

Jörgen Hettne

# Subsidiaritetsprincipen:

Politisk granskning  
eller juridisk kontroll?

Jörgen Hettne

## **Subsidiaritetsprincipen:**

**Politisk granskning  
eller juridisk kontroll?**

Rapport nr 4  
April 2003

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten kan beställas på  
*info@sieps.su.se*

Den finns även tillgänglig på  
**www.sieps.su.se**

Författaren står själv för analys och slutsatser.

*Omslag:* Svensk Information AB

*Tryck:* EO-print AB

Stockholm i april 2003

ISBN 91-85129-03-8

ISSN 1651-7679

## FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor främst inom statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Sieps har låtit ta fram ett antal rapporter med betydelse för den kommande regeringskonferensen. Dessa rapporter behandlar olika konstitutionella, institutionella och sakpolitiska frågor. Varje rapport tar upp kärnfrågorna inom respektive område mot bakgrund av konventets förslag samt analyserar dessa förslag utifrån tydligt angivna antaganden med utgångspunkt i den akademiska debatten. Syftet är således att ge läsaren dels en överblick av den aktuella situationen dels en introduktion till respektive ämnesområde.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare, *policy makers*. Förhoppningsvis kommer denna rapportserie att bidra till detta. Vidare hoppas vi att dessa rapporter rent allmänt skall leda till ökat intresse för frågor relaterade till den europeiska integrationen och debatten om framtidens Europa.

Tomas Dahlman  
Kanslichef  
Sieps

## **OM FÖRFATTAREN**

Rapporten har skrivits av jur. kand. Jörgen Hettne, doktorand i EG-rätt vid Stockholms universitet. Han har tidigare arbetat som sakkunnig i rättssekretariatet på UD:s handelsavdelning (1992–1995) och som rättssekreterare vid EG:s förstainstansrätt (1995–2001).

# **SUBSIDIARITETSPRINCIPEN: POLITISK GRANSKNING ELLER JURIDISK KONTROLL?**

## **1 UPPDRAGET**

### **1.1 Avgränsningar och metod**

Rapporten har i huvudsak begränsats till den del av EU-samarbetet som kan hänföras till den Europeiska gemenskapen (EG) eller den så kallade första pelaren, eftersom subsidiaritetsprincipen i rättsligt bindande form endast återfinns i EG-fördraget. I metodologiskt avseende bygger rapporten på traditionell juridisk analys (lagtext, rättsfall och doktrin). Förslagen om att utöka tillämpningen av subsidiaritetsprincipen har hämtats från europeiska konventets hemsida (<http://european-convention.eu.int>). För att underlätta läsningen av rapporten har termen EU använts något oftare än vad som är juridiskt och historiskt korrekt. Av samma skäl har den nya artikelnumreringen av fördragsartiklarna (gällande sedan maj 1999) används genomgående. Slutligen har orden lag och lagstiftning använts i sammanhang som inte alltid överensstämmer med termernas konstitutionella innebörd.

### **1.2 Rapportens disposition**

I rapportens avsnitt 2 ges en sammanfattning av dess innehåll och vissa övergripande slutsatser. Avsnitten 3 och 4 innehåller bakgrundsinformation som gör det möjligt att sätta de nya förslagen om subsidiaritetsprincipens tillämpning i sitt rätta sammanhang. Avsnitt 5 ägnas åt att försöka klarlägga förhållandet mellan framför allt subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. I avsnitt 6 analyseras EG-domstolens hittillsvarande tillämpning av subsidiaritetsprincipen i syfte att göra det möjligt att bedöma vilken funktion EG-domstolen kan tänkas ha framöver. I avsnitt 7 presenteras sedan de nya förslagen om en utökad tillämpning av subsidiaritetsprincipen som har lagts fram inom det europeiska konventet. I avsnitten 8 och 9 kommenteras slutligen dessa förslag, först allmänt och sedan specifikt med hänsyn till svenska förhållanden.

## **2 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER**

### **2.1 Sammanfattning**

Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut skall fattas på lägsta möjliga beslutsnivå. Inom EU genomfördes principen genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft i november 1993. Principen antyds på flera ställen i EU-fördraget, men kom ändå främst att uppfattas som en juridisk princip, eftersom den kom till tydligast uttryck i EG-fördraget och därmed underställdes EG-domstolens behörighet. Principens rättsliga karaktär förstärktes ytterligare då de politiska överenskommelserna om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna integrerades i ett särskilt protokoll till EG-fördraget som trädde ikraft i maj 1999.

I EG-domstolens rättspraxis har subsidiaritetsprincipen används för att utföra en begränsad form av juridisk kontroll av hur EU-institutionerna använder sin kompetens. EG-domstolen är medveten om att subsidiaritetsprövningen i stor utsträckning innefattar politiska lämplighetsfrågor och undviker därför att sätta sig i de politiska institutionernas ställe. Den står härvid inför en svår balansakt. Om den tar för lätt på prövningen eller tilldelar de politiska institutionerna ett för stort skönsmässigt utrymme kommer den att anklagas för att inte ta sin roll som författningsdomstol på allvar. Om den å andra sidan går för långt i sin bedömning kommer den att anklagas för judiciell aktivism och för att rubba den institutionella maktbalansen.

EG-domstolen har hittills inte prövat något fall där tillämpningen av subsidiaritetsprincipen verkligen har ställts på sin spets. I de mål där medlemstaterna har åberopat principen har syftet varit att få till stånd en ogiltighetsförklaring av en viss gemenskapslagstiftning till varje pris. Det rättsliga skälet till varför gemenskapslagstiftningen skulle vara ogiltig tycks inte ha tillmätts någon avgörande betydelse. Subsidiaritetsprincipen har sålunda åberopats jämte ett stort antal andra ogiltighetsgrunder och en mer principiell argumentering till stöd för att området skulle kunna regleras effektivare på nationell nivå har hittills lyst med sin frånvaro.

De politiska institutionerna utför en subsidiaritetsgranskning av alla nya lagstiftningsförslag inom EU. Ansvaret har hittills framför allt vilat på kommissionen, Europaparlamentet och rådet. Nu föreslås att denna kontroll skall förstärkas genom att låta de nationella parlamenten få tillfälle att granska nya förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det har också föreslagits att den juridiska efterhandskontrollen skall förstärkas genom att nationella parlament och Regionkommittén<sup>1</sup> ges möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen om de anser att en rättsakt är oförenlig med subsidiaritetsprincipen.

Arbetsgrupp I inom ramen för det europeiska konventet har sålunda föreslagit att:

- Kommissionen skall vara skyldig att komplettera sina lagstiftningsförslag med en ”subsidiaritetsanalys”, som gör det möjligt att tidigt bedöma om ett kommissionsförslag strider mot subsidiaritetsprincipen.
- Ett system för så kallad tidig varning skall inrättas så att de nationella parlamenten tidigt under lagstiftningsförfarandet skall kunna reagera på lagstiftningsförslag som de anser är oförenliga med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen åläggs en skyldighet att översända sina lagstiftningsförslag till de nationella parlamenten samtidigt som de översänds till gemenskapslagstiftaren (rådet och Europaparlamentet). De nationella parlamenten får möjlighet att avge ett yttrande inom en frist på sex veckor från det att kommissionen lagt fram ett lagstiftningsförslag.
- Nationella parlament som har yttrat sig inom ramen för lagstiftningsförfarandet får väcka talan vid EG-domstolen, sedan rättsakten har antagits, om de anser att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Samma rätt har Regionkommittén om den har ombetts yttra sig och yttrandet i fråga har innehållit invändningar avseende iakttagandet av subsidiaritetsprincipen.

---

<sup>1</sup> Regionkommittén är ett rådgivande organ som är behörigt att på EU-nivå representera samtliga lokala och regionala organ i unionen.



Förslagen är väl förankrade i det europeiska konventet och kommer med all sannolikhet att bli föremål för behandling under 2004 års regeringskonferens. I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 föreslås dock att de nationella parlamenten endast skall kunna väcka talan vid EG-domstolen via sin regering.

## **2.2 Slutsatser**

### **Politisk granskning**

Den politiska subsidiaritetskontrollen bör förstärkas och genomföras så tidigt som möjligt under lagstiftningsförfarandet. Att nationella parlament medverkar i lagstiftningsförfarandet stärker EU:s demokratiska legitimitet och kan i förlängningen leda till att den europeiska lagstiftningen blir mer genomtänkt och demokratiskt förankrad. Den utökade tillämpningen av subsidiaritetsprincipen som föreslås innebär inte att EU blir mer federalt utan tvärtom att de nationella parlamenten ges möjlighet att utöva inflytande från huvudstäderna.

Att den politiska granskningen av subsidiaritetsprincipen stärks är välkommet av flera skäl. För det första är subsidiaritetsprincipen en politiskt betonad princip. Om man vill förstärka principens betydelse inom EU, är det sålunda naturligt att detta görs på det politiska planet. Om den politiska granskningen skall kunna fungera är det viktigt att subsidiaritetsprincipen får ett genomslag så tidigt som möjligt i lagstiftningsprocessen, men också att subsidiaritetskontrollen kan ske kontinuerligt fram till dess rättsakten i fråga antas.

Det är av principiellt intresse att de nationella parlamenten föreslås delta på ett organiserat och självständigt sätt i EU:s lagstiftningsförfarande. Detta är betydelsefullt ur demokratisk synvinkel, eftersom de är just de folkvalda parlamentariska församlingarna, vilka avhämtat sig lagstiftningskompetens till

EU-institutionerna, som föreslås kontrollera hur den överlåtna kompetensen utnyttjas av institutionerna.

Förslaget är emellertid inte bara en symbol för ökad demokratisk legitimitet inom EU. Om förfarandet för parlamentarisk medverkan tas på allvar av parlamenten själva, kan det medföra konkreta förbättringar av lagstiftningsförfarandet inom EU. De nationella parlamenten befinner sig för närvarande vid sidan om lagstiftningsarbetet i EU och – när de väl engagerar sig i en EU-fråga – tenderar de att driva nationella särintressen, snarare än att verka för Europas bästa. De kan emellertid genom subsidiaritetsgranskningen få en djupare och mer nyanserad syn på Europapolitiken, vilket kan vara gynnsamt för lagstiftningsförfarandet i stort. De nationella parlamenten skall inte närmare kommentera sakinnehållet i kommissionens förslag, men de bör granska förslagen nogga för att kunna utföra sin subsidiaritetsprövning. Detta skapar i sin tur bättre förutsättningar för diskussion och samsyn i COSAC, samarbetsorganet för de nationella parlamenten.<sup>2</sup> I förlängningen kan den europeiska lagstiftningen härigenom bli mer genomtänkt och demokratiskt förankrad.

En utökad tillämpning av subsidiaritetsprincipen innebär inte att EU blir mer federalt. Förslaget om att ge de nationella parlamenten möjlighet att medverka i EU:s lagstiftningsförfarande gör att de kan utöva inflytande från huvudstäderna och bättre kontrollera sina regeringar. Demokratin på EU-nivå förstärks sålunda genom att de demokratiska församlingarna i medlemsstaterna *närmar* sig beslutsfattandet inom EU. En federal utveckling förutsätter däremot att EU:s institutioner *ffjärrmar* sig från de nationella demokratiska systemen och istället skapar en självständig demokratisk ordning på europeisk nivå, i förlängningen en europeisk förbundsstat med egen demokratisk legitimitet.

---

<sup>2</sup> COSAC (konferens mellan organ för EG-frågor) inrättades i Paris den 16–17 november 1989.

## Juridisk kontroll

Nationella parlament och Regionkommittén bör ges en självständig möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen. En sådan talan kan utöver själva subsidiaritetskontrollen komma att röra processuella frågor som har med det politiska granskningsförfarandet att göra. Rätten att väcka talan bör inte begränsas till nationella parlament som har avgivit ett yttrande under lagstiftningsförfarandet och de nationella parlamentens rättigheter och skyldigheter bör regleras i klara och tydliga termer. De nya möjligheterna att väcka talan bör framgå direkt av EG-fördraget.

Förslaget om att ge nationella parlament och Regionkommittén möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen bör välkomnas. Det är lämpligt att den politiska förhandsgranskningen av subsidiaritetsprincipen följs upp av en juridisk efterhandskontroll.

Principiella skäl talar också för att de nationella parlamenten och Regionkommittén, som ges rätt att delta i lagstiftningsförfarande och därvid tillerkänns vissa rättigheter, även bör ha processuella möjligheter att tillvarata sina rättigheter. Blotta närvaron av en möjlighet till judiciell efterhandskontroll kan också medföra att det politiska förfarandet och i synnerhet de rättigheter som tillerkänns de nationella parlamenten iakttas mer noggrant av EU-institutionerna.

Därmed inte sagt att rätten att väcka en subsidiaritetstalan kommer att utnyttjas särskilt ofta. Att väcka talan vid EG-domstolen är inte okomplicerat. Talan måste inges inom tidsfristen på två månader som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG och utformas i enlighet med EG-domstolens rättegångsregler. För att ha en realistisk chans till framgång måste den också stödjas av en tungt vägande rättslig argumentering. Det är inte troligt att de nationella parlamenten och Regionkommittén skulle utnyttja sina möjligheter att väcka talan särskilt mycket oftare än vad medlemsstaterna hittills har gjort.

Det är viktigt att understryka att en talan från ett nationellt parlament eller Regionkommittén inte enbart behöver röra frågan huruvida subsidiaritetsprincipen har kränkts, utan kan också röra processuella frågor, till exempel att det har saknats möjlighet att framföra synpunkter, att kommissionens förslag inte har funnits på vissa språk etc. Det är även tänkbart att omröstningsreglerna för när kommissionen är skyldig att ompröva sitt förslag kommer att behöva tolkas och klargöras av domstolen (Det har bland annat föreslagits att om en tredjedel av de nationella parlamenten är negativa till ett lagstiftningsförslag skall kommissionen ta upp förslaget till förnyad behandling). De nationella parlamentens rättigheter och skyldigheter bör överlag regleras så klart och tydligt som möjligt. Detta skapar förutsättningar för en effektivare rättskontroll vid EG-domstolen.

Det har vidare föreslagits att endast de nationella parlament som har avgett ett yttrande skall få väcka talan vid EG-domstolen. Detta kan ställa till med problem i praktiken. Det kan finnas olika skäl till varför ett yttrande inte inkommer inom sexveckorsfristen och en kategorisk begränsning av talerätten förefaller därför olämplig.

I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 har talerätten inte begränsats till nationella parlament som avgivit ett yttrande. I protokollsutkastet tycks däremot de nationella parlamentens självständiga ställning ha undergrävt. I utkastet anges att en talan rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen får väckas av medlemsstaterna, *eventuellt på begäran av deras nationella parlament*. Denna formulering ger vid handen att de nationella parlamenten endast kan väcka talan via sin regering. En sådan ordning framstår som problematisk. Det är fullt tänkbart att ett nationellt parlament väcker en talan som inte ligger i regeringens intresse, eller till och med mot sin regering, som ju ingår i rådet. En ordning bör inte skapas med inneboende motstridiga intressen. Detta kan undergräva systemet effektivitet, eftersom de nationella parlamenten inte på ett självständigt och oberoende sätt kan följa upp den politiska förhandsgranskningen med en juridisk efterhandskontroll.

De nya möjligheterna för de nationella parlamenten och Regionkommittén att väcka talan bör framgå av den fördragsartikel som anger vem som får väcka talan vid EG-domstolen och förstainstansrätten (nuvarande artikel 230 EG).

## **Svenska förhållanden**

Riksdagen kommer att behöva prioriteras sin subsidiaritetsgranskning om den skall kunna utföras inom den frist på sex veckor som föreslås. Det förhållandevis tidiga sommaruppehållet kan försvåra kontrollen av lagstiftningsförslag som läggs fram av kommissionen i juni och juli. Samrådsförfarandet mellan riksdag och regering är viktigt för att subsidiaritetskontrollen skall kunna fungera effektivt.

I Sverige bör riksdagens beslut om att avge ett yttrande om ett kommissionsförslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen kunna fattas av kammaren efter beredning i berörts fackutskott. Om riksdagen ges en självständig rätt att väcka talan vid EG-domstolen, bör beslut om detta kunna fattas i samma ordning. Riksdagen kommer att behöva prioritera subsidiaritetsgranskningen om den skall kunna avge ett yttrande inom den föreslagna fristen på sex veckor. Riksdagens förhållandevis tidiga sommaruppehåll kan försvåra granskningen av kommissionsförslag som lämnas i juni och juli. Samrådsförfarandet mellan riksdag och regering är viktigt för att granskningsförfarandet skall kunna fungera och bör anpassas för att underlätta riksdagens subsidiaritetskontroll.

### 3 SUBSIDIARITETSPRINCIPENS INNEBÖRD OCH URSPRUNG

#### 3.1 Subsidiaritetsprincipen och den katolska socialläran

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att besluten skall fattas på så låg politisk nivå som sakfrågans karaktär tillåter. De högre beslutsnivåerna skall inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna.<sup>3</sup>

Subsidiaritetsprincipen härstammar från idéer om den samhällsliga ordningen från medeltiden och kan bland annat skönjas i Thomas av Aquinos bearbetning av Aristoteles verk på 1200-talet. Den innebar vid denna tid att olika sociala grupper hade ansvar för sina mål, medan statsmakten hade ansvaret för det gemensamma bästa (*bonus commune*).<sup>4</sup> Den katolska subsidiaritetsprincipen formulerade i konkreta termer år 1931 i rundskrivelsen *Quadragesimo Anno* (På det fyrtyionde året) av påven Pius XI. Syftet med denna rundskrivelse var att finna gränser för statens roll i människors liv och etablera ”en rätt ordning”.<sup>5</sup> Subsidiaritetsprincipen är inte någon entydig decentraliseringsprincip; å ena sidan skall staten inte ingripa i samhällslivet om det inte är nödvändigt, å andra sidan bör staten ingripa då det är nödvändigt.<sup>6</sup> I den katolska socialläran finns, precis som inom EU, en stark koppling mellan subsidiaritetsprincipen och *solidaritetsprincipen*. Den politiska makten har ett specifikt ansvar för det gemensamma bästa och skall därvid respektera subsidiaritetsprincipen, medan enskilda i sin

---

<sup>3</sup> Se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 115.

<sup>4</sup> Se Mats Melin och Göran Schäder, *EU:s konstitution*, 3:e uppl. 1998, s. 55, Per Cramér, *Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU*, Svensk juristtidning 1993, s. 533, SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 116 ff, samt Lars F Eklunds expertuppsats i samma utredning, *Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd*, bilagedelen, s. 9 ff.

<sup>5</sup> Se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 117.

<sup>6</sup> *Ibid*, s. 118 f.

strävan efter det gemensamma bästa, skall handla i enlighet med solidaritetsprincipen.<sup>7</sup>

### **3.2 Subsidiaritetsprincipen i EU:s medlemsstater**

Subsidiaritetsprincipen tillmäts större betydelse i federala stater än i enhetsstater. I dessa stater är subsidiaritetsprincipen vägledande för kompetensfördelningen mellan den federala nivån och delstatsnivån.<sup>8</sup> Sålunda finns i den amerikanska, australiensiska, schweiziska, tyska och österrikiska konstitutionen någon form av subsidiaritetsprincip. I Sverige ha ständigt förts en diskussion om hur uppgifterna skall fördelas mellan staten och kommunerna. Den statliga länsberedningen har i detta sammanhang utformat en subsidiaritetsprincip för svenskt vidkommande. Länsberedningen anförde år 1974 att:

”En uppgift ej bör ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda”.<sup>9</sup>

Subsidiaritetsprincipen inom EU anses inspirerad av skrivningarna i den tyska grundlagen.<sup>10</sup> I artikel 72 i denna grundlag anges att förbunds nivån skall 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 rättslig eller ekonomisk enhetlighet kräver det.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Se Eklund, a.a.s. 27. Solidaritetsprincipen inom EU innebär bland annat att medlemsstaterna skall vara lojala mot fördragsmålen (se artikel 10 EG), jfr Per Cramér, a.a.s. 546.

<sup>8</sup> Se Nicholas Emiliou, *Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf*, i *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, O’Keeffe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994, s. 65 ff.

<sup>9</sup> Betänkande av Länsberedningen, Stat och kommun i samverkan, SOU 1974:84, s. 20; citatet finns återgivet i SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 119.

<sup>10</sup> Se Emiliou, a.a.s. 71 ff.

<sup>11</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 121.

## **4 SUBSIDIARITETSPRINCIPENS UPPKOMST OCH TILLÄMPNING INOM EU**

### **4.1 Subsidiaritetsprincipens inträde i EU**

Det är omstritt när subsidiaritetsidén fick fäste i den europeiska integrationsprocessen. Det har hävdats att idén på ett indirekt sätt återspeglas i olika artiklar i EG-fördraget.<sup>12</sup> Det är dock knappast troligt att fördragets fäder hade subsidiaritetsprincipen som ledstjärna när dessa artiklar formulerades. Snarare är det så att subsidiaritetstanken i så hög grad överensstämmer med sunt förnuft och allmänt accepterade kompetensfördelningsprinciper att den utgör ett naturligt inslag i alla internationella integrationsprojekt där stater avstår från delar av sin suveränitet.<sup>13</sup> En annan sak är vilken vikt man fäster vid själva subsidiaritetsprincipen, det vill säga om den skall utnyttjas som ett medel för politisk förhandsgranskning och/eller juridisk efterhandskontroll vilket kommer att diskuteras i det följande. Inom EU började man diskutera subsidiaritetsprincipens användning i början av 1980-talet. Den fanns med i Europaparlamentets förslag till fördrag om en europeisk union 1984 och fördes några år senare in i EG-fördraget på miljöområdet i och med antagandet av Enhetsakten år 1986. I dåvarande artikel 130 r angavs sålunda att:

”Gemenskapen skall vidta åtgärder rörande miljön i den utsträckning som de syften som anges ... bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på de enskilda medlemsstaternas nivå.”<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Se särskilt artiklarna 3, 94 och 308 EG. För vidare diskussion i detta ämne se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 122 och Josephine Steiner, *Subsidiarity under the Maastricht Treaty*, i *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, O’Keefe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994, s. 50 ff.

<sup>13</sup> Subsidiaritetsprincipen i artikel 5, andra stycket, EG, överensstämmer till exempel väl med den ekonomiska teorin om bästa nivån för beslutsfattande (the optimal level of decision-making). Se Tinbergen, *International Economic Integration* (2:a uppl., Amsterdam, 1965); jfr P.J.G Kapteyn och P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities*, 3:e uppl., 1998, s. 140.

<sup>14</sup> Subsidiaritetsprincipen finns inte längre kvar i EG-fördragets miljökapitel, eftersom principen nu gäller på alla områden där det råder delad kompetens mellan gemenskapen och medlemsstaterna.



Principens verkliga genombrott i EU kom dock senare. Bakgrunden härtill var att de tyska *Länderna* hyste oro för att EU skulle utvecklas på ett sätt som undergrävde deras politiska ställning. Genom subsidiaritetsprincipen ville de införa en kontroll av hur EU-institutionerna använde sin kompetens. Subsidiaritetsprincipen välkomnades också av institutionerna själva, framför allt som en möjlighet att komma till rätta med den allt ökande arbetsbelastningen. I förhandlingarna om Unionsfördraget blev subsidiaritetsprincipen en av de viktigaste frågorna. Tyskland och Storbritannien uppfattade subsidiaritetsprincipen som en nödvändig motvikt till utökade kompetenser för EU<sup>15</sup> och principen infördes således främst som ett medel för att begränsa EU-institutionernas makt.<sup>16</sup>

En allmän princip om subsidiaritet infördes i EU-fördragets ingress och i dess nuvarande artikel 1. På båda dessa ställen anges innebörden vara att gemenskapens beslut skall fattas "*så nära medborgarna som möjligt*". Detta gäller sålunda för allt samarbete inom unionen. När det gäller unionens förhållande till medlemsländerna förstärks den allmänna subsidiaritetsprincipen av artikel 7 EU, enligt vilken unionen skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna.<sup>17</sup> Därutöver infördes en speciell subsidiaritetsprincip i nuvarande artikel 5 EG. I denna artikels första stycke anges att institutionernas verksamhet omfattas av den så kallade *legalitetsprincipen* som berörs i nästa avsnitt. Därefter stadgas i andra stycket att gemenskapen *på de områden där den inte är ensam behörig i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen skall 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, på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå*. I artikelns tredje stycke anges slutligen att ge-

---

<sup>15</sup> Se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 124.

<sup>16</sup> Jfr Sverker Gustafsson i uppsatsen *EG:s demokratiska legitimitet*, publicerad i bilagedelen till SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 144.

<sup>17</sup> Se Sten Pålsson, *EG-fördragets inledande bestämmelser*, kap. 5 i EU-publika, Kommentarer till EG-rätten (1996), s. 5:8.

menskapen inte skall vidta någon åtgärd som *går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördraget*. Eftersom denna regel utformats fristående, får den anses gälla också på områden där gemenskapen är ensam behörig.<sup>18</sup> Bestämmelsen är ett uttryck för den allmänna proportionalitetsprincipen som berörs i nästa avsnitt. Det bör slutligen noteras att enligt artikel 2 EU skall subsidiaritetsprincipen med det innehåll som den getts i EG-fördragets artikel 5 gälla som övergripande princip för allt samarbete inom Unionen.

De tre principerna är rättsligt bindande för EU:s institutioner. Detta följer av att artikel 5 har placerats i EG-fördraget och sålunda under EG-domstolens kontroll. Frågan i vad mån själva subsidiaritetsprincipen ägnar sig för judiciell tillämpning diskuteras i avsnitt 6.2 nedan.

## **4.2 Den omedelbara betydelsen av att subsidiaritetsprincipen infördes**

För att ge vägledning om subsidiaritetsprincipens tillämpning i normgivningsärenden beslöt Europeiska rådet i Edinburgh att det skulle ske en subsidiaritetsprövning i varje lagstiftningsärende. I ordförandeskapets slutsatser antas också att subsidiaritetsprincipen inte kan ha direkt effekt.<sup>19</sup> Därutöver upprättades ett interinstitutionellt avtal mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Avtalet antogs vid ett extra toppmöte i Europeiska rådet i oktober 1993 i Bryssel och trädde i kraft den 1 januari 1994. I avtalet anges bland annat att kommissionen skall i utövandet av sin initiativrätt beakta subsidiaritetsprincipen och redovisa hur den tagit hänsyn till den. Den skall också motivera sina förslag med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Kommissionen skall enligt avtalet slutligen avge en

---

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Det har dock visat sig att enskilda kan åberopa subsidiaritetsprincipen som grund för att ifrågasätta giltigheten av en EG-rättsakt inför en nationell domstol (se till exempel mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) Limited och Imperial Tobacco Limited mot Secretary of State for Health, ej ännu publicerat i rättfallssamlingen).

årlig rapport om iakttagandet av principen till Europaparlamentet och rådet.

Den rapport som kommissionen lade fram för Europeiska rådet i december 1993 innebar att kommissionen återtog inte mindre än 158 förslag till rättsakter med hänvisning till subsidiaritetsprincipen. Vidare gick kommissionen igenom de senaste trettio årens rättsakter i syfte att undersöka om de kunde omarbetas, förenklas eller upphävas.<sup>20</sup> Denna översyn bidrog till att förenkla och modernisera EU:s regelverk, men det förelåg ingen skyldighet att utföra den på grund av att subsidiaritetsprincipen infördes, eftersom principen inte har retroaktiv verkan.<sup>21</sup>

### **4.3 Protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

Det interinstitutionella avtalet samt Europeiska rådets slutsatser angående subsidiaritetsprincipen (Birmingham den 16 oktober 1992 och Edinburgh den 11–12 december 1992) integrerades i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I protokollet framhålls att all föreslagen gemenskapslagstiftning skall motiveras för att visa att den iakttar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Slutsatsen att ett gemenskapsmål bättre kan uppnås av gemenskapen måste underbyggas med kvalitativa eller, om möjligt, kvantitativa indikatorer.<sup>22</sup> Vissa riktlinjer anges också i protokollet för

---

<sup>20</sup> Se Melin och Schäder, a.a.s. 58.

<sup>21</sup> Som påpekas av AG Toth i *A legal Analysis of Subsidiarity*, publicerad i *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, O’Keefe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994, s. 46, så fanns ingen skyldighet för kommissionen att tillämpa subsidiaritetsprincipen retroaktivt. Denna ståndpunkt har också bekräftats av förstainstansrätten i sin dom i mål T-29/92, SPO mot kommissionen (REG 1995, s. II-289), punkt 330 och 331, där den uttalade att Maastrichtfördraget inte kunde tillmätas retroaktiv verkan och att subsidiaritetsprincipen före ikraftträdandet av fördraget inte var en allmän rättsprincip mot bakgrund av vilken rättsenligheten av gemenskapens rättsakter skulle prövas. Se även Joakim Nergelius, *Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans*, Norstedts juridik 1998, s. 111-112.

<sup>22</sup> Punkt 4 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

att avgöra om en åtgärd är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Det påpekas bland annat att frågan skall uppvisa gränsöverskridande aspekter, som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna och att en åtgärd på gemenskapsnivå skall på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebära klara fördelar jämfört med en åtgärd på medlemsstatsnivå.<sup>23</sup> Det anges också att kommissionen skall motivera sina förslag med beaktande av subsidiaritetsprincipen<sup>24</sup> och varje år lägga fram en rapport för Europeiska rådet, Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av artikel 5 EG. Den årliga rapporten skall även sändas till Regionkommittén och Ekonomiska och sociala kommittén.<sup>25</sup> I protokollet framhålls slutligen att Europaparlamentet och rådet, som en integrerad del av sin övergripande granskning av kommissionens förslag, skall undersöka om dessa stämmer överens med artikel 5 EG. Detta gäller både kommissionens ursprungliga förslag och de ändringar som Europaparlamentet och rådet överväger att göra i förslaget.<sup>26</sup>

Som nämndes tidigare utgör protokollet en konsolidering av tidigare texter angående tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Att texterna fördes in i ett särskilt protokoll innebär också att de utgör en integrerad del av EG-fördraget (jfr artikel 311 EG) och är således att betrakta som bindande primärrätt. De skall följas och tolkas av EG-domstolen när den tillämpar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Ibid, punkt 5.

<sup>24</sup> Ibid, punkt 9, andra strecksatsen.

<sup>25</sup> Ibid, punkt 9, fjärde strecksatsen.

<sup>26</sup> Ibid, punkt 11.

<sup>27</sup> Jfr Vlad Constantinesco, *Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*, Revue trimestrielle de droit européen, nr 4, 1997.

## 5 FÖRHÅLLET MELLAN LEGALITETS-, SUBSIDIARITETS- OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

I den tidigare citerade artikel 5 EG återges i själva verket tre olika principer, var och en på sitt sätt ägnad att sätta gränser för gemenskapens handlande.<sup>28</sup> I det första stycket kommer *legalitetsprincipen* till uttryck. Denna princip framgår även av artikel 7 EG, vari anges att varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördraget. I artikelns andra stycke återfinns själva *subsidiaritetsprincipen* och i dess tredje stycke har den i rättspraxis sedan tidigare etablerade *proportionalitetsprincipen* skrivits in. De tre principernas innebörd kan sammanfattningsvis beskrivas så att legalitetsprincipen avgör *när gemenskapen har rätt att handla*, subsidiaritetsprincipen *när gemenskapen bör handla* och proportionalitetsprincipen *hur gemenskapen skall handla*.<sup>29</sup> Subsidiaritetsprincipen är alltså inte en kompetensregel i egentlig mening. Fördelningen av kompetens mellan unionen och medlemsstaterna regleras i fördraget i överensstämmelse med legalitetsprincipen. Subsidiaritetsprincipen rör i stället frågan *om och i vilken utsträckning* en redan given kompetens skall utnyttjas.<sup>30</sup>

Proportionalitetsprincipen innebär att gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå fördragsmålen.<sup>31</sup> Denna princip anses allmänt vara

---

<sup>28</sup> Se Melin och Schäder, a.a.s. 54.

<sup>29</sup> Se Maria Fritz, Jörgen Hettne och Hans Rundegren, *När tar EG-rätten över*; andra utgåvan, Industrilitteratur 2001, s. 92 och Melin och Schäder, a.a.s. 54.

<sup>30</sup> Se Melin och Schäder, a.a.s. 58–59 och Renaud Dehousse, *Centralization and Decentralization in the European Community: Are we Asking the Right Questions?*, i *The Future of Europe – Centralized and Decentralized Approaches* (ERA 1994), s. 35.

<sup>31</sup> Principen har sedan länge ansetts ingå bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper. I rättspraxis har den ansetts innebära att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse skall vara ägnade att leda till att

<sup>31</sup> Fortsätter på nästa sida

ett logiskt komplement till subsidiaritetsprincipen. Det märkliga med proportionalitetsbedömningen är emellertid att den både kan sägas ingå i subsidiaritetsbedömningen<sup>32</sup> och på ett mer självständigt sätt komplettera densamma.<sup>33</sup> Att proportionalitetsaspekten ingår i subsidiaritetsbedömningen framgår av artikelns formulering ”om och i den mån”, vilket innefattar såväl ett nödvändighets- som ett proportionalitetskriterium.<sup>34</sup> Subsidiaritetsbedömningen skulle bli tämligen innehållslös om man nöjde sig med att konstatera att det fanns fog för gemenskapsåtgärder på ett visst område utan att alls gå in på frågan huruvida dessa åtgärder också är nödvändiga och proportionella i förhållande till sitt syfte. Europeiska rådet och kommissionen har sålunda aldrig skilt på de bägge principerna i de riktlinjer om subsidiaritetsprincipens tillämpning som har utarbetats. Protokollet om subsidiaritetsprincipens tillämpning som fogades till EG-fördraget i samband med Amsterdamfördraget kom följaktligen att betecknas ”Protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna” och innehålla en blandning av vad som följer av dessa båda principer.

Att proportionalitetsprincipen också på ett mer självständigt sätt kan komplettera subsidiaritetsbedömningen följer av att den gäller även på områden där gemenskapen har exklusiv kompetens. Den sätter alltså gränser för all lagstiftande verk-

---

det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma. Se bland annat mål 137/85, Maizena (REG 1987, s. 4587), punkt 15, mål C-339/92, ADM Ölmühlen, (REG 1993, s. I-6473), punkt 15, och mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (REG 2002 s. I-6453), punkt 59.

<sup>32</sup> Renaud Dehousse anser att ”the proportionality test ... is a logical component of any subsidiarity assessment”, se Dehousse a.a.s. 36. Josephine Steiner menar att subsidiaritetsprincipen ”has a two-fold purpose in Community law; (1) to assess the need for Community action ... and (2) to control the exercise of power by the Community once the need for action has been established”. Se Steiner, a.a.s. 58 f. Det finns också de som menar att det är fråga om en sammanblandning av de bägge principerna. Se Toth, a.a. s. 38.

<sup>33</sup> Se Cramér, a.a.s. 542 f.

<sup>34</sup> Se Pålsson, a.a.s. 5:10.

samhet av EU-institutionerna till skillnad från subsidiaritetsprincipen som enbart är tillämplig när det råder delad kompetens mellan gemenskapen och medlemsländerna.

Proportionalitetsprincipen har för övrigt flera funktioner i EG-rätten än att anvisa hur gemenskapen skall utnyttja sin kompetens i förhållande till medlemsstaterna.<sup>35</sup> I sin mer klassiska användning innebär den att offentliga ingrepp inte får gå längre än vad som verkligen behövs för att uppfylla det bakomliggande syftet.<sup>36</sup> Den är vidare vägledande inom EG-rätten när en avvägning skall göras mellan intresset av fri rörlighet och nationella skyddsvärda hänsyn, till exempel miljö, arbetsmiljö och allmän hälsa.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Jfr Takis Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press 1999, s. 90.

<sup>36</sup> I denna mening har proportionalitetsprincipen används flera gånger i svensk rättspraxis på senare tid. Ulf Bernitz anser att det numera står klart framför allt genom ett flertal avgöranden från Regeringsrätten att proportionalitetsprincipen blivit accepterad i Sverige som en allmän rättsprincip. Han hänvisar särskilt till avgörandet i Barsebäck (RÅ 1999 ref 76), se Bernitz, *Sverige och Europarätten*, Norstedts juridik 2002, s. 41–42.

<sup>37</sup> Ett i skrivandet stund aktuellt svenskt exempel är här Marknadsdomstolens dom av den 5 februari 2003 i Konsumentombudsmannen mot Gourmet där Marknadsdomstolen fann att förbudet mot alkoholreklam skulle betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EG-rättslig mening. Marknadsdomstolen fastställde därmed Stockholms tingsrätts dom. EG-domstolen meddelade på begäran av tingsrätten förhandsavgörande i ärendet den 8 mars 2001. Se mål C-405/98, *Konsumentombudsmannen mot Gourmet*, REG 2001, s. I-1795.

## 6 SUBSIDIARITETSPRINCIPEN I PRAKTIKEN - EG-DOMSTOLENS RÄTTSPRAXIS

### 6.1 Exklusiv kompetens

De villkor som anges för subsidiaritetsprincipens tillämpning i artikel 5 EG har diskuterats flitigt i doktrinen.<sup>38</sup> Det mest omdebatterade villkoret är att principen bara gäller på områden ”där gemenskapen inte är ensam behörig”, det vill säga områden där gemenskapen inte har exklusiv kompetens.<sup>39</sup>

Detta villkor är särskilt bekymmersamt eftersom EU för närvarande saknar en kompetenskatalog som anger vad gemenskapen får och inte får göra. Ett skäl till att gemenskapens kompetens i förhållande till medlemsländerna är oklar är att den i regel grundas på vissa allmänt hållna syften och således inte avser specifika områden.<sup>40</sup>

Traditionellt brukar anses att gemenskapen från början hade exklusiv kompetens åtminstone i fråga om tullunionen, inbegripet den yttre handelspolitiken, på det jordbruks- och fiskeripolitiska området samt på det transportpolitiska området, liksom i fråga om konkurrenspolitiska åtgärder till skydd för samhandeln mellan medlemsstaterna. Med upprättandet av en monetär union följer att ytterligare områden helt undandras nationell reglering och sålunda kommer under exklusiv gemenskapskompetens.<sup>41</sup> Även detta är dock i viss mån en förenkling. EG-domstolen förklarade till exempel i domarna den

---

<sup>38</sup> För svenska artiklar se till exempel Cramér a.a. och Pär Hallström, *Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten*, Svensk Juristtidning 1992, s. 181.

<sup>39</sup> Se bland annat AG Toth, *The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty*, *Common Market Law Review* 1992, s. 1079 samt dennes artikel *A legal Analysis of Subsidiarity*, publicerad i *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. Toth menar att gemenskapen har exklusiv kompetens på alla områden som omfattas av det ursprungliga EEG-fördraget. Josephine Steiner anser däremot att gemenskapen har exklusiv kompetens på de områden där den redan har lagstiftat, se Steiner, a.a.s. 58 f.

<sup>40</sup> Jfr Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes*, 2:a uppl. L.G.D.J, 1996, s. 456.

<sup>41</sup> Se Pålsson, a.a.s. 5:9.



5 november 2002 rörande de så kallade *open skies*-avtalen med USA<sup>42</sup> att gemenskapen inte har exklusiv kompetens att ingå luftfartsavtal med utanförstående länder. Den påpekade att enligt EG-fördraget kan gemenskapen endast få befogenhet att vidta åtgärder på luftfartsområdet om rådet dessförinnan har fattat beslut därom med stöd av artikel 80.2 EG. Gemenskapen hade därför inte någon på förhand given kompetens i detta avseende, vilket den däremot har när det gäller transporter på järnväg, landsväg och inre vattenvägar.

Exklusiv kompetens kan emellertid också anses föreligga på områden där det från början *funnits* delad kompetens. Allteftersom gemenskapen tar sin kompetens i anspråk blir medlemsstaternas utrymme för nationell lagstiftning upptaget.<sup>43</sup> Kommissionen uttalade i samband med att subsidiaritetsprincipen infördes i EG-fördraget att den exklusiva kompetensen sträcker sig över hela fältet för avlägsnande av hinder för den fria rörligheten, eftersom detta område redan gjorts till föremål för en omfattande harmonisering.<sup>44</sup> Kommissionen framförde sålunda en mycket extensiv syn på omfattningen av gemenskapens exklusiva kompetens. EG-domstolen har emellertid inte anslutit sig till kommissionens synsätt. I sin dom av den 10 december 2002 angående giltigheten av direktivet om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Målen C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 och C-476/98, Kommissionen mot Förenade kungariket, Danmark, Sverige, Finland, Belgien, Luxemburg, Österrike, Tyskland. Målet C-466/98, kommissionen mot Förenade kungariket rörde dock inte kompetensproblematiken.

<sup>43</sup> När gemenskapen lagstiftar inom ett visst område anses detta i allmänhet utsläcka konkurrerande nationell kompetens. Detta brukar kallas principen om lagstiftningsområdets upptagenhet (eng. *preemption*) eller gemenskapsrättens spärrverkan. Se Fritz, Hettne och Rundegren, a.a.s. 89 f.

<sup>44</sup> Kommissionsdokument 27.10.1992, SEC (92) 1990.

<sup>45</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror (EGT L 194, s. 26). Se mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) Limi-

<sup>45</sup> Fortsätter på nästa sida

(nedan kallat direktivet om tobaksmärkning) uttalade EG-domstolen att subsidiaritetsprincipen är tillämplig när gemenskapslagstiftaren tillämpar artikel 95 EG, det vill säga det centrala bemyndigandet (rättsgrunden) för harmonisering på den inre marknaden. Domstolen påpekade att gemenskapen enligt denna bestämmelse *inte är ensam behörig* att reglera den ekonomiska verksamheten på den inre marknaden, utan endast är behörig att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion genom att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster eller genom att undanröja snedvridningar av konkurrensen.

Domstolen fann emellertid att subsidiaritetsprincipen hade respekterats eftersom direktivets syfte var att undanröja hinder till följd av olikheter som fortfarande består i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror, samtidigt som en hög hälsoskyddsnivå skulle säkerställas i enlighet med artikel 95.3 EG. Ett sådant mål menade domstolen kunde inte *i tillräcklig utsträckning* uppnås genom en åtgärd på medlemsstatsnivå utan krävde en åtgärd på gemenskapsnivå, vilket de nationella lagstiftningarnas olikartade utveckling visade. Domstolen slutsats var följaktligen att målen för den planerade åtgärden *bättre* kunde uppnås på gemenskapsnivå.<sup>46</sup>

EG-domstolen har alltså tolkat ”ensam behörig” i artikel 5 EG tämligen restriktivt, vilket gör att subsidiaritetsprincipen är tillämplig då gemenskapen enligt fördraget inte har exklusiv kompetens. Domstolen tycks särskilt utgå från den rättsgrund i fördraget som ligger till grund för gemenskapsrättsakten. Om det av rättsgrunden framgår att gemenskapen har exklusiv kompetens är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig. Om det

---

ted och Imperial Tobacco Limited mot Secretary of State for Health (ej ännu publicerat i rättfallssamlingen), punkt 179. Domen har kommenterats av Maria Bergström i ERT nr 2, 2003, *Gemenskapslagstiftaren kvitterar: EG-domstolen bekräftar giltigheten av direktivet om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror.*

<sup>46</sup> Ibid, punkt 181–183.

däremot av rättsgrunden framgår att de råder delad kompetens mellan gemenskapen och medlemsländerna är subsidiaritetsprincipen tillämplig.

En annan sak är att det finns områden där, på grund av gemenskapsåtgärdens natur, det i det närmaste är uteslutet att en subsidiaritetsprövning skulle ge vid handen att åtgärden i fråga kan utföras bättre på nationell nivå. När det är fråga om lagharmonisering på den inre marknaden och ett direktiv således syftar till att jämna ut olikheter i medlemsstaternas lagar och andra författningar saknas helt enkelt nationella konkurrerande medel för att ”bättre” uppnå det syfte som eftersträvas med direktivet. Det skall då mycket till för att domstolen skall komma till en annan slutsats än den gjorde i det nyss nämnda målet C-49/01 angående giltigheten av direktivet om tobaksmärkning.<sup>47</sup> Den bedömning som då möjligen låter sig göras är om fördelarna med harmoniseringen, till exempel att eliminera hinder för den fria rörligheten eller förbättra konkurrensbetingelserna på den gemensamma marknaden, uppväger nackdelarna, nämligen att medlemsländerna avhänder sig beslutskompetens och att besluten därigenom inte fattas ”så nära medborgarna som möjligt” i enlighet med artikel 1 EU.<sup>48</sup>

## 6.2 Politisk eller rättslig prövning?

Subsidiaritetsprövningen innefattar i stor utsträckning politiska lämplighetsfrågor och har därför inte ansetts särskilt väl lämpad för judiciell bedömning.<sup>49</sup> Det är riktigt att det finns områden där det helt enkelt inte är lämpligt att EG-domstolen gör en fullständig bedömning av alla frågeställningar. En sådan

<sup>47</sup> Se även mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. 7079), punkt 32.

<sup>48</sup> Jfr Claus Gulmann, *Some Remarks concerning the Principle of Subsidiarity*, i *The Future of Europe – Centralized and Decentralized Approaches* (ERA 1994), s. 46 f.

<sup>49</sup> Magnus Jerneck uttrycker det som att subsidiaritetsprövningen antingen är en politisk bedömning av en rättslig materia eller en rättslig bedömning av en i huvudsak politisk materia. Se SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU, s. 45.

fullständig prövning kan underminera de politiska institutionernas skön och inkräkta på den institutionella maktbalansen inom EU. I EG-domstolens rättspraxis har emellertid utvecklats en form av begränsad prövning (eng. "marginal review").<sup>50</sup> När det är fråga om komplexa frågor av till exempel teknisk, ekonomisk eller politisk art, begränsas prövningen till en granskning av att förfarandereglerna har iakttagits, att motiveeringen är tillräcklig, att de faktiska omständigheterna är materiellt korrekta, samt att det inte har förekommit något uppenbart misstag i bedömningen eller att maktmissbruk föreligger.<sup>51</sup> Detta innebär att domstolen undviker att sätta sig i de politiska institutionernas ställe och att dessa förfogar över ett visst skön i sin bedömning.<sup>52</sup> EG-domstolen har hittills inte haft anledning att uttryckligen fastställa vilken form av prövning den utför när den tillämpar subsidiaritetsprincipen. I det ovan nämnda målet C-49/01 angående giltigheten av direktivet om tobaksmärkning gjorde domstolen ingen precisering härvidlag. Ett skäl till detta kan vara att frågeställningen var så enkel att det inte ansågs lämpligt att inledningsvis hänvisa till gemenskapslagstiftarens skönsmässiga utrymme. I samma dom prövade emellertid EG-domstolen om proportionalitetsprincipen hade iakttagits, varvid framhölls att gemenskapslagstiftaren skulle ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning eftersom denne hade ställts inför val av politisk, eko-

---

<sup>50</sup> Jfr artikeln av Virpi Tiili och Jan Vanhamme, *The "Power of Appraisal" (Pouvoir d'Appréciation) of the Commission of the European Communities vis-à-vis the Powers of Judicial Review of the Communities' Court of Justice and Court of First Instance*, *Fordham International Law Journal*, nr 3, 1999, s. 885.

<sup>51</sup> Se till exempel mål 42/84, *Remia* (REG 1985, s. 2566), punkt 34.

<sup>52</sup> Det är att märka att den tyska författningsdomstolen, som annars är känd för att pröva även politiskt relaterade frågor på djupet, har gett den federale lagstiftaren ett tämligen stort skönsmässigt utrymme när den tillämpar artikel 72 i den tyska grundlagen som är den närmaste motsvarigheten till subsidiaritetsprincipen i artikel 5 EG. Se Rideau, a.a.s. 460 och Emiliou, a.a.s. 78 ff. Det bör vidare observeras att även den amerikanska författningsdomstolen undviker att pröva renodlat politiska frågor enligt den så kallade *political question doctrine*. Se Nergelius, a.a.s. 122, särskilt fotnot 102.

nomisk och social art och gjort komplexa bedömningar. Följaktligen kunde en åtgärd endast förklaras ogiltig om den var uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvade.<sup>53</sup> Om det är fråga om en mer komplex subsidiaritetsbedömning kan man anta att EG-domstolen skulle tilldela gemenskapslagstiftaren ett motsvarande mått av skönsmässigt utrymme som den gjorde i fråga om proportionalitetsbedömningen ovan.

EG-domstolen kompenserar emellertid sin begränsade prövning i själva sakfrågan med en noggrann kontroll av att tillämpliga förfarandereglerna har iakttagits och att motiveringen är tillräcklig.<sup>54</sup> I den första domen där EG-domstolen tog ställning till subsidiaritetsprincipen (mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet),<sup>55</sup> tog den just ställning till motiveringskravet. Den menade att även om subsidiaritetsprincipen inte nämndes uttryckligen framgick det av övervägandena i ingressen till det ifrågasatta direktivet varför parlamentet och rådet ansåg att det var förenligt med subsidiaritetsprincipen, vilket innebar att motiveringskravet var uppfyllt. Möjligen har motiveringskravet skärps sedan denna dom meddelades, eftersom detta krav nu finns uttryckligen angivet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se avsnitt 4.3 ovan).<sup>56</sup> I sammanhanget skall påpekas att ju mer formaliserat förfarandet för subsidiaritetsbedömningen är,

---

<sup>53</sup> Jfr mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755), punkt 58, mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405), punkterna 55 och 56, samt mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 61.

<sup>54</sup> Ett belysande exempel är här mål C-269/90, Technische Universität München (REG 1991, s. I-5469, svensk specialutgåva, volym 11), s. 453.

<sup>55</sup> REG 1997, s. I-2405, punkt 22-29. Se för ett liknande resonemang, mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkt 33.

<sup>56</sup> EG-domstolen förde visserligen samma resonemang när det gällde motiveringskravet i mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. I-7079), punkt 33, men detta mål gällde också tiden innan Amsterdamfördragets ikraftträdande.

desto mer långtgående kan EG-domstolens rättskontroll förväntas bli i formellt hänseende.<sup>57</sup>

EG-domstolen prövar sålunda *dels* den formella sidan av subsidiaritetsprincipen, det vill säga främst om berörda institutioner och andra organ har fått tillfälle att framlägga sina synpunkter och därvid haft nödvändig tid till sitt förfogande samt om motiveringsskyldigheten har iakttagits, *dels* den materiella sidan, det vill säga själva subsidiaritetsbedömningen, även om den i det senare fallet kan förväntas vara noga med att ge gemenskapslagstiftaren ett skönsmässigt utrymme och inte sätta sig i dennes ställe.

EG-domstolen har också visat hur den kontrollerar att subsidiaritetsprincipen har iakttagits. I sin dom i mål C-49/01 angående giltigheten av direktivet om tobaksmärkning angav domstolen – efter att det hade klarlagts att det rörde sig om ett område med delad kompetens – att det först skulle undersökas om målet för den planerade åtgärden *bättre* kunde uppnås på gemenskapsnivå och därefter om omfattningen av den åtgärd som vidtagits av gemenskapen *inte gick längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvade målen*.<sup>58</sup> Det är alltså fråga om ett effektivitets- och ett proportionalitetstest och EG-domstolen utför proportionalitetsbedömningen inom ramen för subsidiaritetsbedömningen (jfr avsnitt 5 ovan).<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Stephen Weatherill och Paul Beaumont framhåller i EU-law, (3:e uppl. 1999), s. 27-32, att den formella sidan av subsidiaritetsprincipen lämpar sig mycket väl för rättslig kontroll, särskilt sedan protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har trätt i kraft. Se också Dehousse, a.a.s. 37 ff., som argumenterar för att det administrativa förfarandet för subsidiaritetsprövningen skall byggas ut.

<sup>58</sup> Se Se mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) Limited och Imperial Tobacco Limited mot Secretary of State for Health (ej ännu publicerat i rättfallssamlingen), punkt 180 och 184.

<sup>59</sup> Joakim Nergelius har påpekat att nyckelordet i artikel 5 EG, för att avgöra vilket subsidiaritetsstest som skall utföras, är ”därför” och att artikeln därmed uttrycker ett kausalsamband; det är just för att syftet med åtgärden inte kan uppnås genom beslut på nationell nivå som den bättre kan uppnås på EG-nivå. Se Nergelius, a.a.s. 114.

Det råder alltså ingen tvekan om att EG-domstolen kommer att tillämpa subsidiaritetsprincipen framöver. Den står emellertid inför en svår balansakt. Om den tar för lätt på prövningen eller tilldelar de politiska institutionerna ett för stort skönsmässigt utrymme kommer den att anklagas för att inte ta sin roll som författningsdomstol på allvar. Om den å andra sidan går för långt i sin bedömning kommer den att anklagas för judiciell aktivism och för att rubba den institutionella maktbalansen.<sup>60</sup>

Det skall dock tilläggas att EG-domstolen hittills inte prövat något fall där tillämpningen av subsidiaritetsprincipen verkligen har ställts på sin spets. I de mål där medlemsstaterna har åberopat principen har syftet varit att få till stånd en ogiltighetsförklaring av en viss gemenskapslagstiftning till varje pris.<sup>61</sup> Det rättsliga skälet till varför gemenskapslagstiftningen skulle vara ogiltig tycks inte ha tillmätts någon avgörande betydelse. Subsidiaritetsprincipen har sålunda åberopats jämte ett stort antal andra ogiltighetsgrunder och en mer principiell argumentering till stöd för att området skulle kunna regleras effektivare på nationell nivå har hittills lyst med sin frånvaro.

---

<sup>60</sup> Jfr J.H.H Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999, s. 211 och Nergelius, a.a.s 123.

<sup>61</sup> Se särskilt målen C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet (REG 1997, s. I-2405) och C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet (REG 2001, s. 7079).

## **7 UTÖKAD TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETSPRINCIPEN?**

I det följande skall redogöras för de förslag som har lagts fram avseende en utökad tillämpning av subsidiaritetsprincipen. I detta avseende har arbetet inom ramen för det europeiska konventet granskats. Jag har i synnerhet beaktat slutrapporten av den 23 september 2002 av arbetsgrupp I (subsidiaritetsprincipen), slutrapporten av den 22 oktober 2002 av arbetsgrupp IV (nationella parlament), utkastet till artiklarna 1–16 i det konstitutionellt fördraget av den 6 februari 2003 samt utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och de nationella parlamentens roll i EU av den 27 februari 2003.

### **7.1 Vägledande principer**

Arbetsgrupp I anser att subsidiaritetsprincipen i huvudsak är en politisk princip, vars genomförande förutsätter betydande handlingsfrihet för institutionerna och att kontrollen av den bör vara av huvudsakligen politisk art och ske innan rättsakten i fråga träder i kraft. Denna tydliga betoning av principens politiska karaktär, som också framhålls av arbetsgrupp IV, skiljer sig från det synsätt som låg till grund för subsidiaritetsprincipens införande i EG-fördraget (se avsnitt 4.1 ovan). Arbetsgrupp I har, i likhet med arbetsgrupp IV, föreslagit att de nationella parlamenten skall spela en framträdande roll i den politiska förhandskontrollen av subsidiaritetsprincipen. Det är meningen att denna nya roll skall framgå direkt av fördraget. I utkastet till konstitutionellt fördrag av den 6 februari 2003 stadgas sålunda i artikel 9.2 att:

”Institutionerna skall när de utövar unionens icke exklusiva befogenheter tillämpa subsidiaritetsprincipen enligt protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till konstitutionen. Det förfarande som avses i detta protokoll gör det möjligt för medlemsstaternas nationella parlament att se till att subsidiaritetsprincipen följs.”



Arbetsgrupp I har vidare föreslagit att EG-domstolen – efter att en rättsakt har antagits – skall kunna pröva om den överensstämmer med subsidiaritetsprincipen på talan av nationella parlament och Regionkommittén. I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 föreskrivs att domstolen skall ha behörighet att pröva en talan som väcks av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eventuellt på begäran av deras nationella parlament och i enlighet med deras respektive konstitutionella ordning. En sådan talan skall även få väckas av Regionkommittén med avseende på rättsakter om vilka den har hörts.

## **7.2 Subsidiaritetsprincipen skall tillämpas tidigt under lagstiftningsförfarandet**

Arbetsgrupp I anser att subsidiaritetsprincipen tillämpas bättre om man tar hänsyn till den tidigt under lagstiftningsförfarandet. Under utarbetandet av förslag till en rättsakt är det kommissionens ansvar att se till att subsidiaritetsprincipen följs. Det är kommissionens sak att så tidigt som möjligt samråda med samtliga aktörer (särskilt medlemsstaterna, näringslivet, lokala och regionala organ samt arbetsmarknadens parter) som kan påverkas direkt eller indirekt av den rättsakt som planeras eller är under utarbetande. Varje lagstiftningsförslag bör således innehålla en ”subsidiaritetsanalys”<sup>62</sup> med detaljerade uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritetsprincipen följts.

Arbetsgruppen anser också att kommissionens föredragning av det årliga lagstiftningsprogrammet är ett viktigt tillfälle att föra en första diskussion om subsidiaritetsprincipen och har därför föreslagit att dessa program skall diskuteras av Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

---

<sup>62</sup> Även uttrycket ”subsidiaritetskort” har använts i den svenska översättningen. Det engelska uttrycket är här ”subsidiarity sheet” och det franska ”fiche subsidiarité”. Man tänker sig alltså att subsidiaritetsaspekten skall behandlas på ett separat blad eller i en fristående promemoria.

### **7.3 Mekanism för tidig varning ("early-warning system")**

Arbetsgrupp I har föreslagit att den politiska förhandskontrollen skall genomföras på följande sätt:

- Kommissionen skall direkt till varje nationellt parlament översända sina lagstiftningsförslag (för närvarande är detta regeringarnas uppgift i enlighet med protokollet om de nationella parlamenten) samtidigt som gemenskapslagstiftaren (rådet och Europaparlamentet) tillställs dessa.
- Inom sex veckor från och med datum för översändandet och innan det egentliga lagstiftningsförfarandet inleds skall varje nationellt parlament ha möjlighet att avge ett motiverat yttrande om huruvida det aktuella förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta yttrande bör vara uttryck för en majoritetsuppfattning och involvera hela den berörda församlingen i enlighet med de bestämmelser som fastställs av denna. Detta motiverade yttrande bör ställas till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. De motiverade yttrandet bör endast avse förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen (och inte dess sakinhåll) och kan vara av allmän karaktär eller endast avse en speciell bestämmelse i det granskade förslaget. Yttrandet kan även uppmärksamma gemenskapslagstiftaren på att subsidiaritetsprincipen kan komma att kränkas om en viss bestämmelse ändras på ett eller annat sätt under lagstiftningsförfarandet.

Följderna av sådana yttranden för återstoden av lagstiftningsförfarandet kan indelas efter antalet mottagna motiverade yttranden och deras innehåll enligt följande:

- Om gemenskapslagstiftaren inom den angivna sexveckorsfristen endast mottar ett begränsat antal yttranden, skall denne ytterligare och mer specifikt motivera rättsakten med avseende på subsidiaritetsprincipen.
- Om lagstiftaren inom den angivna sexveckorsfristen mottar ett betydande antal yttranden från en tredjedel av de nationella parlamenten, skall kommissionen ta upp sitt förslag till

förnyad behandling. Denna förnyade behandling kan leda till att kommissionen antingen vidhåller sitt förslag eller ändrar det eller drar tillbaka det.

Flera av arbetsgruppens medlemmar ansåg vidare att sammankallandet av förlikningskommittén (artikel 251 EG) kan vara ett lämpligt tillfälle för att på nytt involvera de nationella parlamenten i kontrollen av subsidiaritetsprincipen. Arbetsgruppen föreslog därför att kommissionen skall översända rådets gemensamma ståndpunkt samt Europaparlamentets ändringar till de nationella parlamenten så snart förlikningskommittén sammankallas. De nationella parlamenten kan då informera sina respektive regeringar om sina synpunkter i fråga om subsidiaritetsprincipen, men de kan även om de så önskar och på samma villkor som angetts ovan och inom den angivna fristen för förlikningsförfarandet (sex veckor) avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Arbetsgrupp IV har framhållit att de nationella parlamenten bör kunna ta upp problem som gäller subsidiaritet under hela lagstiftningsprocessen då ett förslag har ändrats väsentligt. I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 har hänsyn tagits till dessa synpunkter. I punkt 7 i protokollet anges att medlemsstaternas nationella parlament också kan, under tidsfristen mellan sammankallandet av förlikningskommittén och dess möte, lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att antingen rådets gemensamma ståndpunkt eller Europaparlamentets ändringsförslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen. Vid förlikningskommitténs möte skall Europaparlamentet och rådet ta största möjliga hänsyn till yttrandena från medlemsstaternas nationella parlament.

## **7.4 EG-domstolens rättskontroll**

Arbetsgrupp I anser att det är viktigt att upprätta ett samband mellan möjligheten att besvara sig på grund av åsidosättande av subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamentens an-

vändning av det ovan föreslagna förfarandet för tidig varning. Den har understrukit att ett rättsligt förfarande endast skall kunna tillgripas i ett begränsat antal, troligtvis exceptionella fall, när den politiska fasen har uttömt sina möjligheter utan att man har kunnat finna en lösning som det eller de nationella parlamenten kan godta.

Arbetsgrupp I har därför föreslagit att ett nationellt parlament (eller en kammare i ett parlament med två kammare) *som har avgivit ett motiverat yttrande* inom ramen för det ovan beskrivna systemet för tidig varning skall få vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Arbetsgrupp IV har emellertid invänt att rätten till överklagande inte bör begränsas till de nationella parlament som har lämnat motiverade yttranden i ett tidigt skede. I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 har denna synpunkt beaktats. Samtidigt tycks de nationella parlamentens inte ges samma självständiga ställning som i förslaget från arbetsgrupp I. I utkastet till protokoll anges nämligen att EG-domstolen skall vara behörig att pröva en talan som *väcks av medlemsstaterna* rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, *eventuellt på begäran av deras nationella parlament*. Detta får tolkas som att det enbart är medlemsstaternas regeringar som får väcka talan, precis som idag.

Arbetsgrupp I har vidare föreslagit att Regionkommittén skall ha rätt att vända sig till EG-domstolen med anledning av att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts. Detta skulle gälla i ärenden där Regionkommittén har ombetts yttra sig och där yttrandet i fråga har innehållit invändningar avseende iakttagandet av subsidiaritetsprincipen. I utkastet till protokoll om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna anges sålunda att en talan om åsidosättande av subsidiaritetsprincipen får väckas av Regionkommittén med avseende på rättsakter om vilka den har hörts.

Arbetsgrupp I undersökte även möjligheten att inrätta en mekanism för rättslig förhandskontroll (mellan antagandet av ge-

menskapsrättsakten och dess ikraftträdande). Den valde emellertid att inte föreslå detta, bland annat eftersom det skulle betyda att subsidiaritetskontrollen skulle förlora sin företrädesvis politiska karaktär.

## **8 KOMMENTARER TILL FÖRSLAGEN OM ÖKAD TILLÄMPNING AV SUBSIDIARITETSPRINCIPEN**

### **8.1 Politisk granskning (ex ante)**

Att den politiska granskningen av subsidiaritetsprincipen stärks är välkommet av flera skäl. För det första är subsidiaritetsprincipen en politiskt betonad princip. Om man vill förstärka principens betydelse inom EU, är det sålunda naturligt att detta görs på det politiska planet. Det är härvid viktigt att principen får ett genomslag så tidigt som möjligt i lagstiftningsprocessen, men också att subsidiaritetskontrollen kan ske kontinuerligt fram till dess rättsakten i fråga antas. Lämpliga avstämningsstillfällen är när rådet antagit en gemensam ståndpunkt och när förlikningskommittén sammankallas. För det andra – vilket kommer att beröras senare i detta avsnitt – innebär en förstärkning av subsidiaritetsgranskningen under lagstiftningsförfarandet även att förutsättningarna för den juridiska efterhandskontrollen förbättras.

Det är av principiellt intresse att de nationella parlamenten föreslås delta på ett organiserat och självständigt sätt i EU:s lagstiftningsförfarande. Detta är betydelsefullt ur demokratisk synvinkel, eftersom det är just de folkvalda parlamentariska församlingarna, vilka avhänt sig lagstiftningskompetens till EU-institutionerna, som föreslås kontrollera hur den överlåtna kompetensen utnyttjas av institutionerna. Det är förvisso möjligt att vissa medlemsländers parlament redan i dag har en relativt god överblick över hur den överlåtna kompetensen utnyttjas samt möjlighet att via sin regering kontrollera att den inte missbrukas. Betydelsen av att de nationella parlamenten ges en fördragsfäst rätt att medverka i lagstiftningsförfarandet inom EU bör emellertid inte underskattas. Detta innebär i sig en förstärkning av EU:s demokratiska legitimitet, eftersom lagstiftningsförfarandet därigenom blir mer demokratiskt.

Förslaget är emellertid inte bara en symbol för ökad demokratisk legitimitet inom EU. Om förfarandet för parlamentarisk medverkan tas på allvar av parlamenten själva, kan det medfö-

ra en rad konkreta förbättringar av lagstiftningsförfarandet inom EU.

Det är knappast någon överdrift att påstå att nationella parlament för närvarande befinner sig vid sidan om lagstiftningsarbetet i EU och att – när de väl engagerar sig i en EU-fråga – tenderar att driva nationella särintressen, snarare än att verka för Europas bästa (bonus commune). I regel blir härigenom regeringarnas handlingsfrihet begränsad, eftersom de står till svars inför sina parlament. En parlamentarisk förhandskontroll av detta slag är enbart av godo för EU om parlamenten betraktar frågorna i ett vidare europeiskt perspektiv. Risken är emellertid stor att debatten i rådet, sedan den influerats av nationella parlament, i ännu högre grad kommer att handla om hur man skall kunna förena motstridiga nationella intressen i en kompromisstext, i stället för att finna den lösning som bäst tjänar långsiktiga europeiska intressen. Om de nationella parlamenten medverkar i lagstiftningsförfarandet kan detta leda till att de får en djupare och mer nyanserad syn på Europapolitiken, vilket kan vara gynnsamt för lagstiftningsförfarandet i stort. Av stor betydelse är här att kommissionen, som ju har till uppgift att tillvarata europeiska intressen, ges möjlighet att tidigt i lagstiftningsförfarandet själv bemöta argument från de nationella parlamenten. Kommissionen uppmärksammas då tidigt på att dess förslag kan vara oförenligt med subsidiaritetsprincipen och de nationella parlamenten får tidigt en förklaring till varför kommissionen anser att en viss fråga ”bättre” kan regleras på EU-nivå än på nationell nivå.

Det skall i sammanhanget understrykas att de nationella parlamenten inte skall kommentera själva sakinnehållet i kommissionens förslag. Detta utesluter dock inte att de nationella parlamenten måste granska förslagens sakinnehåll noggrant för att kunna utföra sin subsidiaritetsprövning, vilket i sin tur skapar bättre förutsättningar för diskussion och samsyn i COSAC, samarbetsorganet för de nationella parlamenten. I förlängningen kan detta leda till att den europeiska lagstiftningen blir mer genomtänkt och demokratiskt förankrad.

Inledningsvis påpekades att subsidiaritetsprincipen tillmäts störst betydelse i federala stater. Man skulle därför kunna tro att en utökad tillämpning av subsidiaritetsprincipen innebär att EU blir mer federalt. Så är dock inte fallet. Förslaget om att ge de nationella parlamenten möjlighet att medverka i EU:s lagstiftningsförfarande innebär att de ges en fördragsmässig bas för att utöva inflytande. De ges utökade möjligheter till insyn i lagstiftningsförfarandet och bättre möjligheter att kontrollera sina regeringar. Demokratien på EU-nivå förstärks alltså genom att de demokratiska församlingarna i medlemsstaterna närmar sig beslutsfattandet inom EU. En federal utveckling förutsätter däremot att Europaparlamentets makt stärks, på bekostnad av medlemsländernas makt i rådet, vilket innebär att EU:s institutioner *ffärmar* sig från de nationella demokratiska systemen och skapar en självständig demokratisk ordning på europeisk nivå, i förlängningen en europeisk förbundsstat med egen demokratisk legitimitet. En sådan utveckling innebär att Europaparlamentet successivt ersätter rådet som lagstiftande församling. De nationella parlamentens möjlighet till inflytande via sina regeringar går därmed förlorad, men de får i gengäld medverka direkt i lagstiftningsprocessen, till exempel via en andra kammare till Europaparlamentet.

## **8.2 Juridisk kontroll (ex post)**

Det bör noteras att detta inte är första gången som förslag lämnas om utökade möjligheter att väcka talan vid EG-domstolen för att pröva om en rättsakt är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Under regeringskonferensen som banade väg för Maastrichtfördraget föreslog Tyskland att regioner i vid mening genom Regionkommittén skulle ha möjlighet att väcka talan vid EG-domstolen i fall där regler som berörde regionala kompetenser hade antagits på europeisk nivå i strid med subsidiaritetsprincipen. Storbritannien föreslog vid denna tidpunkt att medlemsstaterna skulle få rätt att redan under utarbetandet av en rättsakt låta EG-domstolen pröva om den var förenlig med subsidiaritetsprincipen.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Se SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 124.



Som framgått avfärdade arbetsgrupp I tanken på att låta EG-domstolen redan under utarbetandet av en rättsakt pröva om den är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Detta får anses vara en rimlig avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet. EG-domstolen har för övrigt tidigare ställt sig tveksam till en sådan förhandskontroll.<sup>64</sup> Däremot vill arbetsgrupp I att såväl nationella parlament som Regionkommittén skall få väcka talan vid EG-domstolen om de anser att en rättsakt är oförenlig med subsidiaritetsprincipen. Frågan är om detta är nödvändigt. Det är inte troligt att rätten att väcka en sådan talan kommer att utnyttjas särskilt ofta. Att väcka talan vid EG-domstolen är inte okomplicerat. Talan måste inges inom tidsfristen på två månader som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG och utformas i enlighet med EG-domstolens rättegångsregler. För ha en realistisk chans till framgång måste den också stödjas av en tungt vägande rättslig argumentering. Som framgick av avsnitt 6.2 ovan har EG-domstolen behandlat väldigt få fall där subsidiaritetsprincipen har åberopats sedan principen infördes i EG-fördraget. Det är inte troligt att nationella parlament eller Regionkommittén kommer att utnyttja denna möjlighet särskilt mycket oftare än vad medlemsländerna hittills har gjort.

Att det någon gång uppstår en situation där ett nationellt parlament eller Regionkommittén anser att subsidiaritetsprincipen har kränkts är dock troligt. På samma sätt som vissa medlemsstater, sedan de blivit överröstade i rådet, har väckt talan vid EG-domstolen om ogiltigförklaring av en rättsakt som de anser är oförenlig med subsidiaritetsprincipen, kan nationella parlament och Regionkommittén komma att agera på motsvarande sätt.

Det kan vidare antas att blotta närvaron av en möjlighet till en judiciell efterhandskontroll gör att det politiska förfarandet och i synnerhet de rättigheter som tillerkänns de nationella parlamenten kommer att tas på större allvar.

Principiella skäl talar också för att en part som har givits rätt att delta i ett förfarande och därvid tillerkänts vissa rättigheter,

---

<sup>64</sup> Se Rideau, a.a.s. 462.

även bör ha processuella möjligheter att tillvarata sina rättigheter.<sup>65</sup> Denna grundsats kan sägas uttryckas i artikel 13 i Europakonventionen, vari anges att ”var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel ...” och artikel 47 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna i vilken anges att ”var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol”. EG-domstolen har följaktligen i en rad domar slagit fast ett aktivt deltagande under det administrativt förfarande skapar en presumtion för talerätt.<sup>66</sup>

Det är här viktigt att understryka att en talan från ett nationellt parlament och Regionkommittén inte enbart behöver röra frågan huruvida subsidiaritetsprincipen har kränkts, utan kan också röra processuella frågor, till exempel att det har saknats möjlighet att framföra synpunkter, att lagförslaget inte har funnits på vissa språk eller att omröstningsreglerna för när kommissionen är skyldig att ompröva sitt förslag inte har respekterats.

Det bör i sammanhanget erinras om att Europaparlamentet – innan det gavs en uttrycklig rätt att väcka talan i fördraget – gavs en sådan rätt i ett fall där det hävdade att rådets val av rättslig grund för en förordning medförde ett åsidosättande av dess rättigheter i och med att det berövades den genom samarbetsförfarandet erbjudna möjligheten att delta mera ingående och aktivt i utarbetandet av rättsakten än som var fallet inom ramen för samrådsförfarandet. EG-domstolen ansåg att den omständigheten att det inte fanns någon bestämmelse i fördra-

---

<sup>65</sup> Jfr Anthony Arnall, *Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty*, *Common Market Law Review*, 1995, s. 11.

<sup>66</sup> Se till exempel mål 26/76, *Metro mot kommissionen* (REG 1977, s. 1875, svensk specialutgåva, volym 3, s. 431), 75/84, *Metro mot kommissionen* (REG 1986, s. 3021), de förenade målen 239 och 275/82, *Allied Corporation mot kommissionen*, (REG 1984, s. 1005, svensk specialutgåva, volym 7, s. 519) och 264/82, *Timex mot rådet och kommissionen* (REG 1985, s. 849, svensk specialutgåva, volym 8, s. 117).

gen som gav parlamentet rätt att väcka talan om ogiltigförklaring inte kunde väga tyngre än det grundläggande intresset av att upprätthålla och respektera den institutionella jämvikt som slagits fast i fördraget. Följaktligen kunde parlamentets talan upptas till sakprövning, under förutsättning att talan uteslutande syftade till att skydda parlamentets befogenheter och endast grundades på att dessa hade kränkts.<sup>67</sup>

EG-domstolens rättskontroll kan alltså komma att avse, förutom subsidiaritetsprincipens tillämpning, vissa processuella frågor. Det är därför viktigt att de nationella parlamentens processuella rättigheter och skyldigheter blir så klart reglerade som möjligt. I detta avseende menar jag att arbetsgrupp I:s förslag är behäftat med flera brister. Arbetsgruppen föreslår att om gemenskapslagstiftaren *"endast mottar ett begränsat antal yttranden"* skall denne ytterligare och mer specifikt motivera rättsakten med avseende på subsidiaritetsprincipen. Om gemenskapslagstiftaren däremot mottar ett *"betydande antal yttranden från en tredjedel av de nationella parlamenten"*, skall kommissionen ta upp sitt förslag till förnyad behandling. I det första fallet förutses således ingen ändring i kommissionens förslag, medan, i det andra fallet, det är möjligt att kommissionen kommer att modifiera sitt förslag eller till och med ta tillbaka det. Förslaget är utformat i aritmetiska och vaga termer såsom "begränsat antal" och "betydande antal". Det enda klara uttryck som används är "en tredjedel". Ingen som helst hänsyn tas alltså till innehållet i yttrandena. Detta innebär att även om ett "begränsat antal" parlament kommer med välmotiverade yttranden där ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen allvarligt ifrågasätts, är gemenskapslagstiftaren endast skyldig att "ytterligare och mer specifikt motivera rättsakten med avseende på subsidiaritetsprincipen". Det vore bättre om lagstiftaren modifierar sitt förslag när den själv blir övertygad om att detta är nödvändigt, oberoende av om det är ett, tre eller tjugo parlament som har yttrat sig.

---

<sup>67</sup> Se mål C-70/88, Parlamentet mot rådet (REG 1990, s. I-2041, svensk specialutgåva, volym 11, s. 405).

I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har emellertid förfarandet förenklat och nämnda oklarheter undanröjts. I protokollet anges att:

”Europaparlamentet, rådet och kommissionen skall ta hänsyn till motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Om minst en tredjedel av de nationella parlamenten skulle lämna motiverade yttranden om att kommissionens förslag inte respekterar subsidiaritetsprincipen skall kommissionen ompröva sitt förslag. Efter omprövningen kan kommissionen besluta att antingen stå fast vid sitt förslag, ändra det eller dra tillbaka det. Kommissionen skall motivera sitt beslut.

Flera intressanta förslag om att förstärka de nationella parlamentens ställning ytterligare har lämnats av Gisela Stuart, som var ordförande i arbetsgrupp IV och tillhör presidiet i konventet.<sup>68</sup> Hon har föreslagit att om *två tredjedelar* av parlamenten ifrågasätter förslaget, skall kommissionen vara *skyldig att dra tillbaka det*. Hon har också föreslagit att varje kammare i ett parlament förfogar över en röst när det skall avgöras om en tredjedel eller två tredjedelar av de nationella parlamenten är negativa till ett förslag. Ett parlament med bara en kammare, som den svenska riksdagen, skall enligt förslaget alltid föfoga över två röster. Stuart anser också att ett förslags förenlighet med *såväl subsidiaritetsprincipen som proportionalitetsprincipen* skall kunna tas upp i ett yttrande under lagstiftningsförfarandet och sedermera i en talan inför EG-domstolen.

Förslaget att det skall vara möjligt att ta upp både proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen i ett yttrande är logiskt om man beaktar att i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte görs någon klar åtskillnad mellan dessa bägge principer. Som angavs i avsnitt 5 innefattar en subsidiaritetsprövning en form av proportionalitetsbedömning, vilket också har bekräftats i EG-domstolens praxis (se avsnitt 6.2 ovan). Att proportionalitetsprincipen omnämns uttryckligen får emellertid till följd att ett yttrande och en talan vid EG-domstolen även kan avse områden som om-

<sup>68</sup> Bidrag 233 av Gisela Stuart av den 6 februari 2003 (CONV 540/03).

fattas av gemenskapens exklusiva kompetens (proportionalitetsprincipen är som sagt till skillnad mot subsidiaritetsprincipen inte begränsad till områden där det råder delad kompetens mellan medlemsstaterna och gemenskapen). Huruvida man på detta sätt skall utvidga de nationella parlamentens och eventuellt Regionkommitténs kontroll är huvudsakligen en politisk lämplighetsfråga.

Arbetsgrupp I har vidare föreslagit att de nationella parlament som *har avgett ett yttrande* skall få väcka talan vid EG-domstolen. Detta kan ställa till med problem i praktiken. Det kan finnas olika skäl till varför ett yttrande inte avgavs inom ramen för sexveckorsfristen. Det är tänkbart att EU-institutionerna i brådskande fall försöket korta fristen och att vissa nationella parlament inte hinner avge ett yttrande. Det är vidare troligt att det uppstår situationer då alla språkversioner inte finns tillgängliga samtidigt och att fristen då sätts till exempel från den dag då den franska versionen blev tillgänglig. Om det föreligger sådana förhållanden är det inte rimligt att ett parlament som anser att en rättsakt strider mot subsidiaritetsprincipen och som påtalar att dess rättigheter under förfarandet inte har respekterats skall förvägras rätten att väcka en talan i syfte att tillvarata dessa rättigheter. Ett annat tänkbart fall är att förslaget modifieras under lagstiftningsförfarande på ett sätt som gör att något parlament anser att det förslag som inledningsvis var förenligt med subsidiaritetsprincipen i slutändan strider mot samma princip. Arbetsgrupp I tycks anse att det skall ankomma på parlamenten själva att förutse sådana ändringar, men detta menar jag är orimligt. Härtill kommer att om ett villkor för att väcka talan blir att ett yttrande har avgivits inom sexveckorsfristen, finns risk för att de nationella parlamenten för säkerhets skull avger ett sådant yttrande, vilket kan leda till att onödigt många yttranden lämnas in.

I utkastet till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna av den 27 februari 2003 har emellertid talerätten inte begränsats till nationella parlament som avgivit ett yttrande. Detta är positivt. I protokollutkastet tycks dock de nationella parlamentens självständiga ställning ha un-

dergrävts. I punkt 8 i utkastet föreskrivs att en talan får väckas av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, ”eventuellt på begäran av deras nationella parlament”. Av denna formulering framgår att de nationella parlamenten inte avses kunna väcka en talan på egen hand. De skall istället anmoda sin regering att väcka talan för sin räkning. Jag anser att en sådan ordning är problematisk. Det är fullt tänkbart att ett nationellt parlament väcker en talan som inte ligger i dess regerings intresse, eller till och med mot sin regering, eftersom det är regeringskollektivet i rådet som är den troliga motparten i tvisten. Det kan, i vart fall i teorin, inte uteslutas att regeringen, det vill säga medlemsstaten, i en sådan situation väljer att intervenser på rådets sida mot det nationella parlamentet. Om en ordning skapas där det inte finns möjlighet att skilja på dessa potentiellt motstridiga intressen, skapas inneboende spänningar i systemet som kan undergräva dess effektivitet. Det är viktigt att de nationella parlamenten på ett självständigt och oberoende sätt kan följa upp den politiska förhandsgranskningen av subsidiaritetsprincipen med en juridisk efterhandskontroll. Det är ju nämligen de nationella parlamentens rättigheter gentemot EU-institutionerna och därmed även regeringarna som är i fråga och de nationella parlamenten bör därför ha självständiga processuella möjligheter att tillvarata dessa rättigheter.

Jag anser att villkoren för de nationella parlamentens talerätt skulle kunna utformas på liknande sätt som Europaparlamentets talerätt har formulerats i artikel 230 EG, till exempel enligt följande:

”Medlemsstaternas nationella parlament får, om de anser att en rättsakt står i strid med subsidiaritetsprincipen, väcka en talan för att ta tillvara sina rättigheter enligt protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.”

I samma stycke kan vad gäller Regionkommittén tilläggas ”En sådan talan får även väckas av

Regionkommittén med avseende på rättsakter som den har givits tillfälle att yttra sig över enligt bestämmelserna i detta fördrag.”

### 8.3 Fördragsändringar

Kretsen av taleberättigade vid EG-domstolen framgår av artikel 230 EG. Det finns flera skäl som talar för att möjligheten för de nationella parlamenten och Regionkommittén att väcka en talan om att en rättsakt är oförenlig med subsidiaritetsprincipen bör framgå direkt av denna artikel. För det första talar rena tydlighetsskäl för detta. Om möjligheten finns, bör den också uttryckligen framgå av själva fördraget. För det andra anser jag att det är tveksamt om man ens tolkningsvis kan läsa in en möjlighet för Regionkommittén och de nationella parlamenten att väcka talan enligt artikel 230 EG i sin nuvarande lydelse. Regionkommittén är överhuvudtaget inte nämnd i artikeln, till skillnad mot till exempel Revisionsrätten och Europeiska centralbanken. När det gäller nationella parlament kan visserligen hävdas att de bör betraktas som ”medlemsstater” i den mening som avses i artikel 230.2 EG. I fördraget definieras inte medlemsstat, även om det i praktiken handlar om medlemsstaternas regeringar. Två omständigheter gör emellertid att det är olämpligt att betrakta ett nationellt parlament som medlemsstat i den mening som avses i artikel 230.2 EG. För det första är medlemsstaten en så kallad privilegierad taleberättigad, det vill säga rätten att väcka talan är i princip villkorslös, medan de nationella parlamenten har föreslagits få en mycket mer begränsad rätt att väcka talan. För det andra är det som sagt tänkbart att det nationella parlamentet väcker en talan som inte ligger i regeringens intresse och till och med mot sin regering.

I utkastet till artiklarna 1–16 i det konstitutionella fördraget av den 6 februari 2003 anges att förfarandet i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna skall göra det möjligt för medlemsstaternas nationella parlament att se till att subsidiaritetsprincipen följs (artikel 9.2). Det anges vidare att kommissionen vid det förfarande för kontroll av subsidiaritetsprincipen som anges i artikel 9 skall uppmärksamma medlemsstaternas nationella parlament på de förslag som bygger på denna artikel (artikel 16.2). Vissa ledamöter av konventet har föreslagit att man skall lägga till

Regionkommittén vid sidan av de nationella parlamenten i detta sammanhang.<sup>69</sup> Att Regionkommittén härvid har en roll att spela är uppenbart. Huruvida Regionkommittén skall omnämnas i artikeln beror emellertid på om man finner det lämpligt att reglera dess roll i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I utkastet till protokoll av den 27 februari 2003 omnämns inte Regionkommittén som part i granskningsförfarandet och det är sålunda i dagsläget inte lämpligt att den omnämns i artiklarna 9 och 16 i utkastet till det konstitutionella fördraget.

---

<sup>69</sup> Se till exempel förslag till ändring av artikel 9.2 av Linda McAvan.



## 9 KONSEKVENSER FÖR SVERIGE

Den svenska riksdagen förutsätts alltså kunna avge ett yttrande om ett kommissionsförslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen sex veckor efter att kommissionen har lagt fram det. Frågorna kring den svenska riksdagens möjlighet att avge ett sådant yttrande har nyligen diskuterats i en expertrapport till 2004-kommittén av statsvetaren Hans Hegeland som också är föredragande i riksdagen.<sup>70</sup> Han konstaterar att med gällande reglering kan inte EU-nämnden avge ett sådant yttrande å riksdagens vägnar. Även om det är möjligt att ge nämnden en sådan uppgift är det troligare att beslut om att avge ett sådant yttrande kommer att fattas av kammaren efter beredning i berört fackutskott.<sup>71</sup>

Hegeland menar att sexveckorsfristen är mycket snävt tilltagen om man ser till den normala arbetstakten i riksdagen. Ett annat problem är den svenska riksdagens tidiga sommaruppehåll. Under juni och juli råder full aktivitet i EU. Om riksdagen är stängd under denna period kan den inte kontrollera att subsidiaritetsprincipen respekteras.

Det kan vidare vara lämpligt att utveckla det samrådsförfarande som nu finns mellan regering och riksdag i Sverige. Regeringen lämnar i dag så kallade faktapromemorior till riksdagen om nya kommissionsförslag vari förslagets förhållande till svenska regler beskrivs. Dessa promemorior bör i regel ge riksdagen ett tillräckligt underlag för att kunna granska om ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. För att underlätta riksdagens subsidiaritetskontroll bör regeringen lägga fram dessa promemorior så tidigt som möjligt.

<sup>70</sup> Se SOU 2002:81, Riksdagens roll i EU, s. 28 ff.

<sup>71</sup> Det kan här inskjutas att det inte torde krävas någon grundlagsändring för att riksdagen skall kunna avge ett yttrande direkt till en EU-institution eller väcka talan vid EG-domstolen. Om riksdagen tilldelas dessa befogenheter i EG-fördraget eller i EU:s nya ”konstitutionella fördrag” kommer de att omfattas av den till EU överlåtna lagstiftningskompetensen och behöver därför inte nödvändigtvis framgå av grundlagen. Riksdagen kan inte heller härigenom anses ingå en för riket bindande internationell överenskommelse eller annat liknande åtagande (jfr RF, 10 kap.)

Det är inte troligt att riksdagen kommer att behöva utnyttja sin möjlighet att begära att EG-domstolen prövar om en rättsakt är förenlig med subsidiaritetsprincipen särskilt ofta. Att möjligheten finns är dock viktigt av skäl som redovisats ovan (se avsnitt 8.2 ovan).

Om talerätten för medlemsstaternas parlament skulle utformas på ett sådant självständigt sätt som arbetsgrupp I har föreslagit, skulle beslut av svenska riksdagen om att väcka talan kunna fattas av kammaren efter beredning i berört fackutskott.

Det kan i så fall vara lämpligt att också utse någon som rent fysiskt skall utforma talan. Detta ansvar skulle till exempel kunna anförtros EU-nämndens kanslichef, som därvid kan anlita utomstående experter vid behov.<sup>72</sup> Även om riksdagen ges en sådan självständig talerätt är det naturligtvis inget som hindrar – för det fall regeringen delar riksdagens uppfattning (regeringen kan till exempel ha blivit överröstad i rådet) – att regeringen väcker talan vid EG-domstolen och att riksdagen därvid får insyn i ärendet och tillfälle att lämna sina synpunkter.

Om de nationella parlamenten enbart ges möjlighet att väcka talan via sin regering – vilket föreliggande utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna tyder på – behöver inga särskilda åtgärder vidtas inom ramen för riksdagens organisation. Det räcker då att ett organ, till exempel EU-nämnden, utses att koordinera och lägga fram riksdagens synpunkter till regeringen.

---

<sup>72</sup> En sådan ordning skulle överensstämja relativt väl med den ordning som gäller inom regeringskansliet där rättschefen på UD:s rättssekretariat för EU-frågor företräder regeringen inför EG-domstolen.

## Referenser

### Rättsfall från EG-domstolen och förstainstansrätten

mål 26/76, Metro mot kommissionen, REG 1977, s. 1875, svensk specialutgåva, volym 3, s 431

målen 239 och 275/82, Allied Corporation mot kommissionen, REG 1984, s. 1005, svensk specialutgåva, volym 7, s. 519

mål 264/82, Timex mot rådet och kommissionen, REG 1985, s. 849, svensk specialutgåva, volym 8, s. 117

mål 42/84, Remia, REG 1985, s. 2566

mål 75/84, Metro mot kommissionen, REG 1986, s. 3021

mål 137/85, Maizena, REG 1987, s. 4587

mål C-70/88, Parlamentet mot rådet, REG 1990, s. I-2041, svensk specialutgåva, volym 11, s. 405

mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, svensk specialutgåva, volym 11, s. 453

mål T-29/92, SPO mot kommissionen, REG 1995, s. II-289

mål C-339/92, ADM Ölmühlen, REG 1993, s. I-6473

mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755

mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405

mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211

mål C-377/98, Nederländerna mot parlamentet och rådet, REG 2001, s. I-7079

mål C-405/98, Konsumentombudsmannen mot Gourmet, REG 2001, s. I-1795

målen C-466/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-471/98, C-472/98, C-475/98 och C-476/98, Kommissionen mot Förenade kungariket, Danmark, Sverige, Finland, Belgien,

Luxemburg, Österrike, Tyskland, domar meddelade den 5 november 2002, ej ännu publicerade i rättsfallssamlingen  
mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002 s. I-6453

mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) Limited och Imperial Tobacco Limited mot Secretary of State for Health, dom den 10 december 2002, ej ännu publicerat i rättsfallssamlingen

### **Handlingar från det europeiska konventet**

Slutrapporten av den 23 september 2002 av arbetsgrupp I – subsidiaritetsprincipen (CONV 286/02)

Slutrapporten av den 22 oktober 2002 av arbetsgrupp I – nationella parlament (CONV 353/02)

Utkast till artiklarna 1-16 i det konstitutionellt fördraget av den 6 februari 2003 (CONV 528/03)

Utkast till protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och de nationella parlamentens roll i EU av den 27 februari 2003 (CONV 579/03)

Bidrag 233 av Gisela Stuart av den 6 februari 2003 (CONV 540/03)

### **Offentligt tryck**

SOU 1974:84, Stat och kommun i samverkan

SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati

SOU 1995:123, Subsidiaritetsprincipen i EU

SOU 2002:81, Riksdagens roll i EU

### **Övrig litteratur**

Arnulf, Anthony; *Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty*, Common Market Law Review, 1995, s. 7

Bergström Maria; *Gemenskapslagstiftaren kvitterar: EG-domstolen bekräftar giltigheten av direktivet om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror*, ERT nr 2, 2003

Bernitz, Ulf; Sverige och Europarätten, Norstedts juridik 2002  
Constantinesco, Vlad; *Le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*,  
Revue trimestrielle de droit européen, nr 4, 1997

Cramér, Per; *Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i framtidens EG/EU*, Svensk juristtidning 1993, s. 533

Dehousse, Renaud; *Centralization and Decentralization in the European Community: Are we Asking the Right Questions?*, i *The Future of Europe – Centralized and Decentralized Approaches* (ERA 1994)

Eklunds, Lars F; *Subsidiaritetsprincipen : dess bakgrund och innebörd*, i bilagedelen till SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati, s. 9.

Emiliou, Nicholas; *Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf*, i *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, O'Keeffe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994

Fritz, Maria, Hettne, Jörgen och Rundegren, Hans; *När tar EG-rätten över*, andra utgåvan, Industrilitteratur 2001

Gulmann, Claus; *Some Remarks concerning the Principle of Subsidiarity*, i *The Future of Europe – Centralized and Decentralized Approaches* (ERA 1994)

Gustafsson, Sverker; *EG:s demokratiska legitimitet*, i bilagedelen till SOU 1994:12, Suveränitet och demokrati

Hallström, Per; *Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten*, Svensk Juristtidning 1992, s. 181

Hegeland, Hans; *Nationella parlament i Europeiska unionen*, i SOU 2002:81, Riksdagens roll i EU

Jerneck, Magnus; *Subsidiaritetsprincipen i EU*, SOU 1995:123

Kapteyn, P.J.G och VerLoren van Themaat, P; Introduction to the Law of the European Communities, 3:e uppl., reviderad av Laurence W. Gormley m.fl., Kluwer Law 1998

Melin, Mats och Schäder; Göran; EU:s konstitution, 3:e uppl, Norstedts Juridik 1998

Nergelius, Joakim; Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans, Norstedts juridik 1998

Pålsson, Sten; EG-fördragets inledande bestämmelser, kap. 5 i EU-publika, Kommentar till EG-rätten (1996)

Rideau, Joël; Droit institutionnel de l'union et des communautés européennes, 2:a uppl. L.G.D.J, 1996

Steiner, Josephine; *Subsidiarity under the Maastricht Treaty*, i Legal Issues of the Maastricht Treaty, O'Keeffe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994

Tiili, Virpi och Vanhamme, Jan; The "Power of Appraisal" (*Pouvoir d'Appréciation*) of the Commission of the European Communities vis-à-vis the Powers of Judicial Review of the Communities' Court of Justice and Court of First Instance, Fordham International Law Journal, nr 3, 1999, s. 885

Tinbergen; International Economic Integration (andra uppl. Amsterdam, 1965) Toth, AG; *The principle of subsidiarity in the Maastricht Treaty*, Common Market Law Review 1992, s. 1079

– *A legal Analysis of Subsidiarity*, i Legal Issues of the Maastricht Treaty, O'Keeffe/Twomey, Chancery Law Publishing 1994

Tridimas, Takis; The General Principles of EC Law, Oxford University Press 1999

Weatherill, Stephen och Beaumont. Paul; EU-law, tredje uppl., Penguin 1999

Weiler, J.H.H; The Constitution of Europe, Cambridge University Press 1999

# Sieps ●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F  
106 91 Stockholm  
Stockholms universitet,  
Frescati, Hus F, plan 6  
Tel: 08-16 46 00  
Fax: 08-16 46 66  
E-post: [info@sieps.su.se](mailto:info@sieps.su.se)

**[www.sieps.su.se](http://www.sieps.su.se)**