar som då infördes handlade dock inte om subsidiaritetsprincipens materiella innehåll, utan om hur principen skulle tillämpas. Detta gjordes i ett nytt protokoll som fogades till fördraget och i det ingick bland annat bestämmelser om i) att varje lagförslag ska motiveras med avseende på subsidiaritetsprincipen, ii) att kommissionen innan den lägger sina förslag ska samråda med berörda institutioner, iii) att kommissionen årligen ska lägga fram en rapport till Europeiska rådet och EU-parlamentet om hur subsidiaritetsprövningen och proportionalitetsprövningen har tillämpats och iv) att EU-parlamentet ska informeras om rådets inställning i subsidiaritetsfrågan m.m.

Nästa fördragsändring inleddes med Laekendeklarationen 2001. I den sökte EU:s stats- och regeringschefer ta ett fastare grepp över den pågående maktöverföringen till Bryssel och det demokratiska underskottet – frågor som länge plågat unionen. Sålunda slogs fast att EU måste ” bli mera demokratiskt, mera transparent och mera effektivt”. Deklarationen innehöll också tydliga formuleringar om att unionen behöver en bättre fördelning av befogenheter och instrument för att göra fördelningen mera transparent så att inte en ”creeping expansion of the competence of the Union or to encroachment upon the exclusive areas of competence of the member States” skulle ske.

I samma deklARATION bestämdes att ett konvent skulle sammankallas med uppgift att ta fram ett förslag till ett nytt fördrag för EU som

2. Citatet återfinns i ingressen till protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

skulle göra unionen just mera demokratisk, öppen och effektiv. Vad som sedan hände är väl känt. Konventets förslag till en grundlag för EU förverkligades aldrig. De franska och holländska väljarna röstade med bred marginal ned grundlagsförslaget i folkomröstningar. Förslaget återuppstod dock redan efter ett år under nytt namn – fördrag istället för konstitution – och utan de provocerande inslagen som gemensam nationalsång och flagga. Det fick namnet Lissabonfördraget och trädde i kraft den 1 december 2009.

Lissabonfördraget innebar nyheter för subsidiaritetsgranskningen men de avsåg inte klausulens materiella innehåll. Den grundläggande principen för avgränsningen mellan unionens befogenheter och medlemsstaternas är i allt väsentligt densamma som tidigare och återfinns i fördragets artiklar 4 och 5.³ I artikel 4 slås huvudprincipen fast att ”varje befogenhet som inte tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna”. I artikel 5 preciseras detta närmare enligt följande:

”Principen om tilldelade befogenheter ska styra avgränsningen av unionens befogenheter. Principerna om subsidiaritet och proportionalitet ska styra utövandet av dessa befogenheter.” (artikel 5.1.)

I nästa stycke förtydligas principen om tilldelade befogenheter:

”Enligt principen om tilldelade befogenheter ska unionen handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte tilldelats unionen ska tillhöra medlemsstaterna.” (artikel 5. 2)

Om artikel 5.2 anger när unionen *får* handla, anger artikel 5.3 när unionen *bör* handla. Vad som då måste vara uppfyllt ges av följande:

”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

3. Dessa återfinns i del 1 i Lissabonfördraget: Fördraget om Europeiska Unionen. Amsterdamfördragets motsvarigheter till dessa är artikel 2 i unionsfördraget och artikel 5 i gemenskapsfördraget.

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.” (artikel 5.3)

Artikel 5.3 visar att ”bör”-kriteriet kan delas upp i nödvändighetsprincipen och mervärdesprincipen. Enligt nödvändighetsprincipen ska EU vidta åtgärder bara om det är nödvändigt för att målet ska nås. Mervärdeskriteriet anger i sin tur att så ska ske bara om målet nås bättre av att EU vidtar åtgärder än om de enskilda medlemsstaterna gör det.

Hur EU ska handla ges slutligen av proportionalitetsprincipen som definieras av följande:

”Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen.” (artikel 5.4)

Den stora nyheten i Lissabonfördraget var att ansvaret för subsidiaritetsskontrollen flyttades från EU:s egna institutioner – rådet och EU-parlamentet – till de nationella parlamenten. Formen för hur deras granskning skall gå till anges i ett särskilt protokoll och i det stipuleras att varje utkast till lagförslag ska skickas till de nationella parlamenten som har åtta veckor på sig att granska förslaget utifrån subsidiaritetsprincipen. Om de finner att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska de lämna ett motiverat yttrande om detta till kommissionen.

Motivet till förändringen var att minska unionens demokratiska underkott som ansågs hänga samman med att de nationella parlamenten inte tillräckligt aktivt involverats i unionens arbete. Upprepade försök hade gjorts tidigare för att lindra problemet men dessa var försiktigt hållna och begränsade till att gälla utbyte av information. I Amsterdamfördraget infördes exempelvis ett särskilt protokoll om de nationella parlamentens rätt till information. Uppenbarligen uppfattades dessa åtgärder inte som tillräckliga för att tysta kritiken, i annat fall är det svårt att förstå det radikala – men parlamentariskt omöjliga – grep-

pet att lägga subsidiaritetsgranskningen i de nationella parlamentens händer såsom gjordes med Lissabonfördraget.

Nytt med Lissabonfördraget är också att tre instrument införs för att stärka subsidiaritetsprövningen: gult kort, oranget kort och rätt till domstolsprövning. Enligt bestämmelserna ska det gula kortet tas fram om minst 1/3 av de nationella parlamenten i sin granskning funnit att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Då måste kommissionen ompröva sitt förslag. Kravet på omprövning innebär emellertid inte att kommissionen måste ändra sitt förslag utan den kan också lämna det oförändrat. Men i så fall måste kommissionen enligt reglerna för det gula kortet särskilt motivera sitt beslut.

Innebörden av det orangea kortet är att om fler än hälften av de nationella parlamenten funnit att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen måste förslaget omprövas precis som fallet är med det gula kortet. Därtill gäller att i det fall kommissionen väljer att inte ändra sitt förslag ska en förnyad subsidiaritetsgranskning göras, *men nu av rådet och EU-parlamentet*. Om någon av dessa institutioner finner att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen faller förslaget.

Rätten till prövning vid EU-domstolen innebär att ett enskilt medlemsland kan begära att domstolen prövar om ett förslag är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Men värt att notera är att rätten att väcka talan inte tillkommer de nationella parlamenten utan bara medlemslandets regering.⁴

4. Möjligheten att låta EU-domstolen pröva lagförslag fanns redan tidigare men det var inte explicit inskrivet i protokollet om subsidiaritetskontrollen utan fanns bara allmänt formulerat i artikeln om domstolens befogenheter.

3 Införandet av subsidiaritetskontrollen i Sverige

Arbetet att införa Lissabonfördraget i svensk lag inleddes redan 2001 då regeringen tillsatte *EU 2004 Kommittén*.⁵ Dess syfte var att stimulera till debatt om EU-frågor och förbereda Sverige för den nya konstitutionen för EU. I direktiven nämndes särskilt behovet av att genomlysade de nationella parlamentens roll. Betoningen skulle vara på demokrati, inflytande och styrfrågor. Slutsatserna av kommitténs arbete presenterades 2005 i en rapport med det passande namnet: *Sluta strunta i EU!*⁶

Kommittén satte inte några bestående avtryck och dess enskilt viktigaste bidrag var förslaget att inrätta en statlig myndighet med uppgift att sprida information om EU. Någon sådan myndighet kom emellertid aldrig att inrättas.

Det egentliga arbetet påbörjades dock först ett år senare när framtidskonventet tillsattes. Svenska delegater skulle utses och regering och riksdag skulle följa konventets arbete och ta ställning till dess förslag. För detta ändamål togs mängder av dokument fram och det som förvånar vid en genomgång av dessa är att regeringen egentligen aldrig aviserade någon egen uppfattning i synen i det två frågor som är av särskild betydelse för denna framställning: subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens ställning, utan nöjer sig med att ställa sig bakom konventets förslag med argumentet att när de nationella

5. Dir 2001:35 med tilläggsdirektiven 2001:113 och 2004:79.

6. Se SOU 2004:82.

parlamentens roll stärks ökar det demokratiska inflytandet.⁷ Bara i ett avseende var regeringen tydlig och det var i frågan om fördelningen av kompetens mellan regering och riksdag. Den fick, enligt regeringens mening, inte påverkas utan även fortsättningsvis ska det vara regeringen som ensam företräder Sverige gentemot andra stater och mellanstatliga organisationer.

Remissorganen var också överlag positiva till förslaget att stärka de nationella parlamentens roll. Men det saknades inte kritiska röster. Statskontoret, Stockholms Handelskammare och Örebro Universitet såg förslaget som en urholkning av regeringens ansvar. Regeringsrätten försvarade dock konventets förslag med att de nationella parlamentens yttrande inte är bindande för någon.

Sist att uttrycka sin uppfattning var riksdagen som inte förvånande ställer sig bakom regeringens synsätt.⁸ Intressant att notera är att riksdagen också delar regeringens uppfattning om ”att det är viktigt att riksdagens roll i subsidiaritetsprövningen utformas på ett sätt som överensstämmer med kompetensfördelningen mellan riksdag och regering” (sid 5) vilket antyder att också riksdagen anser att det finns en gräns för hur långt deras befogenheter ska få sträcka sig.

De svenska förberedelserna avbröts emellertid när konventets förslag till konstitution röstades ner men återupptogs ett år senare när stats- och regeringscheferna på nytt grep tag i arbetet med det nya fördraget. Men de dokument som regeringen därefter tog fram innehöll inget nytt i sak av det enkla skälet att det nya förslaget till fördrag i allt väsentligt var identiskt med konventets tidigare förslag.⁹

Riksdagens förhållningssätt är också detsamma som tidigare: inga analyserande resonemang, inga tankar kring hur prövningen

7. I den första etappen kan följande dokument nämnas: Ds 2003:36, Ds 2003:58, Skr 2003/04:13 och Ds 2004:52.

8. Se Bet 2003/04:KUU1.

9. Se Skr 2006/07:85, Ds 2007:48 och Prop 2007/08:168. De flesta tunga remissinstanser valde att inte kommentera det nya förslaget med hänvisning till att de redan lämnat sina synpunkter när det nedröstade förslaget remissbehandlades.

kan utföras och i vad mån den föreslagna formen är effektiv, bara en bekräftelse av regeringens uppfattning att de nationella parlamentens roll är viktig i att öka EU:s demokratiska legitimitet och att subsidiaritetsprincipen skyddar mot en alltför omfattande överföring av befogenheter till EU.¹⁰

Parallellt med detta arbete pågick arbetet att finna en lämplig arbetsform för riksdagens subsidiaritetsgranskning. I en första etapp gav riksdagsstyrelsen Riksdagskommittén i uppdrag att komma med förslag på hur det skulle kunna gå till. Kommitténs utgångspunkt var att riksdagen ska spela en central och mera aktiv roll i hanteringen av EU-frågor och att alla ledamöter ska vara involverade. Men kommittén är motsägelsefull för den betonar samtidigt att riksdagen inte får lämna egna förslag i form av tillkännagivanden. Riksdagen ska alltså inte kunna binda regeringen i en viss fråga.

Vad gäller subsidiaritetskontrollen föreslog kommittén att den skulle skötas av konstitutionsutskottet medan fackutskotten skulle fungera som en slags förberedande instans. Några konkreta förslag hann dock inte kommittén lägga innan konstitutionen sköts på framtiden efter folkens nej i Frankrike och Holland.

Nästa gång riksdagsstyrelsen tog tag i frågan tillkallades en särskild utredare.¹¹ Till skillnad från riksdagskommittén föreslår nu utredaren att fackutskotten ska sköta subsidiaritetsprövningen, medan konstitutionsutskottets uppgift begränsas till att en gång om året ge samlad en bedömning av subsidiaritetsgranskningens utfall. Som motiv till detta angavs att subsidiaritetsprövningen var en lämplighetsprövning och ingen laglighetsprövning. Eftersom fackutskotten ansågs besitta den bästa sakkunskapen på sitt område föll det sig naturligt att det också var de som skulle göra bedömning om lämpligheten.

Utredaren föreslog också att fackutskotten ska kunna begära in information från regeringen och ges rätt att få den inom två veckor.

10. Se Bet 2006/07:KUU1 och Bet 2008/09:UU8.

11. Se Utredning 2008/09:URF2.

Den praktiska innebörden av detta är att den egentliga granskningen ska göras av regeringen och inte av riksdagen.

Den formella behandlingen i kammaren föreslogs gå till på följande sätt: om utskottet anser att EU-förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska det lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. Detta ska i sin tur skickas till EU. Kammarens uppgift är begränsad till att säga ja eller nej till det motiverade yttrandet – någon motionsrätt ska alltså inte få råda. Och i det fall fackutskottet inte anser att förslaget stridit mot subsidiaritetsprincipen ska det läggas till protokollet.

När riksdagen senare tog ställning till riksdagsstyrelsens förslag blev utfallet det väntade – inga eller bara mycket små ändringar – och med det skrevs de nya uppgifter som riksdagen gavs med Lissabonfördraget in i en ny paragraf i Riksdagsordningen, RO 10 kap, 6§.¹²

12. Se Bet 2009/10:KU2.

4 Utfallet av riksdagens egna granskningar av subsidiaritetsprincipen

Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har konstitutionsutskottet genomfört tre årliga genomgångar av riksdagens subsidiaritetsgranskning.¹³ I dessa har särskilt tre frågeställningar berörts. Den första handlar om den formella hanteringen i fackutskotten. Hur har den gått till och i vilken utsträckning har fackutskotten använt sig av den metod som utvecklats för att standardisera subsidiaritetsprövningen?

Metoden innehåller två steg. Det första steget är ett test av *nödvändighetskriteriet*. Då ställs frågan om det är möjligt att uppnå målet på lokal, regional eller nationella nivå. Det andra steget är kopplat till *mervärdeskriteriet* och då gäller det att undersöka om målet kan nås bättre genom att åtgärden vidtas på unionsnivå än på nationell nivå. Detta test tar fasta på i) om det finns viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden som inte kan regleras av medlemsstaterna, ii) om underlåtenhet att handla på unionsnivå står i strid med fördraget eller på annat sätt avsevärt skadar medlemsstaternas intressen och iii) om en åtgärd på unionsnivå innebär klara fördelar i förhållande till en åtgärd på lägre nivå.

Med den andra frågeställningen undersöker konstitutionsutskottet om de granskade förslagen, i det fall de drivs igenom, påverkar fördelning av kompetenser mellan EU och medlemstaterna. Här anlägger alltså konstitutionsutskottet något av ett helikopterperspektiv i sin genomgång.

13. Se Bet 2010/11:KU18, Bet 2011/12:KU4 och Bet 2012/13:KU8.

Den tredje frågeställningen tar sikte på i vad mån EU-kommissionen lever upp till de krav som ställs i fördraget att den ska motivera sina lagstiftningsförslag tydligt med avseende på subsidiaritetsprincipen. Är dessa motiveringar av den inriktning och omfattning som Lissabonfördraget föreskriver?

Konstitutionsutskottets årliga genomgångar visar att riksdagen fram till den 31 december 2012 har behandlat samtliga lagstiftningsutkast som EU skickat till de nationella parlamenten, totalt 320 förslag. Med det tillhör riksdagen de mest ambitiösa parlamenten i EU. Hur dessa lagstiftningsutkast fördelar sig över åren anges i tabell 1 nedan. I tabellen anges också hur många förslag som föranlett riksdagen att lämna ett motiverat yttrande.

Tabell 1. Antal lagstiftningsförslag från EU

	Tidsperiod			
	091201– 100630	100701– 101231	11101– 111231	120101– 121231
Antal granskade förslag	22	49	124	125
Därav antal motiverade yttranden	0	3	10	20

Källa: Bet 2010/11:KU18, Bet 2011/12:KU4 och Bet 2012/13:KU8

Konstitutionsutskottets första genomgång omfattar perioden 1 december 2009 till den 30 juni 2010, totalt 22 ärenden. I inget av dessa fann riksdagen att subsidiaritetsprincipen utmanats. Ett ärende är dock värt att uppmärksammas.¹⁴ Det rör ett förslag om fördjupat samarbete om äktenskapsskillnad och hemskillnad. Här tillstår regeringen att det i och för sig finns skäl att anse att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen. Men regeringen aviserar samtidigt till riksdagen att den inte har för avsikt att motsätta sig kommissionens förslag i rådet av det enkla skälet att Sverige inte kommer att delta i det

14. Se KOM(2010) 105.

fördjupade samarbetet.¹⁵ Av det skälet valde det ansvariga utskottet att inte rekommendera kammaren att lämna ett motiverat yttrande.

Det här ställningstagandet illustrerar hur flexibelt regering och riksdag tolkar subsidiaritetsprincipen. Uppenbarligen är man beredd att godta också förslag som strider mot principen förutsatt att man inte påverkas av åtgärden.

I det andra granskningsbetänkandet, som omfattar perioden 1 juli 2010 till den 31 december 2010, behandlas 49 ärenden. Av dessa ansåg riksdagen att tre stred mot subsidiaritetsprincipen. Men inte i något av dessa fall, och heller i något av de andra som kommissionen lämnat under den aktuella perioden, nådde de nationella parlamenten tillsammans upp till den kritiska gränsen som krävs för att kunna begära en omprövning av förslaget, dvs utdela gult kort.¹⁶

I det tredje betänkandet redovisas utfallet av riksdagens granskning 2011. Antalet ärenden har ökat till 124 och i tio fall ansåg riksdagen att de stred mot subsidiaritetsprincipen. Men inte heller under 2011 uppnåddes de tröskelvärden för att få till stånd en omprövning av kommissionen.¹⁷

Vad gäller situationen 2012 är konstitutionsutskottet ännu inte färdigt med sin genomgång. Men enligt interna källor tog riksdagen det året ställning till sammanlagt 125 lagstiftningsförslag och lämnade i 20 fall ett motiverat yttrande. Enligt uppgifter från riksdagens ansvariga tjänstemän kan de nationella parlamenten i ett fall ha passerat tröskelvärdet. Detta ärende rör sig i så fall om det sk Monti II som handlar om åtgärder på arbetsmarknaden.¹⁸

Av de 320 förslag som kommissionen lämnat, och som riksdagen granskat ur subsidiaritetsaspekten, sedan Lissabonfördraget trädde i kraft kan alltså möjligen ett ha passerat tröskeln för gult kort. Det antyder att det ska mycket till för att samla den tredjedel av parla-

15. Se Regeringens faktrapromemoria 2009/10:FPM86.

16. Se KOM (2011) 344.

17. Se KOM (2012) 373.

18. Se KOM (2012)130 och Utl 2011/12:AU14.

mentens kamrar som behövs för att uppnå den lägre tröskeln för omprövning. Detta kan enligt konstitutionsutskottet möjligen bero på att kontakten med andra parlament varit bristfällig. Ty utan en sådan är det svårt för de nationella parlamenten att samordna sin syn på kommissionens lagstiftningsförslag och med det svårt att uppnå det kritiska antalet som krävs för att förmå kommissionen att ompröva det.

Däremot verkar åttaveckorsfristen, enligt konstitutionsutskottets mening, inte ha varit något problem. Kontakterna med regeringen har också fungerat väl såtillvida att regeringen inom utsatt tid försett riksdagen med de faktaunderlag som riksdagen begärt.

De viktiga slutsatserna i konstitutionsutskottets granskningar handlar emellertid om subsidiaritetsprincipen som instrument för maktodelning. Är den effektiv för detta ändamål? Konstitutionsutskottet avstår visserligen från att ge en sammantagen bedömning av den frågan, men är samtidigt tydlig i två avseenden. Det första gäller kommissionens motiverade yttranden som inte lämnas på det sätt som anges i fördraget, dvs de förklarar inte på vilket sätt förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Detta ”gör det svårt för riksdagen att fullgöra sin fördragsenliga skyldighet att se till att subsidiaritetsprincipen följs” för att citera konstitutionsutskottet.¹⁹

Den andra gäller överföringen av befogenheter till EU. Flera utskott påpekar att mera makt flyttas till EU om lagförslag, som utskottet i sin granskning ansett strida mot subsidiaritetsprincipen, går igenom. Den slutsatsen drar exempelvis finansutskottet, skatteutskottet och justitieutskottet i sina yttranden till konstitutionsutskottet.²⁰

Konstitutionsutskottet noterar detta och därtill att kommissionen i allt större omfattning lägger sina *förslag i form av förordning istället för direktiv*. En förordning är mera långtgående än ett direktiv därför att en förordning blir bindande till alla delar och lämnar därmed

19. Se Bet 2011/12:KU4, sid 41.

20. Se Bet 2012/13:KU8.

inget utrymme för nationell flexibilitet. Subsidiaritetsgranskningen bör, enligt konstitutionsutskottet, därför även gälla val av lagstiftningsinstrument.

Att subsidiaritetsprincipen inte utgör ett hinder för den krypande överföringen av makt till Bryssel som EU:s stats- och regeringschefer sade sig vilja undvika, får också stöd av några iakttagelser som riksdagens kammarkansli gjort.²¹ Kommissionen följer inte alltid själv regeln om den åttaveckorsfrist som gäller för de nationella parlamentens granskning. Fram till utgången av 2012 hade kammarkansliet identifierat sex sådana fall där kommissionen av slarv, försumlighet, glömska, inte ens meddelat de nationella parlamenten att den fördragsenliga åttaveckorsfristen för subsidiaritetskontrollen inlett.

Kammarkansliet pekar också på att det inom EU vuxit fram en doktrin som baserats på en slags naturbunden exklusiv befogenhet. Doktrinen ska förstås såsom att EU:s egna institutioner uppfattat att vissa frågor är av sådan särskild natur, att de ska anses tillhöra de områden på vilka EU har exklusiv befogenhet utan att detta är nämnt i fördraget och utan att medlemsstaterna gett sitt aktiva godkännande till det. Det allvarliga med denna doktrin är att dessa frågor därmed inte kan kontrolleras utifrån subsidiaritetskriteriet.

Förslag som ändrats ska också enligt fördraget subsidiaritetsgranskas. Men så sker inte alltid. Sedan Lissabonfördraget trädde i kraft har bara drygt hälften av de ändrade förslagen subsidiaritetsgranskats. Kammarkansliet påpekar visserligen artigt att man får ha en viss förståelse för att processen kring subsidiaritetskontrollen ännu inte satt sig ordentligt, men konstaterar ändå att om kommissionen själv åsidosätter kraven på subsidiaritetskontroll kommer systemet att urvattnas.

21. Dessa iakttagelser finns sammanfattade i Bet 2012/13:KU14.

5 Svårigheterna med subsidiaritetsgranskningen – en principiell diskussion

Konstitutionsutskottets genomgångar visar att den nya ordningen med att låta de nationella parlamenten sköta subsidiaritetsgranskningen inte hindrat EU från att öka sina befogenheter på medlemsstaternas bekostnad. Att så är fallet beror på en rad faktorer som i) parlamentarismens begränsningar, ii) EU:s vidsträckta befogenheter, iii) den omfattande målkatalogen och iv) kommissionens tolkningsföretråde. Var och en av dessa faktorer kommer nu mera ingående att granskas.

5.1 Parlamentarismens begränsningar

Konstruktionen att låta subsidiaritetskontrollen skötas av de nationella parlamenten bygger på ett missförstånd, kalla det gärna för ett konstitutionellt felslut. Felslutet ligger i att EU:s medlemsländer valt parlamentarismen som modell för sitt styrelseskick. Innebörden av det är att det inte finns någon egentlig rågång mellan den lagstiftande makten (parlamenten) och regeringsmakten såsom exempelvis är fallet i ett land med presidentstyre som USA. Regeringarna hämtar alltså sitt mandat från parlamenten och därför ligger det i sakens natur att ett parlament inte driver en annan uppfattning än den dess regering förordar. Ty det vore detsamma som att visa misstroende mot den regering parlamentet själv utsett.

Sålunda kan och ska man inte förvänta sig att de nationella parla-

mentens granskning skiljer sig från den deras regering skulle ha gjort. Att så är fallet är en självklarhet med en majoritetsregering. Med en minoritetsregering kan däremot parlamentet stå för en annan uppfattning än den regeringen driver. Men även om så skulle vara fallet, kommer denna åsiktsskillnad inte att ha någon praktisk betydelse för utfallet av subsidiaritetsgranskningen. Med de nuvarande reglerna kan nämligen bara rådet eller EU-parlamentet förkasta ett förslag eller ändra det. Den möjligheten ges alltså inte de nationella parlamenten *oavsett hur många av dem som anser att åtgärden strider mot subsidiaritetsprincipen*. Men i rådet sitter bara företrädare för landets regeringar. I det fall det råder motsatt uppfattning mellan landets parlament och landets regering, återställs i rådet de styrkeförhållanden som rådde innan de nationella parlamenten gjorde sin subsidiaritetsgranskning.

Kanske är vetskapen om rådets rätt till överprövning en förklaring till varför så få nationella parlament hittills lämnat motiverade yttranden med anledning av kommissionens förslag. Uppgifter om detta redovisas i de årliga rapporterna som kommissionen lämnar om utfallet av subsidiaritetskontrollen.²² Sålunda mottog kommissionen under 2010 34 kritiska yttranden från de nationella parlamenten och av dessa hade tre lämnats av riksdagen. De resterande 31 kritiska yttrandena kom således från de andra medlemsländernas kamrar. Sammanlagt är de 40 till antalet – fler än antalet medlemsstater – vilket beror på att tolv medlemsländer tillämpar ett tvåkammerssystem. 31 kritiska yttranden från 39 kamrar betyder mindre än ett kritiskt yttrande per kammare.

2011 mottog kommissionen sammanlagt 64 kritiska yttrande varav tio kom från riksdagen. De återstående 54 kritiska yttranden hade alltså lämnats in av de övriga 39 kamrarna. En viss ökning jämfört med tidigare (i genomsnitt 1 1/2 yttrande per kammare och år) men fortfarande en låg siffra. Det låga antalet kan förstås bero på att ländernas parlament inte funnit att förslagen från EU stått i strid med

22. Se KOM (2010) 547, KOM (2011) 344 och KOM (2012) 373.

subsidiaritetsprincipen. Det kan också ha berott på att förslagen varit sådana att de nationella parlamenten inte ansåg att de motiverade en granskning: de rörde tillnärmning av lagar snarare än helt nya lagstiftningsförslag.²³ En tredje möjlighet ligger i att de nationella parlamenten helt enkelt inte ansett det vara en meningsfull uppgift att granska dem.

Utöver den restriktion som själva parlamentarismen lägger på de nationella parlamentens handlingsutrymme, bakbinds de också av Lissabonfördragets formuleringar som sådana. De nationella parlamenten kan ju inte stoppa ett förslag eller tvinga fram en ändring av det – bara begära en omprövning – vilket är svårt nog med tanke på att det kräver samordning av de 28 parlamenten på en relativt kort tid. De nationella parlamenten kan inte heller på egen hand väcka talan hos EU-domstolen. Bara ett medlemslands regering kan göra det. Vilka möjligheter det nationella parlamentet har att tvinga en regering att kräva en sådan rättslig granskning varierar mellan medlemsländerna beroende på vilken ställning det nationella parlamentet har konstitutionellt. I Sverige är reglerna sådana att riksdagen inte kan tvinga regeringen till detta.

5.2 EU:s vidsträckta befogenheter

Minst lika viktig som förklaring till subsidiaritetskontrollens bristande skärpa ligger i klausulens materiella innehåll. De svårigheter som följer av det är emellertid inte relaterade till vem som utför kontrollen – EU:s institutioner eller de nationella parlamenten – utan gäller oavsett på vilken nivå granskningen sker och av vem. Svårigheterna handlar mer exakt om att EU:s befogenheter är så vidsträckta och att det bärande kriterium som anger när EU får handla – legalitetsprincipen – förlorat sitt värde som styrmedel.

Enligt legalitetsprincipen får EU handla på de områden där den

23. Tillnärmning av lagstiftning är ett EU-uttryck med något diffus innebörd. Närmast ska det förstås som harmonisering av nationella föreskrifter som gäller den inre marknaden.

har befogenhet att göra det. Vilka dessa är anges i fördraget om EU:s funktions sätt och då skiljer man mellan delad och exklusiv befogenhet. I artikel 3 anges på vilka områden EU har exklusiv befogenhet att agera:

- a. Tullunionen.
- b. Fastställandet av de konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.
- c. Den monetära politiken för de medlemsstater som har euron som valuta.
- d. Bevarandet av havets biologiska resurser för den gemensamma fiskeripolitiken.
- e. Den gemensamma handelspolitiken.²⁴

I artikel 4.2 anges på vilka områden det råder delade befogenheter:

- a. Inre marknaden.
- b. Socialpolitik i fråga om aspekter som anges i detta fördrag.
- c. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.
- d. Jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.
- e. Miljö.
- f. Konsumentskydd.
- g. Transport.
- h. Transeuropeiska nät.
- i. Energi.
- j. Området med frihet, säkerhet och rättvisa.
- k. Gemensamma angelägenheter i fråga om säkerhet när det gäller de aspekter på folkhälsa som anges i detta fördrag.

Med delad befogenhet menas att EU får vidta åtgärder men måste inte göra. Unionen har också rätt att vidta åtgärder på området för forskning, teknisk utveckling och rymden samt utvecklingsarbete

24. Unionen har också exklusiv befogenhet att ingå vissa internationella avtal.

och humanitärt bistånd om det inte hindrar medlemsstaterna från att utöva sina befogenheter (artikel 4.3 och 4.4).

Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 5 samordna sin ekonomiska politik och unionen har getts rätt att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att denna samordning sker genom att ange riktlinjer för denna politik.

Slutligen anges i artikel 6 några områden där unionen har rätt att vidta stödjande åtgärder:

- a. skydd för och förbättring av människors hälsa,
- b. industri,
- c. kultur,
- d. turism,
- e. utbildning, yrkesutbildning, ungdomsfrågor och idrott,
- f. civilskydd,
- g. administrativt samarbete.

Enligt bestämmelserna i fördraget ska ingen subsidiaritetsgranskning göras på de områden där EU har exklusiv befogenhet. Det innebär att "bara" förslag från EU som gäller på de områden som anges i artiklarna 4.2, 4.3, 4.4, 5 och 6 omfattas av subsidiaritetsprincipen. Men det är som synes ett mycket vidsträckt område där EU på ett eller annat sätt delar befogenhet med medlemsstaterna. Därtill är formuleringarna vaga. Av det kan man dra slutsatsen att då Lissabonfördraget inte klarar att dra en tydlig gräns bortom vilken EU:s befogenheter inte sträcker sig, förlorar legalitetsprincipen sitt värde som styrmedel. Därmed blir också subsidiaritetsprincipens räckvidd obestämd.

Två aktuella lagstiftningsförslag från EU belyser denna gränsdragningsproblematik. Båda berör skatteområdet, som enligt fördraget är en strikt nationell angelägenhet.²⁵ Det ena ärendet handlar om en

25. Se KOM 2011(121) och Utl 2010/11:SkU3 respektive KOM (2011) 594 och Utl 2010/11:SkU12.

harmonisering av bolagsskatten. EU anser att den föreslagna åtgärden inte strider mot subsidiaritetsprincipen med argumentet att det inte handlar om skattesatsen som sådan, utan om skattebasen. Det andra förslaget rör skatt på finansiella transaktioner. Också i detta fall ansåg kommissionen att förslaget var förenligt med subsidiaritetsprincipen med samma argument som i fallet ovan: åtgärden rör inte skattesatsen utan ”bara” skattebasen. Därtill försvarade kommissionen sitt förslag med att det behövdes för att den inre marknaden skulle kunna fungera effektivt. Regeringen ansåg emellertid i båda fallen att förslagen stod i striden med subsidiaritetsprincipen. Och riksdagen hade ingen annan uppfattning!

Eftersom det inte går att hålla EU borta ens från de områden som uttryckligen betraktas som nationella angelägenheter, borde det inte förvåna någon att det närmast är omöjligt att klara denna rågång på de områden där det råder delade befogenheter. Grundregeln är visserligen enligt kommissionen att: ”Om unionen och medlemsstaterna har delad behörighet, föreskriver (subsidiaritets)principen att det i första hand är medlemsstaterna som ska agera.” Normalläget är uppenbarligen då, enligt kommissionen, att det är medlemsstaterna som ska vidta åtgärder.²⁶

I praktiken verkar dock EU tolka denna bestämmelse till sin egen fördel. Ett exempel på det är tobaksdirektivet som syftar till att likställa bestämmelserna i medlemsstaterna för försäljning av tobaksprodukter och av deras innehåll. Men direktivet innehåller också förbud för vissa smaktillsatser i snus. Men snus omfattas inte av den inre marknaden. Snus får bara säljas i Sverige. Trots detta hänvisar kommissionen till den inre marknaden när den motiverar sitt förslag. I denna del kan tobaksdirektivet därför ses som en illustration av hur kommissionen åsidosätter fördragets bestämmelser.

26. Se KOM (2011) 344. En förändring tycks dock vara på gång. Ty samtidigt som exakt samma formulering finns i kommissionens rapport för 2010 finns den inte med i rapporten för 2012. Se KOM (2010) 547 respektive KOM (2012) 373.

5.3 Den omfattande målkatalogen

Till denna problematik ska läggas den som hänger samman med att prövningen av subsidiariteten sker i förhållande till unionens mål. I enlighet med nödvändighetsprincipen bör en åtgärd vidtas på unionsnivå bara om åtgärden behövs för att målet ska kunna nås. Omfattningen av EU:s målkatalog kommer därför att vara avgörande för vilka åtgärder som EU bör vidta.

Redan i fördragets artikel 3 kan man läsa vilka målen är och listan är lång.²⁷ Unionens övergripande mål är att främja freden, sina värden och folkets välfärd. Därutöver ska EU erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Unionen ska upprätta en inre marknad och verka för hållbar utveckling som bygger på väl avvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö.

Unionen ska också främja vetenskapliga och tekniska framsteg bekämpa social utestängning och diskriminering samt främja social rättvisa och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, solidaritet mellan generationerna och skydd av barns rättigheter. Slutligen ska unionen främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna, respektera rikedomerna hos sin kulturella och språkliga mångfald och sörja för att det europeiska kulturarvet skyddas och utvecklas.

Målen är som synes inte bara många, de är därtill formulerade i så allmänna termer att de nästan är heltäckande. Att detta påverkar EU:s lagstiftningsarbete är uppenbart ty desto vidare mål desto fler åtgärder är på EU-nivå förenliga med nödvändighetskriteriet.

Ett aktuellt exempel på målens betydelse är kommissionens förslag om könskvotering i börsbolags styrelser. Spontant kunde man tycka

27. Mera exakt i Fördraget om den Europeiska unionen inte att förväxla med Fördraget om den Europeiska Unionens funktionssätt.

att detta är en nationell angelägenhet, men kommissionen menade i sin motivering att en harmonisering behövs för att utveckla den inre marknaden och att jämställdhet ingår som ett av EU:s mål. Därtill anses jämställdhetspolitiken vara av avgörande betydelse för ekonomisk tillväxt, välbästand och konkurrenskraft.²⁸

Den svenska regeringen hade på tidigt stadium tagit avstånd från förslaget och riksdagen gick på regeringens linje och lämnade ett motiverat yttrande.²⁹ Intressant i sammanhanget är dock att Sverige kan falla på eget grepp ty att kommissionen alls kan lägga ett förslag i denna fråga är en följd av att den svenska regeringen stred hårt för att få målet jämställdhet infört i Lissabonfördraget. Vilket den också lyckades med.

Nya mål smyger sig också in. Motivet till tobaksdirektivet uppgavs vara ”att skydda människors hälsa”. Något sådant mål finns inte explicit i den målkatalog som anges i fördraget. Möjligen kan man ta in det under artikel 3.1: ”främja folkets välfärd”.

Ett annat exempel på detta återfinns i förslaget att införa ett tak för kostnaden när mobiltelefon används i andra länder.³⁰ Kommissionen motiverar sitt förslag med att det behövs för att den inre marknaden ska fungera effektivt och för att ”skydda intressena för konsumenter och företag i alla medlemsstater”.³¹ Storbritannien bad EU-domstolen pröva om förslaget stod i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Domstolen gick på kommissionens linje med argumentet att förordningen är proportionerlig mot det mål som kommissionen hänvisar till – att ”skydda konsumenter mot höga avgifter”.³² EU har visserligen enligt artikel 4.2 rätt att vidta åtgärder för att skydda

28. Se KOM (2012) 614.

29. Se Bet 2012/13:CU14.

30. Förordning (EG) nr 717/2007.

31. Se KOM (2008) 580.

32. Mål C-58/8: Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd mot Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory reform.

konsumentintresset, men det betyder inte att unionen måste vidta åtgärder. Att explicit skydda konsumenten mot höga avgifter ingår inte heller i fördragets målkatalog, utan är ett mål som kommissionen själv hittat på och sett som nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera friktionsfritt.

5.4 Kommissionens tolkningsföretråde

Ett om möjligt än mer svårlöst problem hänger samman med frågan om tolkningsföretråde och bevisbörda. Enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen ”ska unionen [...] vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna [...] och därför [...] bättre kan uppnås på unionsnivå”.

I denna artikel lurar många svårigheter. Vad menas för det första med *tillräcklig utsträckning*? Vilken grad av måluppfyllelse är önskvärd och vilka kostnader är acceptabla för att uppnå målen – exempelvis det att skapa rättvisa? Här är det inte bara fråga om ekonomiska kostnader utan också om demokratiska. De fördelar i form av ökad måluppfyllelse en åtgärd kan generera måste också ställas mot kostnaden av minskat nationellt inflytande. Men regler för hur denna sammanvägning av kostnader och intäkter ska gå till saknas helt i fördraget, varför slutsatsen är den att bara en åtgärds ”intäktssida” räknas.

Vem har för det andra bevisbördan? Är det kommissionens uppgift att visa att målen bättre nås av att åtgärden sker på EU-nivå, att åtgärden måste vidtas för att målen ska kunna nås och att åtgärden är väl avvägd eller är det de nationella parlamentens uppgift att visa att så ej är fallet?³³

Svårigheterna här är enorma inte minst för att en bedömning av vilken effekt en tänkt åtgärd kan ha, handlar om en bedömning av framtiden om vilken vi inget vet. Utmaningen ligger också i att en

33. Det har funnits en oklarhet om proportionalitetsprincipen skall ingår i subsidiaritetsgranskningen. Se Bet 2010/11:KU18 sid 22. Se också Hettne (2003).

bedömning av en åtgärds effekt inbegriper många aspekter, inte sällan motstridiga, och effekter på många plan. Ur detta perspektiv ter sig uppgiften att ta fram en tillförlitlig konsekvensanalys som helt omöjlig – detta särskilt som det saknas en uttalad måttstock/dimension att mäta mot utfallet mot. Ett exempel på en sådan måttstock skulle kunna vara ”maximal samhällsekonomisk välfärd”. Tumregeln blir då åtgärden skall vidtas på den nivå där det samhällsekonomiska utfallet blir maximalt förutsatt att det alls finns en samhällsekonomisk nytta av att vidta åtgärden. Men utan att närmare precisera vad som ska gälla här, går mervärdeskriteriet inte att använda som styrinstrument.

I såväl tolknings- som bevisfrågan har kommissionen ett betydande försprång i förhållande till de nationella parlamenten. Den har obegränsat med tid till sitt förfogande – kommissionen bestämmer ju själv när ett förslag ska läggas fram och behöver inte tänka på någon samordning med andra institutioner. Kommissionen har också mer resurser att sätta in. Redan 2006 inrättades en konsekvensnämnd i EU för att bättre kunna bedöma konsekvensen av kommissionens förslag. Jämför det med de åtta veckor som de nationella parlamenten har till sitt förfogande! Och vad gäller den svenska riksdagen, har den inte ens tillförts några extra resurser för att klara granskningen.

De öppna formuleringarna i Lissabonfördraget lämnar därmed stort utrymme för tolkningar och det är i skenet av det som kommissionens motiveringar ska ses. Dessa, som ska spegla kommissionens syn på nödvändighets-, mervärdes- och proportionalitetsprincipen, är centrala i subsidiaritetsgranskningen och avgörande för de nationella parlamentens möjlighet att effektivt bemöta kommissionens uppfattning.

Enligt riksdagens uppfattning är emellertid kommissionens motiveringar bristfälliga. Kommissionen har visserligen bättrat sig något så tillvida att fler förslag förses med en motivering. Men att en motivering lämnas räcker inte, viktigare är *hur* kommissionen motiverar sitt förslag. Finns i dem någon substans eller är de bara löst hållna formuleringar?

I syfte att undersöka den saken har jag granskat åtta förslag till lagstiftning som kommissionen lämnade till de nationella parlamenten under 2012. De åtta förslagen är inte slumpmässigt valda utan har det gemensamt att riksdagen i samtliga fall valde att ”dra i nödbromsen” och lämna ett kritiskt yttrande.³⁴ Urvalet är visserligen litet varför viss försiktighet i tolkningen bör ske, men med reservation för detta är mönstret ändå tydligt: kommissionens motiveringar i subsidiaritetsfrågan är närmast substanslösa. Låt mig ge några exempel.

Förslaget att inrätta en gemensam fond för att bistå de sämst ställda invånarna i EU motiverar kommissionen med att det måste ske på EU-nivå därför att fattigdomen är omfattande och att det föreligger oacceptabla skillnader mellan medlemsstaterna. Vidare påpekas att den ekonomiska krisen förvärrat dessa i en sådan utsträckning att Europa 2020-strategins mål riskerar att inte nås. Men i EU:s målkatalog ingår inte att utjämna skillnaderna mellan medlemsstaterna och inte heller att explicit uppnå Europa 2020-strategin.

Tobaksdirektivet motiveras med att målet med den föreslagna åtgärden inte kan nås på vare sig nationell eller regional nivå. Kommissionen avstår dock från att förklara varför så är fallet utan nöjer sig med att konstatera att det är svårt för en medlemsstat att vidta egna åtgärder när andra medlemsstater inte har samma bestämmelser. I proportionalitetsfrågan skriver kommissionen följande: ”Detta förslag ger medlemsstaterna en lämplig genomförandemarginal” och ”Det är ett väl avvägt förslag som både är ambitiöst och beaktar berörda aktörers berättigade intressen”. Kommissionen avstår dock från att visa att så är fallet, än mindre bevisa det.

Argumentationen är inte bättre i trafiksäkerhetsdirektivet. Syftet med direktivet är att införa gemensamma bestämmelser i unionens medlemsländer om trafiksäkerhetsprövning av motorfordon för att förbättra trafiksäkerheten och skydda miljön. Här motiverar kommissionen sitt förslag med följande: ”Målet med förslaget kan inte

34. Se KOM (2012) 617; 788; 614; 380; 372; 363; 576; 511.

i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på grund av följande: de tekniska kraven för trafiksäkerhetsprovning har satts till miniminivå inom unionen och implementeringen av kraven i medlemsstaterna har lett till stora skillnader i kraven i unionen vilket har skapat negativa följder för trafiksäkerheten och den inre marknaden”. Några bevis för att så är fallet finns inte. Kommissionen nämner heller inte hur åtgärder vidtagna av medlemsstaterna själva skulle kunna gestalta sig och vilka konsekvenser de i så fall skulle ha medfört.

I trafiksäkerhetsdirektivet finns också en förklaring till varför åtgärden överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Kommissionen skriver i den frågan följande: ”Enligt konsekvensbedömningen överensstämmer förslaget med proportionalitetsprincipen eftersom den ryms inom vad som krävs för att uppnå målen med förbättrad trafiksäkerhet och miljöskydd genom att höja kvaliteten och förstärka trafiksäkerhetsprovningarna samtidigt som man skapar ett lämpligt ramverk för enkel informationsöverföring”. Men är det någon som begriper vad kommissionen exakt menar med denna skrivning? Eller på vilket sätt beslutet är proportionerligt mot unionens mål? Noterbart är också att trots att EU:s målkatalog är omfattande ingår inte det mål som kommissionen refererar till i trafiksäkerhetsdirektivet – att verka för ökad trafiksäkerhet.

Förslaget att införa gemensamma bestämmelser för tillträdet till genetiska resurser motiverar kommissionen med att det är ”motive- rat med bindande ingripanden på EU-nivå i fråga om åtgärder för användarnas efterlevnad eftersom man på så sätt undviker negativa effekter på den inre marknaden för naturbaserade produkter och tjänster, vilka skulle uppstå om ett fragmenterat system för användarnas efterlevnad infördes i medlemsstaterna. Dessutom skulle ett ingripande på EU-nivå ge bäst resultat för att skapa en positiv miljö för forskning om och utveckling av genetiska resurser, vilket är bra för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald”.³⁵ Ännu en

35. Se KOM (2012) 576.

motivering fylld av obegripligheter men i total avsaknad av konkretion. Hur argumenterar ett nationellt parlament mot detta?

Förslaget att låta ECB utöva tillsyn över kreditinstitutet motiverades inte bättre. Det illustreras av följande citat och inom parentes i kursiv stil ges mina egna kommentarer. ”Den föreslagna åtgärdens mål kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och kan därför på bättre nivå uppnås av EU” (*löst påstående, har ej visats*). ”Händelserna på senare tid har tydligt visat att endast tillsyn på europeisk nivå kan bättre garantera en adekvat övervakning av en integrerad banksektor och en hög finansiell stabilitet i EU, i synnerhet i euroområdet” (*finns inga sådana studier, går ej heller att visa*). ”Bestämmelser i förslaget går inte utöver vad som krävs för att nå målen” (*sådan analys saknas helt i underlaget*).

Dessa exempel visar att kommissionen, som skäl till att åtgärden ska vidtas på EU-nivå, bara påstår att detta överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Men det finns inget stöd för att så är fallet utan kommissionens bedömningar grundar sig på svepande formuleringar och på icke bevisade påståenden. Några alternativa lösningar ges inte heller, lika lite som en beräkning av de kostnader som den föreslagna åtgärden ger upphov till. Läsaren svävar således inte bara i ovisshet om nettoeffekten av den föreslagna åtgärden utan också om nettoeffekten av alternativa lösningar.

Avsaknaden av väl underbyggda analyser försätter därmed de nationella parlamenten i en hopplös situation, ty i det fall de har för avsikt att bemöta kommissionens ståndpunkter tvingas de bemöta svepande påståenden utan någon konkretion.

6 Vad kan göras?

Reglerna för subsidiaritetskontrollen innehåller som synes betydande systemfel. De är så löst formulerade och innehåller så många trösklar för de nationella parlamenten att passera att det framstår som närmast omöjligt att den vägen stoppa ett förslag från EU. För att öka effektiviteten i detta instrument måste därför åtgärder vidtas som både stärker granskarens, dvs de nationella parlamentens, roll och skärper subsidiaritetsprincipens materiella innehåll. Åtgärder kan också vidtas på olika nivåer: förändringar i själva fördraget, reformistiska åtgärder på Brysselnivå och reformistiska åtgärder på nationell – svensk – nivå.

Men oavsett vilka förändringar som diskuteras är de svåra att genomföra därför att de rör vid själva kärnan i allt politiskt arbete – och här utgör EU-samarbetet inget undantag – fördelningen av makt. En starkare subsidiaritetskontroll flyttar nämligen makt från någon av EU:s institutioner till de enskilda medlemsstaterna. Men den flyttar också makt från medlemsstaternas regeringar till de nationella parlamenten. Den gör det också svårare för EU att fatta beslut – EU blir alltså mindre effektiv i strid med Laekendeklarationens önskelista. Att tro att en skärpning av subsidiaritetskontrollen kan ske utan att stöta på motstånd ter sig därför högst osannolikt.

6.1 Reformen på svensk nivå

Låt mig då börja med sådana reformer som inte kräver någon medverkan från EU, om inte annat för att de är lättast att genomföra. Då handlar det om riksdagens egna arbetsformer. Den första rör själva granskningen. Med nuvarande bestämmelser sker den i

regeringskansliet. Att det blivit på det viset kan ytligt sett ses som en resursfråga. Riksdagen fick nämligen inga nya resurser när ansvaret för subsidiaritetskontrollen lades i dess händer. En bättre ordning vore alltså att riksdagen tilldelades de nödvändiga resurserna så att riksdagen själv kan utföra granskningen.

Den andra reformen rör prövningen hos EU-domstolen. Den rätten tillkommer enbart medlemsländernas regeringar enligt fördraget. Såsom den svenska grundlagen är skriven kan riksdagen inte tvinga regeringen att väcka talan – bara uppmana den att göra så. Ett alternativ här vore att regeringsformen ändrades så att ett tillkännagivande från riksdagen i en subsidiaritetsfråga tvingar regeringen att väcka talan.

Några skulle kunna hävda att en sådan förändring inkräktar på den grundlagsstadgade arbetsfördelning mellan regering och riksdag – den där riksdagens uppgift begränsas till att reagera på regeringens förslag och inte att genomdriva några egna. Samtidigt ger grundlagen riksdagen en möjlighet att uttrycka en egen uppfattning genom ett tillkännagivande. Ytterst handlar det således om vilket innehåll begreppet tillkännagivande ska ges.

Båda dessa förslag ger riksdagen ett större inflytande över granskningen och stämmer bättre överens med intentionerna i Lissabonfördraget. Beslutet att överlåta granskningen till de nationella parlamenten syftade ju till att involvera dem mer i EU:s lagstiftningsarbete men då ska inte denna ambition fuskas bort genom att de nationella parlamenten, så tydligt som i det svenska fallet, görs till budbärare åt sin regering.

6.2 Reformen på EU-nivå

Möjliga reformer på EU nivå handlar om att öka kraven på kommissionens motiveringar. Det är inte rimligt att så låga krav ställs på dessas innehåll och precision, särskilt som kommissionen tycks ha tolkningsföreträde. Det ska inte räcka att påstå att en åtgärd är nödvändig och skapar mervärde, det måste också bevisas att så är

fallet. Och detta ska vara en uppgift för kommissionen i vart fall om man ska fästa någon vikt alls vid fördragets artikel 4.1 – den om att varje befogenhet som inte tilldelats unionen i fördragen tillhör medlemsstaterna.

Motiveringarna måste också innehålla en beräkning av åtgärdens kostnad. Inte minst är det viktigt att den ”demokratiska kostnaden”, dvs kostnaden av minskad nationell suveränitet, lokalt självstyre och möjlighet till ansvarsutkrävande belyses. Det möjliga ekonomiska mervärdet måste alltså relateras till den demokratiska kostnaden. Konsekvensbedömningen måste också innehålla en beskrivning av alternativen: vilka är de, vilken grad av måluppfyllelse kan de generera och vilka är deras kostnader?

Det bör också tydliggöras att det är kommissionen som har skyldighet att ta fram relevant information som innehåller de komponenter som diskuterats ovan. Den omedelbara konsekvensen av detta blir då att lagstiftningsförslag med automatik ska anses stå i strid med subsidiaritetsprincipen om motivering saknas eller om den är undermålig.³⁶

En annan reform handlar om krav på förtydligande av vissa begrepp, särskilt begreppet inre marknad. Såsom situationen nu gestaltar sig verkar kommissionen satt ett likhetstecken mellan inre marknad och identiska regler vilket gett kommissionen ”rätt” att vidta åtgärder på snart sagt de flesta områden och driva fram en harmonisering av villkoren som går långt utöver vad som är nödvändigt för att den inre marknaden ska fungera och vad medlemsstaterna tänkt sig.

Den nuvarande ordningen är också den att när oklarhet råder har frågan hänskjuts till EU-domstolen som regelmässigt nått fram till samma ståndpunkt som kommissionen. Juridifiering av politiken är ett generellt problem och det finns olika uppfattningar om hur allvarligt det är. Men att tolkningen av det helt centrala begreppet för EU-samarbetet överlåtits till EU-domstolen, tror jag de flesta finner djupt otillfredsställande.

36. Motsvarande förslag lämnade riksdagen i betänkandet 2012/13:KU14.

Medlemsstaterna borde därför tillsammans ta initiativ till att utveckla en tydlig praxis för hur mycket av harmoniseringen den inre marknadens fria rörlighet kräver. *Ty frågan om harmoniseringen är inte en juridisk fråga utan en politisk.* Eventuellt kan förtydligandet ske i fördraget, men då blir uppgiften genast besvärligare för då är vi inne på området fördragsändring.

6.3 Fördragsändringar

Ytterst bestäms effektiviteten i subsidiaritetskontrollen av EU:s befogenheter och EU:s mål. Är dessa generöst tilltagna blir det svårt att stoppa ett förslag med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Att begränsa EU:s befogenheter och dra ner på ambitionsnivån kräver dock ändringar i fördraget, något som medlemsstaterna helst undviker för att det är tidsödande och brukar framkalla folkliga protester. Men rädslan för fördragsändringar är förmodligen här överdriven eftersom det nu är fråga om förändringar som syftar till att värna den nationella suveräniteten inte att urholka den. Sådana brukar inte väcka folkliga protester.

Möjligen är det just den omständigheten som förklarar varför dessa förändringar inte kommit till stånd. Ty mindre utrymme för EU att förfoga över brukar av unionens starkaste förespråkare ses som en minskning av unionens beslutseffektivitet. I alla de fördragsändringar som gjorts under de senaste 20 åren, har just strävan efter att öka effektiviteten i EU:s beslutsfattande gått som en röd tråd. Och hittills är det effektiviteten som segrat i kampen mellan effektivitet och subsidiaritet.

Men här har man blandat samman två saker. Att ha rätt att vidta åtgärder på ett stort område är inte samma sak som att unionen blir mera effektiv. Effektiviteten hänger samman med hur lätt det är att fatta beslut vilket beror på beslutsformerna. Med krav på enhällighet är det svårare att vidta åtgärder jämfört med om det räcker med enkel majoritet. Och en regel som säger att en åtgärd skall godkännas av både EU-parlamentet och rådet är givetvis långt mera tungrodd än en som går ut på att det räcker att beslutet tas av rådet. Följaktligen

råder det inte en motsats till att minska utrymmet för EU:s befogenheter och att göra EU mindre effektivt.

Att minska EU:s ambitionsnivå försvåras också av att ledande politiker inte sällan på hemmaplan försvarar EU:s själva existens med dess ambition att "göra gott". För att lugna en allmänt EU-skeptisk väljarkår är det frestande för en regering att ge EU fler, inte färre, mål att verka för och då särskilt mål som stämmer med den inhemska opinionen. De svenska ansträngningarna att få målet "jämställdhet" infört i Lissabonfördraget talar här sitt tydliga språk.

Men är det verkligen rimligt att bland EU:s mål finna målet att skapa rättvisa och jämställdhet? Och är det verkligen en uppgift för EU att vidta åtgärder på områden som kultur, turism och folkhälsa?

Andra fördragsändringar rör granskarens mandat. Varför låta de nationella parlamenten ansvara för subsidiaritetskontrollen när de inte kan påverka den faktiska utgången av prövningen? I en av konventets arbetsgrupper diskuterades möjligheten att införa en bestämmelse med innebörden att om 2/3 av de nationella parlamenten ansåg att ett förslag stred mot subsidiaritetsprincipen skulle det falla. Förslaget förverkligades emellertid inte men borde utan tvekan övervägas. Om inte annat för att det skulle öka parlamentens intresse att utföra granskningen.

Med samma logik skulle den nuvarande rätten att få ett förslag prövat av EU-domstolen kunna överföras från medlemsländerna (eller mera korrekt deras regeringar) till deras parlament så att dessa inte ska behöva gå över sin regering.

Sannolikheten att de här skisserade ändringar som direkt rör de nationella parlamenten vinner stöd i medlemsstaterna är förmodligen inte särskilt goda för de skulle flytta makt på hemmaplan från landets regering till dess parlament. Ty varför skulle en regering avstå makt frivilligt? Men vad som ytterst gör en sådan ordning orealistisk är att den hamnar på kollisionkurs mot parlamentarismens grundläggande logik och att medlemsländerna utåt förträdde av både sin regering och sitt parlament.

7 Sammanfattande synpunkter

När Lissabonfördraget trädde i kraft var förväntningarna högt ställda. Med fördraget skulle tydliga gränser för EU:s befogenheter fastställas. Det demokratiska underskottet skulle elimineras, eller i vart fall kraftigt reduceras, genom att de nationella parlamenten involverades i EU-arbetet på ett mera aktivt sätt än tidigare. Och allt detta skulle åstadkommas genom förändringarna i subsidiaritetskontrollen.

Men frågan var om fördragets arkitekter verkligen tänkt sig att subsidiaritetsprincipen skulle utgöra en verklig gräns för unionens arbete. Förmodligen inte, för då hade inte klausulen utformats så öppet att praktiskt taget alla förslag kan passera genom kontrollen. EU:s befogenheter är så vida, dess mål så allomfattande och kriterierna för när ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen så oprecist formulerade att klausulen saknar alla förutsättningar att utgöra ett hinder för överföring av nya befogenheter från medlemsstaterna till EU.

Det framstår heller inte som troligt att avsikten med det nya fördraget verkligen var att ge de nationella parlamenten en mera framträdande roll. Ty då hade inte bestämmelserna för subsidiaritetsgranskningen utformats så att de nationella parlamenten inte kan sätta kraft bakom sina granskningar.

Arrangemanget att låta de nationella parlamenten ansvara för subsidiaritetsgranskningen, i syfte att öka EU:s demokratiska legitimitet, var antingen ett utslag av bristande insikt eller en medveten skenmanöver för att få EU att framstå som mera demokratiskt än vad unionen är. Med den grundläggande logik som gäller för parlamentarismen uppträder parlament och regering som siamesiska tvillingar snarare

än som varandras balanserande makter. Tron att parlamenten skulle nå fram till en annan slutsats än den som deras regeringsföreträdare drivit i rådet är därför naiv och faller på sin egen orimlighet. Och även om de skulle göra det, har det ingen rättslig verkan alls. Förslag från kommissionen kan bara stoppas av rådet eller EU-parlamentet – aldrig av de nationella parlamenten.

Att subsidiaritetsprincipen inte togs på riktigt allvar märks också av hur Lissabonfördraget implementerades i Sverige. Riksdagen tilldelades inga resurser för att kunna utföra granskningen utan gjordes helt beroende av regeringens analys. Riksdagen gavs heller inga redskap att vara aktiv och ta egna initiativ. Regeringens dokument till riksdagen är här klargörande: ”det är regeringen ensam som företräder Sverige utåt”.

Att ändra på den bestående strukturen är mycket svårt. Men svårigheterna ligger inte på det juridiskt/tekniska planet utan på det politiska. Överföringen av befogenheter från EU till de nationella parlamenten kan nämligen inte ske annat än genom att EU:s institutioner och/eller medlemsstaternas regeringar berövas makt och inflytande i motsvarande grad. EU:s institutioner kan inte förväntas självmant ge upp detta inflytande, lika lite som medlemsländernas regeringar frivilligt släpper greppet över sitt lands relation med EU. Inte heller ter det sig som troligt att de ansvariga politikerna tar initiativ för att göra det svårare för EU att fatta beslut bara för att med det stärka de nationella parlamenten. Det uppfattas ju göra EU mindre effektivt och med det riskera att minska unionens trovärdighet.

En olöslig konflikt sålunda, med konsekvensen att de mål som EU:s beslutsfattare sade sig vilja uppnå med Lissabonfördraget inte hade några förutsättningar att infrias. Lissabonfördraget minskade inte det demokratiska underskottet och utgör inget hinder mot en fortgående centralisering av makt till EU och en fortsatt urholkning av riksdagens roll som ”folkets främsta företrädare”.

Litteratur

Direktiv 2001:35, Kommitté för debatt om Europeiska unionens utveckling och framtid inför 2004 års regeringskonferens.

Direktiv 2001:113, Tilläggsdirektiv till EU 2004-kommittén.

Direktiv 2004:79, Tilläggsdirektiv till EU 2004-kommittén.

Departementspromemoria 2003:36, Europeiska Konventet om EU:s framtid.

Departementspromemoria 2003:58, Remissvar.

Departementspromemoria 2004:52, Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Departementspromemoria 2007:48, Lissabonfördraget.

Hettne, J, 2003, Subsidiaritetsprincipen: Politisk granskning eller juridisk kontroll, rapport nr 4, SIEPS.

KOM (2008) 237, Om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten.

KOM (2008) 580, Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 717/2007 om roaming i allmänna mobiltelefonnät i gemenskapen och direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster.

KOM (2010) 105, Rådets förordning om genomförande av ett fördjupat samarbete om tillämplig lag för äktenskapsskillnad och hemskillnad.

KOM (2010) 547, Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet.

KOM (2011) 121, Rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas.

KOM (2011) 344, Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet.

KOM (2011) 345, Rapport från kommissionen, Årsrapport 2010 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten.

KOM (2011) 594, Rådets direktiv om ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG.

KOM (2012) 130, Europaparlamentets och Rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

KOM (2012) 363, Europaparlamentets och Rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

KOM (2012) 372, Europaparlamentets och Rådets direktiv om kollektiv förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter och gränsöverskridande licensiering av rättigheter till musikaliska verk för användning på nätet på den inre marknaden.

KOM (2012) 373, Rapport från kommissionen om subsidiaritet och proportionalitet.

KOM (2012) 375, Rapport från kommissionen, Årsrapport 2011 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten.

KOM (2012) 380, Europaparlamentets och Rådets förordning om periodisk prövning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och upphävande av direktiv 2009/40/EG.

KOM (2012) 511, Rådets förordning om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

KOM (2012) 576, Europaparlamentets och Rådets förordning om tillträde till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning i unionen.

KOM (2012) 614, Europaparlamentets och Rådets direktiv om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade företag och därmed sammanhängande åtgärder.

KOM (2012) 617, Europaparlamentets och Rådets förordning om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

KOM (2012) 788, Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter.

Regeringens faktapromemoria 2012/13:FPM51, Reviderat tobaksdirektiv.

Regeringens faktapromemoria 2012/13:FPM33, Könsfördelningen i bolagsstyrelser.

Regeringens faktapromemoria 2009/10:FPM76, Fördjupat samarbete om val av lag för skilsmässa.

Regeringens proposition 1997/98:58, Amsterdamfördraget.

Regeringens proposition 2007/08:168, Lissabonfördraget.

Regeringens skrivelse 2003/04:13, Europeiska konventet om EU:s framtid.

Regeringens skrivelse 2006/07:85 Årsboken om EU.

Riksdagens betänkande 1997/98:UU13, Amsterdamfördraget.

Riksdagens betänkande 2002/03:KUU1, Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Riksdagens betänkande 2002/03:KUU2, Vissa Tobaksfrågor (vilande grundlagsförslag och följdlagstiftning).

Riksdagens betänkande 2002/03:KUU3, Riksdagen inför 2000-talet (vilande grundlagsförslag).

Riksdagens betänkande 2003/04:KUU1, Europeiska konventet om EU:s framtid.

Riksdagens betänkande 2005/06:KU21, Riksdagen i en ny tid.

Riksdagens betänkande 2006/07:KUU1, EU:s fördrag.

Riksdagens betänkande 2009/10:KU2, Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen.

Riksdagens betänkande 2010/11:KU18, Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagens betänkande 2011/12:KU4, Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagens betänkande 2012/13:KU8, Uppföljning av riksdagens tillämpning av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagens betänkande 2012/13:KU14, Subsidiaritet och proportionalitet.

Riksdagsstyrelsens framställning 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid.

Riksdagsstyrelsens framställning 2008/09:RS4, Tillämpning av Lissabonfördraget i riksdagen.

SOU 2004:82, Sluta Strunta i EU, Fritzes, Stockholm.

Utlåtande 2010/11:SkU3y, Kommissionens förslag till EU:s egna medelssystem för perioden efter 2013.

Utlåtande 2010/11:SkU12, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner.

Utlåtande 2011/12:AU14, Subsidiaritetsprövning av förslag till Monti II-förordning.

Utlåtande 2012/13:SoU17, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till reviderat tobaksdirektiv.

Utlåtande 2012/13:CU14, Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en jämnare könsfördelning bland icke verkställande styrelseledamöter i börsnoterade bolag.

Utlåtande 2012/13:SoU8, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt.

Utredning 2008/09:URF2, Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen.

Utredning 2010/11:URF2, Riksdagens arbete med EU-frågor.

Med Lissabonfördraget skulle tydliga gränser för EU:s befogenheter fastställas. Det demokratiska underskottet skulle elimineras och de nationella parlamenten involveras i EU-arbetet. Och allt detta skulle åstadkommas genom förändringarna i subsidiaritetskontrollen.

Men EU:s befogenheter är så vida, dess målsättning så ambitiös och kriterierna för när ett förslag strider mot principen så oprecist formulerade att denna kontroll saknar alla förutsättningar att stoppa överföring av nya befogenheter till EU.

Det framstår heller inte som troligt att avsikten med det nya fördraget verkligen var att ge de nationella parlamenten en mera framträdande roll. Ty då hade inte bestämmelserna för subsidiaritetsgranskningen utformats så att de nationella parlamenten aldrig kan sätta kraft bakom sina ord.

Arrangemanget att låta de nationella parlamenten ansvara för subsidiaritetsgranskningen framstår därför bara som en skenmanöver, ett sätt att få EU att framstå som mera demokratiskt än vad den är.



Anne-Marie Pålsson, docent i nationalekonomi, disputerade 1983 på en avhandling om kapitalmarknadsreglingar. Därefter arbetade hon under flera som forskare och lärare vid Nationalekonomiska Institutionen, Lunds Universitet.

2002 blev hon vald till riksdagsledamot för Moderaterna och verkade i riksdagen fram till valet 2010. Sina erfarenheter från riksdagen har hon beskrivit i boken "Knapptryckarkompaniet" som gavs ut 2011 av Atlantis Förlag.

Anne-Marie Pålsson var också upphovsman till det politiskt omdebatterade förslaget att tillåta avdrag för köp av hushållstjänster och har i detta ämne bland annat gett ut boken "Finns det en marknad för hemarbete?".