

A: Ref KB  
Occ SOU



Statens offentliga utredningar  
1995:123  
Utrikesdepartementet

# Subsidiaritetsprincipen i EU

**Ur KB:s samlingar**

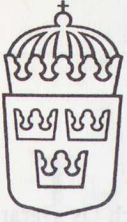
Digitaliserad år 2015



National Library  
of Sweden

En expertrapport till EU 96-kommittén  
Stockholm 1995

A: Ref KB  
Occ SOU



Statens offentliga utredningar  
1995:123  
Utrikesdepartementet

# Subsidiaritetsprincipen i EU

En expertrapport till EU 96-kommittén  
Stockholm 1995



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor  
Arkiv- och informationsenheten  
103 33 Stockholm  
Fax: 08-790 09 86  
Telefon: 08-405 24 81



# Till statsrådet Mats Hellström

Enligt Maastrichtfördraget skall EU-länderna under 1996 sammankalla en konferens med företrädare för medlemsländernas regeringar. Konferensen skall undersöka vilka bestämmelser i fördraget som behöver ändras för att de mål som står angivna där skall kunna uppfyllas. Den här översynen av fördraget skall äga rum med sikte på att EU skall utvidgas med ett antal länder som vill bli medlemmar, främst i Central- och Östeuropa.

Regeringen tillsatte den 9 mars 1995 en parlamentarisk utredning inför 1996 års regeringskonferens (Dir. 1995:15). Kommittén har antagit namnet EU 96-kommittén. Ordförande är riksdagsman Björn von Sydow (s). Övriga ledamöter är Berit Andnor (s), Birgit Friggebo (fp), Siv Holma (v), Göran Lennmarker (m), Berit Löfstedt (s), Helena Nilsson (c), Mats Odell (kds), Marianne Samuelsson (mp), Yvonne Sandberg-Fries (s), Sten Tolgfors (m).

Kommittén har uppdraget att dels låta göra utredningar om viktigare sakfrågor som kan komma att behandlas vid regeringskonferensen, dels stimulera den offentliga debatten kring regeringskonferensens huvudfrågor och ge företrädare för olika åsiktstreckningar utrymme att argumentera för sina uppfattningar.

## Expertuppsatser

Inom ramen för den första huvuduppgiften har EU 96-kommittén givit experter inom främst statsförvaltning, universitet och forskningsinstitut i uppdrag att närmare analysera ett antal viktiga frågor som kan komma att behandlas under regeringskonferensen. En viktig målsättning med expertuppgifterna har varit att bygga upp en kompetens i Sverige kring EU:s stora framtidsfrågor - inte minst i förhållande till övriga medlemsländer och EU:s institutioner. Därför har det krävts ett ganska brett utredningsfält.

Uppdragen gäller i huvudsak följande frågekomplex:

- insyn och öppenhet,
- EU:s framtida utvidgning - såväl konsekvenser som genomförande (bl.a. behoven av anpassning, relationerna mellan små och stora stater och andra maktrelationer),
- subsidiaritetsprincipen,
- den demokratiska kontrollen (Europaparlamentets och de nationella parlamentens roller, maktbalansen mellan institutionerna och effektiviteten i beslutsfattandet),
- instrument för legitimitet (folkomröstningar och möjligheten att säga upp EU:s fördrag),



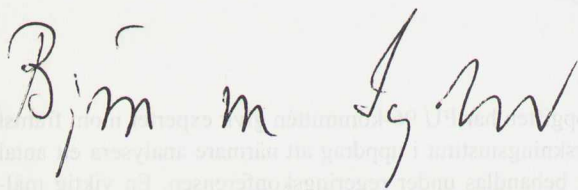
- EU-medborgarskap och mänskliga rättigheter,
- miljöpolitik,
- jämställdhet,
- regionalisering,
- sysselsättningsunion,
- gemensam utrikes- och säkerhetspolitik,
- rättsliga och inrikes frågor.

Sammanlagt kommer ett tjugotal expertuppsatser att presenteras de närmaste månaderna. Föreliggande uppsats om subsidiaritetsprincipen är den första i raden. Den är författad av docent Magnus Jerneck, statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet. Uppdraget har genomförts i samarbete med Finansdepartementets kommunavdelning och Beredningsgruppen för kommunala och regionala frågor inom EU (ordförande: finansrådet Sören Häggroth). Författaren svarar själv för innehållet i uppsatsen.

### Andra skrifter

Vid sidan av expertuppsatserna ger kommittén ut en serie småskrifter, som i mer allmän form presenterar olika problemområden inför regeringskonferensen och sammanfattar seminarier och hearingar som kommittén arrangerat. Dessa skrifter är gratis och distribueras bl.a. till landets alla bibliotek. Hittills (november 1995) har sex skrifter getts ut. De behandlar ämnen som EU:s tredje pelare, unionens framtida utvidgning och EU-institutionernas rapporter inför regeringskonferensen.

Stockholm i november 1995



Björn von Sydow  
Ordförande i EU 96-kommittén

---

# Subsidiaritetsprincipen i EU

Av Magnus Jerneck

## Innehållsförteckning

Abstract (kort sammanfattning på engelska).....	6
1. Inledning.....	7
2. Subsidiaritetsprincipens huvuddrag.....	9
3. Analys av den hittillsvarande tillämpningen.....	17
4. Spegling av debatten inom EU:s institutioner.....	33
5. EG-domstolen och överklagningsrätten.....	49
Epilog.....	53
Litteratur.....	55

# Abstract:

## The Principle of Subsidiarity in the European Union

Subsidiarity is an instrument of enhancing the effectiveness of the legislative process within the European Union by striking a balance between national powers and EU-institutions within the realm of concurrent competences. It is primarily a principle of proximity ("nearness"). The number of Commission initiatives has decreased since 1990, from 185 to roughly 50 in 1995. Revision of existing legislation or pending proposals has led to a withdrawal of acts. Programmes of simplification and deregulation have been launched. Still, one should not forget that the Commission as the guardian of the Treaty has the ultimate responsibility for not letting the integration process stagnate.

The current debate within the EU on the future status of subsidiarity can be summarized as follows. First, article 3B should not be rewritten or amended, but rather more rigorously applied, not letting individual member states interpret the principle as they wish. Second, propositions to introduce a catalogue of powers and a hierarchy of norms in combination with an amendment of article 235 are in general regarded as controversial, if not undesirable. Third, the importance of political and judicial control of the principle is underlined. Increased political supervision by national parliaments, the introduction of a sunset clause and the creation of new procedures for appealing to the Court have been suggested. The Committee of the Regions has also proposed that it and regions endowed with legislative powers should have the right to initiate annulment proceedings at the Court of Justice.

Subsidiarity must be applied by the judiciary if it is in question in a given case. However, the problem whether the principle is in fact justiciable or not has raised doubts as to the willingness of the Court to make a verdict. Furthermore, doubts exist whether the member states are willing to settle politically sensitive issues by arbitration. As far as Sweden is concerned, appeals to the court are unlikely, since the state has the legal instruments it needs for regulating local autonomy. The risks of jeopardizing their internationally high level of political autonomy by using judicial regulation instead of political means probably make local governments reluctant to bring cases before the Court, had they the formal rights to do so.



# 1. Inledning

Maastrichtfördraget (MF) från 1992 trädde i kraft den första november 1993. Redan tidigt i arbetet med avtalstexten stod det klart för de inblandade parterna att vissa politiskt kontroversiella, och därmed svårlösta frågor i realiteten måste bli föremål för en förnyad belysning och prövning i ett senare skede. De hänsköts till en framtida traktatsrevision. Regeringskonferensen 1996 fastställdes som ett lämpligt instrument för ett sådant revisionsarbete.<sup>1</sup> Inför konferensen konstituerades i maj-juni 1995 en särskild reflektionsgrupp med uppgiften att ta fram ett brett beslutsunderlag för en ny traktatstext; gruppen leds av spanjoren Carlos Westendorp, statssekreterare för Europafrågor (Spanien är Ministerrådets, tillika Europeiska rådets, ordförandeland under senare halvan av 1995). I reflektionsgruppen sitter, förutom representanter för medlemsländernas utrikesdepartement och Europakommissionen även två ledamöter från Europaparlamentet (socialisten Guigou och kristdemokraten Brok); i förhållande till tidigare fördragsrevisioner är parlamentets formella medverkan en nyhet, och återspeglar dess ökade politiska status.<sup>2</sup>

Reflektionsgruppen har skyldighet att konsultera ledande institutioner och organ inom EU; hit räknas, förutom Parlamentet, Kommissionen och Rådet också den nyinrättade Regionkommittén, med status av "organ". Som underlag för reflektionsgruppens arbete, som är tänkt att vara slutfört vid årsskiftet 1995/96,<sup>3</sup> har dessa institutioner mm därför under våren 1995 fastställt sina positioner inom de problemområden, som fördragsrevisionen omfattar, nämligen EUs lagstiftningssystem, Europaparlamentets roll ("Co-decision-making"), definition och fastställande av nya kompetensområden, samt EUs gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Dessa fyra teman berör principiellt viktiga frågor som subsidiaritet, EU-institutionernas inbördes relationer och det europeiska medborgarskapet, men också

<sup>1</sup> I artikel N 2, Avdelning VII, Slutbestämmelser, stadgas att "En konferens med företrädare för medlemsstaternas regeringar skall sammankallas år 1996 för att i enlighet med målen i artiklarna A och B granska de bestämmelser för vilka en översyn är föreskriven", Se Europafördrag 1995:38.

<sup>2</sup> Till sin hjälp har de två Europaparlamentarikerna fyra tjänstemän från bl a Europaparlamentets Utskott för Institutionella frågor.

<sup>3</sup> Reflektionsgruppen skall i sitt arbete under andra halvåret 1995 avhandla sammanlagt åtta teman inför den kommande fördragsrevisionen. Reflektionsgruppen, som slutgiltigt fastställde sin arbetsplan vid sammanträdet den 2-3 juni 1995, skall sammanställa sin slutrapport till Europeiska Rådet i november-december 1995. Se SN 2468/1/95 Rev 1. OR.es.

förhållandet mellan demokrati, representativitet, öppenhet ("transparency") och effektivitet. Noteras bör att de ekonomiska frågorna, bl a EMU, inte omfattas av revisionen.

På uppdrag av EU 96-kommittén och Finansdepartementet har undertecknad anmodats inkomma med en analys av just *subsidiaritetsprincipen*; det gäller dels principens faktiska och förmodade utformning inom EU, dels dess framtida inverkan på svenskt samhällsliv. Tre huvudproblem står i fokus för undersökningen, varav de två första upptar lejonparten av analysen.<sup>4</sup>

Det första problemområdet gäller den hittillsvarande tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inom EU såsom den kan utläsas av Europakommissionens rapporter och praxis. Det andra problemkomplexet är hur den samtida debatten i stora drag ser ut inom EUs olika institutioner och organ med avseende på subsidiaritetsprincipens framtida status och användning; den tredje frågan är inriktad mot de möjliga konsekvenser, särskilt politiskt-rättsliga, som man kan identifiera för Sveriges del av en framtida tillämpning av principen, inte minst om överklagningsrätten till EG-domstolen utvidgas. I uppsatsens konklusionsdel tangeras slutligen, i epilogform, dessutom en fjärde fråga, nämligen hur subsidiaritetsprincipen yttrar sig i ett system, där den territoriella aspekten på EU-politiken nedtonas till förmån för t ex gränsöverskridande nätverksperspektiv.

Utgångspunkten för rapporten är den formulering av subsidiaritetsprincipen, som redovisas i bl a Maastrichtfördragets artikel 3b, liksom de deklARATIONER, som återfinns i slutdokumenten från bl a Europeiska rådets möten i Lissabon och Edinburgh (1992), samt Köpenhamn och Bryssel (1993).

Underlaget för analysen är flerskiktat; det empiriska materialet utgörs dels av de lägesrapporter, som Kommissionen lagt fram, dels de positionspapper och dokument, som under 1995 producerats av berörda EU-institutioner, och i vilka dessa institutioners officiella uppfattningar om den förestående fördragsrevisionen redovisas. Det skall redan här klargöras att det naturligtvis är svårt att fastställa en enhetlig och representativ uppfattning för heterogena kollektiv som t ex Europaparlamentet och Regionkommittén. I syfte att redovisa något av komplexiteten i opinionsbildningen kommer därför, i mån av möjlighet, även det bredare åsiktsmönstret att redovisas.

Som stöd för undersökningen utnyttjas också intervjuer med företrädare (politiker och tjänstemän) för berörda institutioner och organ i Bryssel.<sup>5</sup>

Som ett avstamp för den fortsatta analysen rekapituleras, och preciseras, huvuddragen i den begreppsanalys av subsidiaritetsprincipen, som gjorts i bl a de tidigare svenska konsekvensutredningarna.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Se Arbetsplan för uppsats ang...., 22 juni 1995.

<sup>5</sup> Jag vill i detta sammanhang uttrycka mitt stora tack till Sydsams representant i Bryssel, Måns P. Mårtensson, som tillsammans med sin assistent Åse Svensson på ett ytterst förtjänstfullt sätt hjälpte mig att lägga upp ett besöksprogram. Här vill jag också passa på att framföra mitt tack till kolleger, som delat med sig av sina kunskaper under fortlöpande samtal: Nils Stjernquist, Karl Magnus Johansson, Anders Sannerstedt, Bengt Lundell och Paula Uddman, Statsvetenskapliga Institutionen i Lund; Lennart Pålsson, Henrik Norinder, Juridiska Institutionen i Lund; Anders Kjellström, Handelsrätt i Lund, samt Ninna Rösiö, Utrikesdepartementet.

<sup>6</sup> SOU 1994:2 och SOU 1994:12 med respektive bilaga.



## 2. Subsidiaritets- principens huvuddrag

Inledningsvis skall det sägas att subsidiaritetsprincipen är ett omtvistat och mångfacetterat fenomen. Skall det betraktas primärt som ett politiskt eller ett rättsligt instrument? Ligger fokus på frågan om effektivitet eller demokrati inom gemenskapen? Är det framför allt ett praktiskt instrument för att avväga när och hur EU skall handla i förhållande till medlemsstaterna eller är det en universell idé och en riktningvisare för ökat folkligt (och lokalt/regionalt) deltagande i EUs beslutsprocess? Några entydiga – och täckande – svar kan knappast ges. Några olika tolkningar kan emellertid göras med utgångspunkt från fördragstexter och politiska uttalanden.

### Subsidiariteten – en åtskillnad mellan demokrati och effektivitet?

Subsidiaritetsprincipen återfinns på flera ställen i traktattexten, dels i MFs preambel liksom i artikel A, Avdelning I, dels i artikel 3b, Avdelning II i den genom MF reviderade Romtraktaten. Det uttalat demokratiska elementet i subsidiariteten betonas framför allt i de inledande fördragstexterna, medan frågan om effektiviteten betonas i artikel 3b, Avdelning II. I själva verket kan man säga att subsidiaritetsprincipen i rent fördragsmässiga termer kommer till klarast uttryck i artikel 3b. Det är också denna paragraf som kommit att stå i fokus för den efterföljande diskussionen om principens uttolkning, inte minst i samband med prövningen av gammal eller planerad lagstiftning.

Det hindrar emellertid inte att också de övriga skrivningarna, som i betydligt högre grad är inriktade på det demokratiska elementet i subsidiariteten, är intressanta i samband med fördragsrevision, inte minst som subsidiariteten (enligt artikel 3b) än så länge har stannat "vid nationsgränserna". I preambeln till MF sägs t ex att medlemsstaterna "har föresatt sig att fortsätta processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten fattas så nära medborgarna som möjligt i enlighet med subsidiaritetsprincipen." I artikel A används samma språkbruk, med undantag för att subsidiaritets-



principen inte nämns vid namn. Unionens uppgift är där att ”på ett konsekvent och solidariskt sätt organisera förbindelserna mellan medlemsstaterna och mellan deras folk.”<sup>7</sup>

I själva verket finns det anledning att knyta an till föreställningen att subsidiaritet i meningen närhet till medborgarna är en reell (”substantive”), eller universell princip med en särskild politisk potential, tätt förknippad med frågan om EUs demokratiska legitimitet och de subnationella nivåernas möjligheter att vara representerade ”in the EC’s policy-making process.”<sup>8</sup> Subsidiariteten rymmer här ett starkt dynamiskt element i betydelsen att den kan fungera som ett politiskt legitimeringsinstrument eller en hävstång för regionala och lokala självständighetssträvanden inom flera EU-länder. Vissa observatörer ser t o m subsidiariteten som en trojansk häst för centraliserade stater. Mot detta skall ställas den tolkning, som innebär att subsidiariteten, i enlighet med artikel 3b, primärt skall ses som en proceduriell princip för en bestämning av villkoren för gemenskapens insatser, och där avvägningen gäller maktförhållandena mellan EUs beslutsnivå och de enskilda medlemsländerna.<sup>9</sup>

Medan den proceduriella subsidiariteten inte tar hänsyn till de lägre beslutsnivåerna inom medlemsstaterna, bygger föreställningen om närhet till medborgarna just på tanken att dessa är väsentliga.

Att subsidiariteten ges en proceduriell innebörd enligt artikel 3b är inte liktydigt med att den uteslutande blir teknisk och apolitisk, tvärtom. Konsekvenserna av en effektivitetsbedömning kan ju peka i riktning mot en betydande politisk kontrovers, beroende på om besluten i enlighet med den proceduriella prövningen primärt skall fattas på statsnivå eller på gemenskapsnivå.

De två dimensionerna av subsidiaritet, medborgardemokrati respektive effektivitet, återspeglar en principiell konflikt beträffande EUs förmåga att skapa tilltro till sina insatser. Å ena sidan framförs kravet att beslutssystemets totala kapacitet skall vara hög i ljuset av de problem, som Unionen konfronteras med. Å andra sidan är det just ytterst väsentligt att medborgarnas inflytande över politiken mer allmänt tas tillvara inom Unionen, t ex på den lokala eller regionala nivån.

Det är emellertid absolut inte givet att kraven kan tillgodoses samtidigt på ett tillfredsställande sätt. Bägge aspekterna är centrala för frågan om EUs legitimitet: förmår man inte lösa väsentliga politiska problem, förlorar man i trovärdighet; lyckas man däremot med det förra, men utan erforderlig demokratisk förankring, vilket mycket väl kan bli fallet, förlorar man återigen i trovärdighet, men då av andra skäl.

Ytterst botten dilemmat i det klassiska skalproblem, som uppstod i och med att den direkta demokratin övergavs till förmån för den indirekta; de effektivitetsargument som anfördes för övergången från den mindre enheten, staden, till den större enheten, (national-) staten, framförs ånyo i princip nu när det demokratiska styrelseskicket skall appliceras på övernationell, eller möjligen transnationell nivå.<sup>10</sup> Den kraftigt vidgade skalan skärper

<sup>7</sup> Europafördrag, 1995:17, 19.

<sup>8</sup> Scott, Peterson & Millar 1994:48

<sup>9</sup> Scott, Peterson & Millar 1994:48

<sup>10</sup> Jfr Dahl 1982 och 1989; Jerneck 1994b.

emellertid det ur demokratisynpunkt svåröverbryggda avståndet mellan beslutsfattare och medborgare.<sup>11</sup> Subsidiaritetens kärna är en återspeglning av demokratins skalproblem; därmed står också frågan om den politiska legitimiteten i fokus när principen diskuteras.

Somliga vill mildra eller dämpa den inbyggda motsättningen genom att satsa på förstärkt effektivitet och framgång som legitimitetsgrund,<sup>12</sup> andra på ökat folkligt inflytande och på större öppenhet.<sup>13</sup> Det grundläggande dilemmat torde trots detta kvarstå. På det politisk-retoriska planet görs dock försök att förena de två elementen; i samband med Europeiska rådets Brysselmöte inför MFs ikraftträdande i november 1993 deklarerar det att "Effectiveness can and must be reconciled with democracy."<sup>14</sup> Detta är också den ståndpunkt, som återkommer i Europakommissionens rapport 1995 till Rådet om erfarenheterna av MFs funktionssätt.<sup>15</sup>

## Proceduriell subsidiaritet – legalitet och proportionalitet

Den proceduriella subsidiaritetens fundament återges i MFs artikel 3b, vars tre komponenter på olika sätt markerar gränser för gemenskapsinstitutionernas maktutövning. Det första och sista stycket knyter an till etablerade principer i EG-rätten, nämligen de om legalitet och proportionalitet. Legalitetsprincipen innebär att gemenskapens kompetens inte går utanför Romfördragets ramar och befogenheter, medan *proportionalitetsprincipen* säger att EU inte skall reglera mer än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå integrationsmålen.<sup>16</sup>

I förhållande till Romfördraget innebär MF med avseende på legalitetsprincipen två preciserande nydaningar: dels att gemenskapen som helhet, inte endast dess institutioner, skall respektera legalitetsregeln, dels att gemenskapen i sin verksamhet skall följa de bemyndiganden och målsättningar, som lagts till den nya traktaten.<sup>17</sup>

Formuleringen av artikel 3b, första stycket, kan ses som ett erkännande av föreställningen att medlemsstaterna överför kompetens till de gemensamma organen ("the principle of attribution of powers"), samtidigt som gemenskapens kompetens inskränks till de områden, där en överföring skett.<sup>18</sup> Institutionerna i gemenskapen kan bara handla när det finns "en positivt formulerad kompetens..."; med andra ord kan institutionerna inte själva, på egen hand bestämma gränserna för sina egna befogenheter.<sup>19</sup> Det rör sig således om "a strict limit on Community action."<sup>20</sup>

<sup>11</sup> Jfr Jerneck 1994b.

<sup>12</sup> Weiler 1991; Gustavsson 1994.

<sup>13</sup> Jfr Lodge's diskussion på denna punkt; Lodge 1994.

<sup>14</sup> European Council in Brussels 29 October 1993, s. 2.

<sup>15</sup> SEC (95) 731, final, s. 4.

<sup>16</sup> Melin & Schäder 1994:54, 98. Jerneck 1994a.

<sup>17</sup> Jerneck 1994.

<sup>18</sup> Cramér 1993.

<sup>19</sup> Melin & Schäder 1994:54

<sup>20</sup> Annex 1 to part A, s. 1-3, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.



I artikel 3b, andra stycket, anges den proceduriella subsidiaritetsprincipens kärna: Där stadgas att

På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen 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 omfattningar eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Om den proceduriella subsidiaritetsprincipen kan följande i korthet sägas.

Till skillnad från både legalitets- och proportionalitetsprincipen är den endast tillämplig i frågor, som rör den delade, eller konkurrerande kompetensen ("concurrent competences") mellan EG och dess medlemsländer. Inom EGs sk exklusiva kompetens har den fn inte relevans, även om påståenden i den riktningen har gjorts eller önskemål om detta har framförts.

Det skall också påpekas att om gemenskapsinstitutionerna får rätt att fatta bindande beslut innebär detta inte automatiskt att kompetensen blir exklusiv i meningen att medlemsländernas lagstiftningskompetens försvinner helt. Snarare är det ofta fråga om just delad kompetens.

Slutligen är det viktigt att understryka att principen endast är tillämplig inom den sk EG-fären av unionsfördraget, dvs pelare 1.

## Närhet eller distans?

Den proceduriella subsidiariteten kan sägas vara ett elastiskt instrument för att balansera olika maktsfärer; den har därmed funktionen "att jämka olika beslutskompetenser inom ramen för en strävan att åstadkomma en politisk och ekonomisk union."<sup>22</sup>

Som påpekats ovan rymmer den proceduriella synen på subsidiariteten emellertid en icke ringa politisk konfliktpotential, beroende på var tyngdpunkten i beslutsfattandet förläggs. Problemet bottnar i om subsidiariteten skall betraktas primärt som en närhetsprincip eller en fjärrprincip, dvs om gemenskapsnivån endast i undantagsfall skall agera, och därmed överlåta flertalet beslutsbefogenheter till medlemsstaterna, eller omvänt.<sup>23</sup> Den mest radikala tolkningen, som inte fick stöd i arbetet med MF, var föreställningen att "närhet" skulle innebära att besluten i möjligaste mån skulle tas på lokal och regional nivå, helt i linje med skrivningarna i preambeln och i artikel A, avdelning I.

<sup>21</sup> Europafördrag 1995:68. Det är värt att notera att den svenska översättningen från 1993, i likhet med den danska, använde "närhetsprincipen" som synonym för subsidiaritetsprincipen. Den auktoriserade svenska tolkningen är nu "subsidiaritet" kort och gott.

<sup>22</sup> Jerneck 1994a:132.

<sup>23</sup> Jfr Jerneck 1994a; se även Johansson 1993.



Subsidiariteten har ett tydligt klerikalt ursprung; den återfinns både i protestantiskt och katolskt tänkande.<sup>24</sup> Den kan sägas utgöra en icke oväsentlig "religionsrest" i politiken. Distinktion närhet-distans knyter an till den katolska sociallärans dualistiska tolkningsregel, som säger att staten och kyrkan inte bör detaljreglera individens eller familjens liv, med mindre det finns särskilda skäl (den negativa tolkningen), men också att den har ett övergripande ansvar för deras grundläggande välfärd och därför äger rätt att, eller rent av skall, ingripa i deras liv i stödjande syfte om det visar sig nödvändigt (den positiva tolkningen).<sup>25</sup>

Principens dualistiska karaktär gör att den kan fungera som legitimitetsgrund för ökad integration och ökade gemenskapsinsatser såväl som motsatsen. I konklusionerna från Edinburghmötet i december 1992 står att subsidiariteten, som ett dynamiskt begrepp "allows Community action to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or discontinued where it is no longer justified."<sup>26</sup> Detta upprepas i Europakommissionens lägesrapport från 1993 om subsidiaritetens funktionssätt.<sup>27</sup>

Den mycket flexibla utformningen av subsidiariteten är naturligtvis resultatet av en kompromiss mellan politiska motsatser; Kommissionen noterar t ex i sin rapport i maj 1995 till Rådet att "each Member State will have its own view of what subsidiarity is all about."<sup>28</sup> Principens hybridkaraktär gör att den inte kan tillgodose samtliga parter intressen fullt ut.

Diskussionen kring subsidiariteten visar dessutom tydligt på svårigheterna inom den europeiska gemenskapen att finna den rimliga avvägningspunkten mellan centraliserande och decentraliserande åtgärder, och därmed också "mellan enhet och mångfald" inom det europeiska projektet.<sup>29</sup>

Detta till trots torde den förhärskande uppfattningen fin vara att de politiska riktlinjer, som följt på Maastricht i hög grad betonat just närhetsdimensionen i uttolkningen av principen. Det förtjänar emellertid att upprepas att 'närhet' här inte går längre än till nationalstatsgränsen.

## Politisk eller rättslig princip?

Vi kan slutligen notera att subsidiaritetens höga politiska laddning har inneburit att dess tillämpning skall ske på grundval av lämplighetsbedömningar i samspel mellan EUs politiska institutioner och medlemsstaterna. Ett s k inter-institutionellt samarbete – eller dialog – mellan Rådet, Kommissionen och Europaparlamentet har därför formaliserats, på uppmaning av Edinburghmötet.<sup>30</sup> Avtal om detta träffades den 25 oktober 1993.<sup>31</sup> Det är

<sup>24</sup> Jerneck 1994a; Poell 1973; Eklund 1994. Se även Cellule de Prospective, No 64/92 (Luyckx).

<sup>25</sup> Jfr Cass 1992; Emiliou 1992; Poell 1973.

<sup>26</sup> Annex 1 to part A, s. 4, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>27</sup> COM (93) 545 final, s. 2.

<sup>28</sup> SEC (95) 731 final, punkten 74, s. 30.

<sup>29</sup> Jerneck 1994a. Se även SEC (95) 731 final, punkten 74, s. 30.

<sup>30</sup> Annex 1 to part A, s. 4, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>31</sup> SEC (95) 731, final, s. 30. Huvudprocedurerna för samarbete återfinns bl a i det utkast till avtal, som lades fram av Europaparlamentet vid årsskiftet 1992/1993. Se Doc EN/DV/ 217/217652. WP5.

dock viktigt att betona, att tillämpningen av principen, som är en skyldighet för alla gemenskapsinstitutioner, inte får påverka "the balance between them."<sup>32</sup>

Kommissionens årliga rapportering om principens tillämpning är en mycket väsentlig del av detta institutionella samarbete, vars erfarenheter generellt sett uppfattas som goda. Överhuvudtaget har de fortlöpande kontakterna mellan t ex Europakommissionen och Europaparlamentet ökat och intensifierats sedan avtalet slöts. För Kommissionens del anses samarbetet vara "extremely beneficial", då den härigenom kan informera om hur den arbetat, men också vad den utträttat i fråga om subsidiaritetsprincipens faktiska tillämpning. Avtalet ger Rådet och Europaparlamentet möjligheten att kontrollera ("check") den rättsliga grunden för de föreslagna åtgärderna.<sup>33</sup>

Det inter-institutionella avtalet utgör därför ett instrument för en fortlöpande *politisk* avstämning mellan några av de tyngsta EU-institutionerna. Ett sådant förfarande är i realiteten också grunden för ett system med förhandsgranskning, dvs prövning *ex ante* av lagstiftningsproceduren.

Samtidigt kvarstår möjligheten av en *rättslig* bedömning i efterhand, dvs prövning *ex post*. Det framgår som klart, att EG-domstolen förr eller senare kan tvingas ta ställning till principen. I Edinburghmötets konklusioner framhålls bl a att

review of compliance with it by the Community institutions are subject to control by the Court of Justice, as far as matters falling within the Treaty establishing the European Community are concerned.

De frågor som emellertid anmäler sig är dels om subsidiariteten överhuvudtaget kan prövas i mer strikta juridiska termer med tanke på dess flexibla politiska natur – frågan måste ställas om principen överhuvudtaget är *judiciabel*,<sup>35</sup> dels hur Domstolen i så fall kan komma att agera, t ex utifrån motsatsparet närhet-distan.

Frågan om Domstolens inställning har ytterst att göra med frågan vilken roll de rättsvårdande myndigheterna inom EU skall spela i förhållande till de politiska församlingarna, *eller* hur rättsnormer och annan reglering står mot förhandlingen och den politiska uppgörelsen som integrations – och konfliktlösningsinstrument. Det finns här anledning erinra om att EG-domstolen, i enlighet med en kontinentaleuropeisk rättstradition olik vår egen, har utvecklat EGs rättssystem på egen hand och entydigt gjort gällande att EG-rätten gäller framför nationell rätt.<sup>36</sup>

## Vertikal eller horisontell ordningsprincip?

Hittills har vi huvudsakligen diskuterat subsidiariteten som en vertikal, eller lodrät, ordningsprincip. Den kan emellertid också ses ur ett horisontellt perspektiv; då fokuserar

<sup>32</sup> Punkten 4, Basic Principles, i Annex 1 to part A, s. 3-4, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>33</sup> Se Annex 1 to part A, s. 11, Conclusions of the Presidency, Edinburgh och Jerneck 1994a.

<sup>34</sup> Annex 1 to part A, s. 4, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>35</sup> Jfr Müller-Graff 1994.

<sup>36</sup> Se Melin & Schäder 1994:39ff; Kelstrup 1995.



---

den på makt- och kompetensfördelningen *mellan* EUs olika institutioner (répartition des competences horizontale). En viktig fråga inför Regeringskonferensen 1996 är bl a hur Europaparlamentets roll i lagstiftningsprocessen skall utvidgas.

Denna aspekt av styrkeförhållandena inom EU kommer dock inte att uppmärksammas i denna uppsats, om inte den kan belysa frågan om hur den vertikala maktindelningen skall se ut i framtiden. Inte heller berörs subsidiaritetsens socialpolitiska funktion, exempelvis om det allmänna eller offentliga skall ha ett huvudansvar för vård och omsorg.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Jfr Jerneck 1994a:166.





### 3. Analys av den hittillsvarande tillämpningen

Den föreliggande analysen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inom EU sker i tre led. Först redovisas de övergripande regler och politiska normer för tillämpning, vilka angetts i fördragstexter och deklamationer. Därefter diskuteras det faktiska inventeringsarbetets grunder och kriterier. Slutligen sker en bedömning av det konkreta utfallet i termer av huvudlinjer och tendenser; det gäller dels vilka sakområden och vilken typ av politik, som blir föremål för revision eller andra ingripanden, dels om närhets- eller fjärrprincipen kan sägas vara förhärskande. Här blir frågan om avvägningen mellan den exklusiva och gemensamma kompetensen naturligtvis intressant.

Vid Europeiska Rådets möte i Lissabon i juni 1992 uppmanades Kommissionen att inför det planerade toppmötet i Bryssel i december 1993 precisera hur existerande och framtida gemenskapslagstiftning kunde anpassas till subsidiaritetsprincipen såsom den angavs i artikel 3b.<sup>38</sup> Inventeringsarbetet inleddes hösten 1992 och pågår sedan dess kontinuerligt i Kommissionens regi.

Den föreliggande analysen av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen inom EU sker i tre led. Först redovisas de övergripande regler och politiska normer för tillämpning, vilka angetts i fördragstexter och deklamationer. Därefter diskuteras det faktiska inventeringsarbetets grunder och kriterier. Slutligen sker en bedömning av det konkreta utfallet i termer av huvudlinjer och tendenser; det gäller dels vilka sakområden och vilken typ av politik, som blir föremål för revision eller andra ingripanden, dels om närhets- eller fjärrprincipen kan sägas vara förhärskande. Här blir frågan om avvägningen mellan den exklusiva och gemensamma kompetensen naturligtvis intressant.

Grundvalen för slutsatserna är bl a olika policydokument, men framför allt den samlade dokumentation av uppgifter, som redovisas av Europakommissionen och dess tjänstemän, delvis i form av intervjuer, delvis genom de rapporter, som läggs fram av Europakommissionen en gång om året inför Europeiska rådets regelbundna halvårsmöten i december.<sup>39</sup>

Det första bokslutet om subsidiaritetsprincipens tillämpning kom hösten 1993, det andra den 25 november 1994 inför toppmötet i Essen. Nästkommande mer omfattande lägesrapport är inte att vänta förrän i slutet av 1995, då även förenklingsfrågorna ("simplification") under slagordet "the new approach" skall behandlas, bl a mot bakgrund av den s k Molitorrapporten.<sup>40</sup> En interimistisk redovisning har dock skett i den större rapport om

<sup>38</sup> Conclusions of the Presidency, Lisbon 1992. Se även Annex 2 to part A, s. 1, Conclusions of the Presidency, Edinburgh samt COM (93) 545 final, s 5.

<sup>39</sup> Rapportskyldigheten är emellertid, som vi ovan påpekat, inte endast riktad mot Rådet, utan också mot Europaparlamentet, helt i linje med det inter-institutionella avtalet.

<sup>40</sup> En oberoende grupp specialister fick i september 1994 av Kommissionen uppgiften att utvärdera frågan om legislativ och administrativ förenkling inom EU. Gruppen, som arbetade i nära kontakt med ledande kommissionstjänstemän, lade fram sitt betänkande i juni 1995. Se SLA (94) 30 och COM (95) 288 final/2.



Maastrichtavtalets funktionssätt, vilken lämnades i våras inför reflektionsgruppens arbete.<sup>41</sup> De uppgifter om subsidiaritetens tillämpning, som där anges för 1995 är delvis av prognoskaraktär. Analysen av det *samtida* revisionsarbetet vilar därför med nödvändighet på en något vagare empirisk grund.

## Den proceduriella subsidiaritetens utformning – de övergripande politiska riktlinjerna

Tillämpningen av subsidiaritetsprincipen stadfästas i artikel 3b i Maastrichtfördraget och Edinburghmötets konklusioner.<sup>42</sup> Den teoretiska och principiella grundvalen återfinns i Europakommissionens policy-dokument från den 27 oktober 1992.<sup>43</sup>

Hur är det då tänkt att principen skall tillämpas enligt MF och de politiska viljeyttringar, som kommit till uttryck vid Europeiska rådets möten?

Fördragstextens utgångspunkt är att gemenskapsåtgärder är möjliga om omständigheterna så *kräver* för att unionens målsättningar skall kunna förverkligas. Det skall föreligga ett så kallat *nödvändighetsrekvisit* ("necessity of action") för att den centrala gemenskapsapparaten har rätt att binda medlemsstaternas handlingsutrymme genom att föra upp besluten på gemenskapsnivå.<sup>44</sup>

Prövningen av subsidiaritetsprincipen kan sägas ske i två etapper, fångade i begreppen *komparativ effektivitet* och *intensitet*. Den *första* etappen har som utgångspunkt ett resonemang, där den nationella kapaciteten (lagstiftning och administrativ styrning och tillämpning) ställs mot gemenskapens. Den senare bör således tillåtas agera när man förväntar sig att sådana handlingar *bättre* tillgodoser integrationsmålen än om de utförs på nationell nivå ("scale or effects").<sup>45</sup> En central aspekt är här frågan om så kallat "added-value", dvs vilka nya värden, eller *vinster* tillför en gemenskapshandling i förhållande till om problemet endast hade hanterats på nationell nivå.

Den *andra* etappen i prövningen gäller graden av intensitet i gemenskapens agerande när det väl är bestämt att en gemenskapsåtgärd är aktuell.<sup>46</sup> Med andra ord, hur stora insatser är nödvändiga för att uppnå integrationsmålen? Härmed inträder subsidiaritetsartikelns tredje komponent, *proportionalitetsprincipen*. Fördragstexten stadgar att

Gemenskapen skall inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> SEC (95) 731 final.

<sup>42</sup> Annex 1 to part A, s. 6ff, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>43</sup> SEC (92) 1990 final. Se även The Principle of Subsidiarity, 1992.

<sup>44</sup> Jfr Axelrod 1994. Se även Quitzow 1995:53ff

<sup>45</sup> Teasdale 1993; Quitzow 1995.

<sup>46</sup> The Subsidiarity Principle 1992:119-120; jfr Cramér 1993.

<sup>47</sup> Europafördrag 1995:68.

Tanken är att handlingen måste vara lämplig i förhållande till problemets karaktär. Det skall råda rimliga proportioner mellan mål och medel ; vidare är det så att det använda medlet skall vara nödvändigt för att uppnå det angivna målet.<sup>48</sup> Huvudtanken är att gemenskapen inte skall utnyttja starkare regleringsinstrument än vad som krävs.

En politisk precisering av proportionalitetsprincipen och gemenskapens insatser ("level of action") har gjorts av Europeiska rådet vid dess möte i Edinburgh 1992. Utgångspunkten är att gemenskapens insatser i möjligast mån skall lämna medlemsstaterna rätt att välja *formen* för de åtgärder som krävs i syfte att förverkliga gemenskapens målsättningar. Det innebär att man i möjligaste mån skall respektera de nationella rättsliga systemen och deras arbetsätt. Kontentan är att gemenskapens beslut om standarder på olika områden så långt möjligt skall var minimistandarder; detta ger medlemsstaterna möjligheten att behålla eller införa mer avancerade nationella regler om så önskas.

Vidare skall gemenskapens åtgärder uppträda i enklast möjliga form för att det åsyftade resultaten skall nås. Konkret betyder det att direktiv skall prioriteras framför förordningar, och att ramdirektiv skall användas framför mer detaljerade direktiv. Rekommendationer (icke-bindande rättsakter) och frivilliga uppförandekoder skall användas när detta är lämpligt.<sup>49</sup>

Dessa rekommendationer korresponderar väl med den tidigare observationen att subsidiaritetsens närhetsdimension, i alla fall på den politiska nivån, har företräde. Dessutom är det klart att en betoning av närheten hänger intimt samman med kravet på rättslig förenkling. Enligt Kommissionen medför kravet på enhetlighet ("coherence") och rättvisa att "excessively detailed instruments are enacted, flying in the face of the search for clarity and simplicity that subsidiarity implies."<sup>50</sup>

Hur ser då det faktiska arbetet ut i Europakommissionen och vilket är utfallet över tid?

## Det faktiska granskningsarbetets grunder: Kommissionens principer och arbetskriterier

I det positionsdokument, som Europakommissionen formulerat inför regeringskonferensen 1996, framhålls klart att den betraktar subsidiariteten "not only as a legal principle but as a guiding axiom for its conduct."<sup>51</sup>

Ansvar för det fortlöpande arbetet med att granska äldre rättsakter såväl som förslag till ny sekundärrätt (förordningar, direktiv eller beslut) åligger alla enheter i Europakommissionen, men ytterst generalsekreteraren och dennes stab ("Unit of Institutional Affairs"). Det är också denna enhet som sammanställer Kommissionens rapportering beträffande prövningen av såväl äldre som nyare sekundärrätt.

När förslag till ny lagstiftning granskas internt i Kommissionen sker detta i två moment. I det *första* kontrolleras att lagförslagens allmänna rättsgrund och tillämpbarhet inom subsidi-

<sup>48</sup> Melin & Schäder 1994:98.

<sup>49</sup> Conclusions of the Presidency, Edinburgh 1992.

<sup>50</sup> SEC (95) 731 Final, punkt 75, s. 30.

<sup>51</sup> SEC (95) 731 Final, punkt 72, s. 29.



aritetprincipens ramar anges.<sup>52</sup> I det *andra* momentet bedöms kraften i de mer substantiella sakargumenten, de s k explanatory motives, som kommer från saxeptisen i vederbörande generaldirektorat (DG). Här avgörs varför, och på vilket sätt, gemenskapsåtgärder är att föredra.

Granskningen av den nya lagstiftningen mot subsidiaritetsprincipen sker i ljuset av de övergripande principer och politiska riktlinjer, som angetts ovan. Utgångspunkten är skrivningen i artikel 3b med vidhängande förtydliganden, inte andra uttryck för principen i övriga delar av traktattexten. Det dagliga arbetet styrs dock av *sju* distinkta, men mot de politiska riktlinjerna klart korresponderande frågor. De finns angivna i ett par missiv från generalsekreteraren D.F. Williamson och har tillställts samtliga generaldirektörer (Directeurs Généraux/Directors) och avdelnings- eller stabschefer (Chefs de Service/Heads of Sector) inom Europakommissionen.<sup>53</sup> De finns också återgivna i Europakommissionens årsrapport från november 1993.

De sju frågorna (a-g) har följande innehåll:

I den *första* (a) ombeds lagstiftaren/Kommissionen ange vilka målsättningar en planerad åtgärd har i förhållande till gemenskapens övergripande skyldigheter och åligganden.<sup>54</sup> Den *andra* frågan (b) gäller huruvida den planerade åtgärden faller inom ramen för gemenskapens exklusiva kompetens eller den delade kompetensen.

Om svaret är den *exklusiva* kompetensen, faller de därpå följande tre frågorna (c, d, e) – av naturliga skäl – bort ur granskningsförfarandet. Då återstår endast att ta ställning till graden av proportionalitet i agerandet.

Om däremot den gemensamma kompetensen gäller, blir de tre mellanfrågorna (c, d, e) helt centrala: den *första* av dessa söker svar på hur problemets gemenskapsdimension yttrar sig ("Community dimension of the problem"), dvs hur många som omfattas av åtgärden och vilka de tidigare vidtagna åtgärderna är.

De två återstående frågorna gäller den komparativa effektiviteten; (d) riktar in sig på valet av bästa lösning,<sup>55</sup> medan (e) lyfter fram problemet med vinster och förluster av olika sorters insatser.<sup>56</sup>

Oavsett om det är fråga om exklusiv eller gemensam kompetens måste slutligen en *proportionalitetsbedömning* göras (frågorna f och g). Inom ramen för den gemensamma kompetensen förutsätts dock först att en gemenskapshandling överhuvudtaget kommer i fråga. Vilka lagstiftningsinstrument ("means of action") finns tillgängliga? Kräver problemet i fråga "uniform rules" eller räcker det med svagare instrument, dvs "directives

<sup>52</sup> Momentet hänför sig till subsidiaritetsartikelns s k legalitetsaspekt (artikel 3b, 1:a st), rubricerad som "Limit on Community Action" i konklusionerna från Edingburghmötet 1992. Se Annex 1 to part A, s. 6, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>53</sup> SEC (93) 459 och SEC (95) 1031.

<sup>54</sup> Frågan lyder: "What are the aims of the proposed action in terms of Community's obligations?"

<sup>55</sup> Frågan lyder: "What is the most effective solution, given the means available to the Community and to Member States?"

<sup>56</sup> Frågan lyder: "What is the specific added value of the proposed Community action and the cost of failing to act?"

laying down general objectives” om medlemsstaterna förväntas klara tillämpningen på rätt sätt?<sup>57</sup>

Argumenteringen i de enskilda lagstiftningsärendena är i allmänhet utpräglat teknisk till sin natur och kan därför kräva en omfattande dialog mellan den sakkunniga expertisen och den granskande personalen i Generalsekretariatet, som också gör den slutliga bedömningen utifrån principens allmänna inriktning. Här vägs också sakspecialisternas sakplädering in; om en gemenskapshandling rekommenderas, måste den ”be substantiated by qualitative or, whenever possible, quantitative indicators.”<sup>58</sup> Europakommissionens ordförande Jacques Santer har uttryckligen markerat att Kommissionen måste ta hänsyn till just nödvändighetsrekvisitet – det s k ”the need-for-action test” – i samband med analysen av den komparativa effektiviteten (jfr fråga d) ovan.<sup>59</sup>

☐ Pga av sakfrågornas tekniska komplexitet, men också kraven på tydlig ”bevisföring” kan ärendena vandra åtskilliga gånger mellan enskilda generaldirektorat och sekretariatet, som inte sällan kräver flera förtydliganden och omarbetningar.

☐ Arbetsprocessen kompliceras dessutom av att vissa medlemsstater följt uppmaningen att förteckna regleringar som borde prövas, och med stor energi bevakar Kommissionens olika steg. Samma sorts utdragna växelspel, som uppträder mellan generalsekretariatet och de enskilda generaldirektoraten återfinns också i Kommissionens umgänge med dessa, t ex Förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien.

☐ Det utkast till lagtext, som slutligen hamnar på Rådets eller Europaparlamentets bord, skall på ett övergripande sätt återspegla resultaten av granskningsprocessen. Det innebär att de ovan nämnda frågorna, liksom svaren på dem, skall återfinnas i de bevekelsegrunder, som inleder varje nytt lagförslag. Dels skall de sju frågorna diskuteras och besvaras noggrant var för sig, dels bildar de stomme i den kondenserade argumentering, i vilken skälen för handling redovisas i ljuset av subsidiariteten. Materialet, som går under benämningen ”explanatory memoranda” bilägges Kommissionens förslag; det har närmast karaktären av det vi i svensk rättstradition kallar förarbeten.

☐ Det skall också påpekas att granskningen av äldre lagstiftning går till på ett liknande sätt; här ligger dock fokus på frågorna om *komparativ effektivitet* och *intensitet*.

<sup>57</sup> COM (93) 545 final, s. 3.

<sup>58</sup> Annex 1 to part A, s. 7, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>59</sup> SEC (95) 1031. Den franska texten lyder i original: ”M. le Président SANTER m’a demandé de vous rappeler qu’en cas de compétence partagée entre la Communauté et les Etats membres, le critère de nécessité (les objectifs peuvent-ils être réalisés par les Etats membres d’une manière suffisante?) doit être explicitement examiné dans le cadre de la réponse à la question d).”



## Den "interna mekanismen"

De detaljerade *bedömningskriterier*, med vars hjälp de ovan nämnda frågorna skall *besvaras*, konstituerar sammantaget "the internal mechanism" i Kommissionens arbetsprocess.

Generellt sett försöker man fastställa om en åtgärd berör flera stater och därmed har gränsöverskridande karaktär, om kostnaden är hög för inaktivitet, om en "kritisk massa" krävs för ett genomförande, men också om man förväntar sig negativa effekter om endast vissa medlemsstater är följsamma osv.

Någon enhetlig, för alla problem giltig kriterieuppsättning finns dock inte; snarare växlar kriterierna från sakområde till sakområde eller till och med från fråga till fråga. I allmänhet kan man dock hävda att kostnads- och koordinationsaspekter (gemenskapen vs. medlemsstaterna) i regel alltid dyker upp i samband med gränsöverskridande, eller mer komplexa sakfrågor som t ex miljö, handel och tekniska standarder. I det sammanhanget kan också aspekter på det praktiska utförandet, implementeringen, vara viktiga. I andra sakfrågor koncentrerar man sig mindre på kostnadsaspekterna för de enskilda medlemsländerna utan betonar mer implementeringens allmänna styrningsdimension, och därmed gemenskapens normbildande kapacitet. I åter andra sammanhang berör en åtgärd endast vissa medlemmar, varför koordineringsproblemen inte behöver bli aktuella. Likaledes måste de enskilda medlemsländernas styrnings- och förvaltningskapacitet vägas in i vissa frågor.

De olika bedömningskriterier, som tillsammans konstituerar "the internal mechanism" i Kommissionens arbete, är *inte* direkt tillgängliga för en bredare allmänhet i samma utsträckning som det tidigare nämnda frågebatteriet. Huvuddragen i resonemangen återfinns dock i Kommissionens "explanatory memoranda," som är offentliga. I enlighet med Europakommissionens önskemål publiceras de tillsammans med lagförslagen i *The Official Journal innan* förslaget får slutlig rättslig status, dvs blir antaget ("adopted") av Europaparlamentet och Rådet.<sup>60</sup>

Möjligheterna att till fullo rekonstruera hur den sk interna mekanismen verkat i alla enskildheter inom Kommissionen är dock begränsade utifrån en läsning av dessa dokument; detaljrikedomen i sakbehandlingen, liksom öppenheten ("the frankness") i ordväxlingen mellan de olika enheterna inom Kommissionen återspeglas inte i de något uttunnade, med diplomatisk försiktighet utformade redogörelserna.

Vi vet att Kommissionen som institution, såväl inom som mellan de olika Generaldirektoraten, rymmer en bred repertoar av olika arbetsrutiner, ledningsfilosofier, ämnesrevir, överlappande ansvarsområden och specialistkompetenser. Denna mångfald i Kommissionens förvaltningskultur, som naturligtvis också i grunden påverkar villkoren för EUs lagstiftningsarbete, kommer i mycket liten grad till uttryck i de mer officiösa kommissionsdokumenten. För en fylligare och mer djuplodande undersökning av Kommissionens

<sup>60</sup> COM (93) 545 final, s. 4.

lagstiftningspraktik förutsätts därför i realiteten en mycket ingående analys av arbetsmetoderna inom denna multinationella byråkrati.

### Politisk och praktisk princip

Kommissionen ger uttryck för uppfattningen att "subsidiarity is rather a practical obligation for day-to-day behaviour."<sup>61</sup> Samtidigt noterar Kommissionen i sin rapport över subsidiariteten 1994 att den som institution svårligen kan förverkliga principen, om de lagstiftande institutionerna arbetar i motsatt riktning, dvs "pulled the other way." Viljan att dra åt samma håll synes emellertid variera:

Now the latter do have the necessary powers to ensure that the principle of subsidiarity is respected, but one cannot help observing that principle and practice are often far apart with Member States meeting within the Council often adopting positions on individual cases at variance with their respect in principle for Article 3b.<sup>62</sup>

För Europakommissionens del görs det gällande att det är oerhört väsentligt att granskningsarbetet av såväl äldre som nyare lagstiftning systematiskt kan utgå från Kommissionens egna interna regler och inte sådana som är uttryck för skiftande politiska konjunkturen ("to meet our own internal rules is important").

Sekretariatets tjänstemän använder benämningen "pure subsidiarity" för att markera skillnaden mot vad de uppfattar vara en mer utpräglat politiserande tolkning av principen. Även om sekretariatet i sitt dagliga arbete inte endast gör fackmässiga bedömningar, utan även tar politiska hänsyn, kan det uppfattas som politiska bedömningar i en "svag" mening av ordet, närmare bestämt en sorts "lämplighetsbedömningar".

Generalsekretärens stab anser sig dock *inte* kunna fördela kompetensen mellan institutioner och medlemsländer med hjälp av subsidiaritetsprincipen ("Its function is not to distribute powers"). Uppgiften är att "regulate the exercise of powers."<sup>63</sup> Man stödjer sig på uppfattningen att subsidiariteten "cannot call into question the powers conferred on the European Community by the Treaty"<sup>64</sup> och hänvisar, via legalitetsprincipen, till att kompetensfördelningen förutsätter *fördragsändringar*, och att dessa bara kan komma till stånd i enlighet med de procedurer, som anges i artikel N i MF. Endast medlemsstaterna kan besluta om att ändra primärrätten.<sup>65</sup> Det väsentliga i Kommissionens evalueringsarbete är därför att hålla sig till frågan *om* gemenskapen bör handla enligt uppställda kriterier, för att *därefter*, om frågan besvaras jakande, finna rätta medlet.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> SEC (95) 731 final, punkt 75, s. 31.

<sup>62</sup> COM (94) 533 final, s. 2.

<sup>63</sup> COM (93) 545 final, s. 1.

<sup>64</sup> Annex 1 to part A, s. 4, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>65</sup> Frågorna måste avgöras rättsligt "by applying the provisions of the EC Treaties to specific questions of competence, or politically by amending the Treaties." Se Scott, Peterson & Millar 1994:50.

<sup>66</sup> Se t ex COM (93) 545 final, s. 1.



När artikel 3b inte kan ge vägledning för hur kompetenser mer entydigt skall avgränsas och vilka mål som skall gälla för den gemensamma politiken, har det gjorts gällande att den ”rena” subsidiariteten härigenom mer får karaktären av ett regelrätt, dagligt arbetsinstrument än av en högre stående princip.

Om man ändå föredrar att tillskriva subsidiariteten mer generella, normerande egenskaper, kan den ”rena” subsidiariteten främst ses som en *funktionell* princip, vars tillämpning då emellertid förutsätter en tydlig uppdelning av kompetenser mellan EUs olika beslutsnivåer – den nationella, den gemensamma och den exklusiva.

En del av granskningsproceduren förutsätter faktiskt att en gräns mellan kompetenser verkligen går att identifiera.<sup>67</sup> Problemet är emellertid att en sådan uppdelning eller katalog av befogenheter i strikt mening f n inte existerar inom EU, trots försök att åstadkomma en sådan, bl a från Kommissionens sida.<sup>68</sup> Kommissionen får oundvikligen därmed ett visst tolkningsutrymme när principen skall omsättas i praxis. När den ”rena” subsidiariteten skall uttolkas av tjänstemännen, korsar de i realiteten gränsen mellan den administrativa och politiska sfären. Därmed bidrar de också oundvikligen, om än kanske ofrivilligt, till att ge principen en mer uttalat politisk innebörd än vad Kommissionen i sina redovisningar och samtal ger intryck av. Att Kommissionen uppfattar den som både en politisk *och* rättslig princip framgår av diverse rapporter och dokument.<sup>69</sup>

Vi kan återknyta till det inledande citatet i detta avsnitt: för Europakommissionen är subsidiariteten inte endast en rättslig princip, utan också en riktningvisare (”guiding axiom for its conduct” eller ”a state of mind”).<sup>70</sup> Man kan således inte tänka bort det självklara förhållandet, att Europakommissionen och dess tjänstemän de facto verkar ”in a political context” och har att bevaka integrationens landvinningar. Samtidigt är det nödvändigt att ta politisk hänsyn till kraven från bl a de större länderna, exempelvis Storbritannien och Tyskland, som bägge driver närhetstolkningen av subsidiariteten, men av helt skilda skäl.

## Utfallet av granskningen – aktivism eller återhållsamhet?

I samband med Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 upprättades en lista över dels förslag till nya rättsakter – ”legislative proposals”, dels rättsakter under behandling i Rådet och Europaparlamentet – s k ”pending proposals”. Avsikten var att bestämma om de på subsidiaritetsgrunder antingen kunde bli föremål för tillägg och ändringar i form av minskad detaljstyrning eller utan komplikationer för den fortsatta integrationsprocessen kunde dras tillbaka.

<sup>67</sup> Kommissionen utgår från sitt eget dokument från 20 oktober 1992 (”The Subsidiarity Principle”) som normkälla för hur gränsen mellan exklusiv och gemensam kompetens skall dras. Se COM (95) 545 final, s. 3, respektive SEC (92) 1990 final.

<sup>68</sup> Kommissionen gör ett försök i sin rapport till Rådet och Europaparlamentet i oktober 1992. Se SEC (92) 1990 final, s. 3-9.

<sup>69</sup> Jfr t ex COM (93) 545 final, s. 1 (”political principle”) och SEC (95) 731 final, punkten 72, s. 29 (”legal principle”).

<sup>70</sup> SEC (95) 731 Final, punkt 72, s. 29 respektive COM (93) 545 final, s. 2.

Sedan sommaren 1993 har Kommissionen också förtecknat de *gamla* rättsakter – ”existing legislation” – som inte var förenliga med subsidiariteten och därför borde gallras ut eller förenklas.

Hur ser då tillämpningen av subsidiaritetsprincipen ut i dessa fall? Inledningsvis är det viktigt att påpeka att i den mån som tilltänkt eller existerande lagstiftning de facto rensas ut eller förenklas innebär det också i regel att det sker en viss återföring (”reallokering”) av beslutsbefogenheter till medlemsstaterna inom ramen för den gemensamma kompetensen. Utfallet av inventeringen säger oss därför också något om ifall tillämpningen av den proceduriella subsidiariteten är ett uttryck för gemenskapsaktivism eller återhållsamhet, dvs om Kommissionen vägleds av ett *distans-* eller *närhetstänkande*.

### Nya kommissionsinitiativ och ”vilande” rättsakter under behandling i Rådet och Parlamentet

När det gäller initiativ till ny sekundärrätt är det tydligt att Kommissionen blivit mer återhållsam. Redan till Edinburghmötet 1992 hade Kommissionen pga av det politiska trycket dragit tillbaka förslag till ny lagstiftning.<sup>71</sup> Dessutom har man reviderat ett antal lagförslag på egen hand, utöver den lista som Edinburghmötet ställde upp.<sup>72</sup> Revisionsarbetet har också inneburit att man minskat detaljeringsgraden (”simplification”) kraftigt i några av de lagförslag, som legat på Rådets eller Europaparlamentets bord.

Det uppgifter som cirkulerar säger att sedan 1992/93 har Kommissionen låtit ca 400 förslag till ny sekundärrätt (”pending proposals”) gå tillbaka. Dokumentationsläget är emellertid sådant, att siffrorna måste förses med viss reservation. De uppgifter som anges tyder dock på att det rör sig om rimliga skattningar. I 1993 års rapport noterar Kommissionen under rubriken ”Withdrawal or revision of proposals” att man under året dragit tillbaka ca 150 förslag ”which were technically outdated or politically obsolete.” Andra förslag om tillbakadragande förbereds, sågs det vidare.<sup>73</sup>

Att arbetet med att dra tillbaka eller revidera ”vilande” lagförslag under förestående behandling fortsatt under 1994 och 1995 synes klart. Här ingår också den mycket viktiga uppgiften att förenkla lagstiftningen radikalt och överlåta detaljutformningen till medlemsstaterna. Dock är uppgifterna vad beträffar den exakta omfattningen av den samlade verksamheten på detta område något knapphändig.<sup>74</sup>

De sakfrågor som blir föremål för tillbakadragande eller revision täcker mycket breda fält, allt från reklam för tobak och märkning av skodon till utformningen av gemensamma kriterier för rederiverksamhet i gemenskapen och utvecklandet av personskydd i samband med uppbyggandet av telekommunikativa nätverk.<sup>75</sup> Det enda man hittills inte förverkligat

<sup>71</sup> Jfr Cramér 1994:166.

<sup>72</sup> COM (93) 545 final, s. 4-5.

<sup>73</sup> KOM (94) 533 endelig udg., s. 16.

<sup>74</sup> KOM (94) 533 endelig udg., s. 16 och SEC (95) 731 final.

<sup>75</sup> Annex 2 to part A, s. 3-6, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

COM (93) 545 final, s. 4-5, KOM (94) 533 endelig udg., s. 16-17; SEC (95) 731 final, s. 30.



av utfästelserna från Edinburghmötet är minimistandarder för djurhållningen i zoologiska trädgårdar.<sup>76</sup>

Vi kan vidare, med någorlunda tillförlitlighet, konstatera att den totala mängden sekundärrättsliga *förslag* eller *initiativ* till ny lagstiftning har sjunkit påtagligt över tid. Den tillgängliga statistiken visar detta tydligt. Medan mängden lagförslag 1990 var 185, hade den mer än halverats 5 år senare, 1994; antalet var då nere i 51 nya förslag. Tendensen är jämn och visar på en gradvis nedtonad aktivitet; 1991 var antalet 111, 1992 handlade det om 89 stycken, medan det för 1993 rörde sig om 75 kommissionsinitiativ. Prognosen för hela 1995 ligger på totalt 52 stycken förslag om nya gemenskapsåtgärder.<sup>77</sup>

Ifall den kraftiga minskningen av nya kommissionsinitiativ de facto är ett resultat av en mer strikt tillämpning av subsidiaritetsprincipen i linje med Europeiska rådets rekommendationer är svårt att avgöra; därtill är Kommissionens redovisning inte tillräckligt utförlig. Man måste också väga in att det lagstiftningsbehov, som var betingat av den inre marknadens förverkligande, sedan ett par år är mättat – "necessity of action is less." 1990 och 1991 var bägge viktiga år i detta sammanhang. I och med att konturerna för den inre marknaden i stora drag är uppdragna, har den totala mängden kommissionsinitiativ också följdligt avtagit. I princip kan sjunkande siffrorna vara en direkt återspeglning av dessa yttre förhållanden snarare än av en rigorös tillämpning av subsidiariteten.

Lagstiftningstakten har dock avtagit så mycket, att även andra faktorer måste vägas in. Uppenbarligen har det funnits en stark lyhördhet hos Kommissionen för de politiska kraven på dämpad gemenskapsaktivism och minskad detaljeringsgrad. Det är alldeles uppenbart att man bl a tillmötesgått de krav, som vissa medlemsländer, däribland Tyskland och Storbritannien, ställt på en striktare tillämpning. Denna hänsyn har också kommit till uttryck när gäller tillbakadragandet av tidigare lagförslag.<sup>78</sup> Vid toppmötet i Köpenhamn i juni 1993 noterar Europeiska rådet med tillfredsställelse den minskande volymen nya gemenskapsinitiativ; man tycker sig också förstå att "the Commission is now submitting proposals only when it considers that they fulfil the subsidiarity criteria."<sup>79</sup> I sin rapport i november 1994 redogör Europakommissionen också för hur man inträtt i bilaterala dialoger med de stater, som så önskar, och efter diskussion visat sig beredd att ändra i sina förslag.<sup>80</sup>

Det finns också en utåt deklarerad målsättning att vara mera återhållsam även framgent. Den nytillträdde kommissionsordföranden Jacques Santer har betonat att EU skall sträva mer efter kvalitet, djup och förenkling än kvantitet och bredd i lagstiftningsarbetet. Vid sitt första Sverigebesök konstaterar Santer under rubriken "We can do much better" exempelvis att

we have a Treaty of byzantine complexity that few, bar the Euro-élites can even understand. We have procedural arrangements that even Kafka would have found

<sup>76</sup> SEC (95) 731 final, s. 30.

<sup>77</sup> Se SEC (95) 731 final, Annex 9.

<sup>78</sup> KOM (94) 533 endelig udg., s. 2.

<sup>79</sup> Conclusions of the Presidency. European Council in Copenhagen 21-22 June 1993, punkten 15, "A Community close to its citizens".

<sup>80</sup> KOM (94) 533 endelig udg., s. 2.

difficulty understanding. We must simplify the legal treaties, and make them intelligible. It is one of my major priorities.

But I have said, and I repeat again here today, that the Commission is not interested in obtaining new competences. But we are interested in a more efficient, accountable, democratic

simplified European Union that will benefit all our citizens. And I am going to strive for that, and for a concept of Europe that means we only take decisions at the level of the Union that are best taken at that level.

Det tycks vara symptomatiskt för denna sortens tänkande att t ex Europakommissionen i rapporten om fördragets effekter de senaste två åren (1993 och 1994) noterar att det är fråga om "fewer but better targeted initiatives..."<sup>82</sup> Kommissionens totalt sett dämpade aktivism blir knappast mindre markerad om man noterar att flera initiativ har sitt ursprung i propåer från enskilda medlemsländer, men också att Kommissionen inte kan dra tillbaka förslag om Europaparlamentet inlett överläggningar med Rådet i enlighet med en nya jämnings-procedur ("conciliatory process"), som tillskapades i och Maastrichtfördraget.

Hur ser då tillämpningen ut i mer *kvalitativa* termer? Ser man till sakområde och val av rättsliga instrument tycks de nya initiativen i allmänhet följa Edinburghmötets rekommendationer att gemenskapsinsatserna om möjligt skall lämna medlemsstaterna ökat utrymme att själva välja åtgärder; denna observation synes också gälla kravet på förenkling. Av de exempel, som Kommissionen tar upp i sin rapportering, framgår att ramdirektiv, rekommendationer, försiktig harmonisering eller allmänna program mm dominerar bilden. Denna policy påstås också vägleda Kommissionen i dess fortlöpande konsultationer med olika intressen.<sup>83</sup>

Icke-bindande eller svagare instrument utnyttjas i frågor gällande t ex små och medelstora företag, men också inom områdena hälsa, FoU och utbildning. I flera sakfrågor (konkurrens, tull, teknisk standardisering, radiofrekvenser) har Kommissionen medvetet sökt alternativ till EG-insatser genom att uppmana nationella myndigheter att tillämpa existerande EG-rätt nationellt.

I frågor som direkt kan relateras till den inre marknaden (industriprodukter, gränsöver-skridande kreditöverföring mm) används direktiv av ramkaraktär, medan frågor som anses lyda under gemenskapens exklusiva kompetens (järnvägstransporter, säkerhetsfrågor, telekommunikation-satelliter) regleras med starkare instrument, dvs mer detaljerade direktiv respektive förordningar.

Styrningsgraden i de av Kommissionen valda rättsinstrumenten tycks således korrespondera med Gemenskapens målsättningar och befogenheter. Med reservation för luckor i sakredovisningen är intrycket av rapporteringen att även närhetsdimensionen fått ett tydligt genomslag i de nya kommissionsinitiativen.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att prövningen av den komparativa effektiviteten leder till minskad kvantitet, medan proportionalitetskravet tycks medföra lägre

<sup>81</sup> Anförande av Jacques Santer vid ICC's årsmöte i Stockholm den 12 maj 1995. Address by ...

<sup>82</sup> SEC (95) 731 final, s. 30.

<sup>83</sup> KOM (94) 533 endelig udg., s. 4-16.



intensitet i valet av rättsinstrument. Huruvida detta inneburit att Kommissionen fullt ut tagit hänsyn till implementeringsförmågan, "available to national, regional or local authorities",<sup>84</sup> är däremot svårt att utläsa.

## Gamla rättsakter

Revisionen av gemenskapslagstiftningen inkluderar också en översyn av äldre rättsakter. Samma kriterier som för bedömningen av ny eller planerad lagstiftning gäller i princip även här; några ytterligare villkor för arbetet finns dock.

För det *första*, rättsakterna får inte vara yngre än två år ("... as a rule, the Commission does not intend to propose amendments to legislation adopted within the past two years").

För det *andra*, översynen skall endast omfatta regler som gäller för företag och enskilda personer ("firms and individuals"), inte sakområden, där stora förändringar redan diskuteras, t ex "cohesion" och strukturfonder.

Sist, men inte minst, revisionen får inte innebära att *acquis communautaire* i grunden ifrågasätts. Kommissionen uttrycker det på följande sätt:

under the pretext of revision, the debate should not be reopened in the Council and Parliament on the fundamental principals of Community policies, or on particular points of an instrument considered essential by one or other Member State.

Kommissionen är här mån om att det *inte* blir fråga om en "huggsexa" i den för integrationen negativa meningen att olika medlemsländer och intresserepresentanter kan föreslå revision utan hänsyn till den rättsliga helheten ("consistency"). En sådan kan leda till både luckor och överreglering inom enskilda områden och därmed, i alla fall partiellt, till en kraftigt ökad komplexitet i lagstiftningen. Kommissionen gör sig också till tolk för uppfattningen att den snabbt ökande detaljeringsgraden och därmed växande komplexiteten i längden endast kan undanröjas genom en *normhierarki* (hierarchie des actes communautaires),<sup>85</sup> dvs ett normeringssystem bestående av lagkomplex i fallande skala, där olika beslutsnivåer inom EU-systemet har skiftande ansvarsområden när det gäller graden av reglering. En sådan åtgärd är också nödvändig för att kunna förverkliga subsidiariteten, hävdas det. En normhierarki skulle t ex innebära, att Europaparlamentet och Rådet ägnar sig åt ramlagstiftning, medan mer detaljerade bestämmelser för tillämpningen skulle utformas av Kommissionen eller medlemsländerna själva.<sup>86</sup>

Revisionsarbetet med äldre lagstiftning utgår från tre kategorier lagstiftning. Den första kategorin avser rättsakter, som måste arbetas om i princip helt och hållet ("to be recast"), t ex därför att de blivit omoderna; den andra kategorin rättsakter avser sådana som måste förenklas därför att de innehåller "excessive detail". Den tredje kategorin, slutligen,

<sup>84</sup> COM (93) 545 final, s. 1.

<sup>85</sup> COM (93) 545 final, s. 7. I MF's 16:e deklaration, annexet, anges begreppet normhierarki. Jfr Maurer 1995. Se också Report of the Council...

<sup>86</sup> Se t ex Rapport nr 373, Sveriges Delegation vid de Europeiska Gemenskaperna, s. 4.

omfattar rättsakter som skall gallras ut helt, eftersom de blivit överflyglade av andra åtgärder eller blivit överflödiga i samband med en omarbetning enligt ovan ("recast").

Hur der då utfallet ut? När det gäller äldre rättsakter identifierade Europakommissionen under 1992 ett antal kategorier, eller grupper av lagar ("families of existing rules and regulations"), som man skulle underkasta en noggrannare prövning.<sup>87</sup> För 1993 kan man notera att Europakommissionen finner att ca 25 procent av de 45.000 sidorna existerande rättsakter sammantaget bör gallras ut.<sup>88</sup> En hel del gamla rättsakter, som rensats ut, har ersatts med ett mindre antal nya, men mer effektiva och tidsenliga rättsinstrument.

I sin rapport från 1993 anger Kommissionen som ett viktigt mål att stabilisera den totala mängden permanent lagstiftning. Det sker dels genom reduktion, dels genom återhållsamhet,<sup>89</sup> hela tiden i beaktande av subsidiariteten. De redovisningar som görs 1993 och 1994 bekräftar att så i princip hittills har varit fallet. En stor del av det 1992/93 inledda arbetet har slutförts under 1994 eller beräknas vara klart under 1995.<sup>90</sup> Det kan dock i sammanhanget vara värt att notera att Kommissionens rapport 1994 visade att en del fortfarande återstod att göra: "dass die Kommission 1994 zwar eine Reihe von Änderungs-vorschlägen vorgelegt hat, jedoch insgesamt noch erheblich im Rückstand ist." Kommissionen lovade att redovisa återstående ändringsförslag till Rådet under loppet av 1995. Det intressanta här är, att Europeiska rådet vid mötet i Essen 1994 direkt anmodade Kommissionen att komma fram med dessa förslag "spätestens bis Juni 1995."<sup>91</sup> Vi kan notera att så inte skett – rapporteringen av detta arbete sker först i den kommande lägesrapporten för Madridmötet i december 1995.

### Exklusiv eller delad kompetens?

Hur skall då den pågående tillämpningen av subsidiaritetsprincipen tolkas utifrån begreppsparen aktivism – återhållsamhet respektive närhet – distans? Att döma av redovisningarna av initiativ och revisionsförslag tycks Kommissionens och andra institutioners hållning i huvudsak luta åt närhetsperspektivet i form av begränsade, men effektiva gemenskapsinsatser i kombination med förstärkt beslutskapacitet för medlemsländerna. Aktivismen återfinns närmast på revisionsplanet, inte så mycket på initiativplanet.

En viktig aspekt för frågan om närhet – distans är emellertid också hur avvägningen mellan den exklusiva respektive den gemensamma kompetensen i EU efterhand gestaltar sig. I det ögonblick frågor hänförs till den exklusiva kompetensens domäner upphör subsidiaritetens spärrverkan mot ökad överstatlighet. I den mån som EUs exklusiva kompetens växer, tex i enlighet med principen om utvecklad kompetens eller fördragsutfyllnad enligt artikel 235, minskar närhetsdimensionens genomslag.

<sup>87</sup> Annex 2 to part A, s. 3, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.

<sup>88</sup> Rapport nr 373, Sveriges Delegation vid de Europeiska Gemenskaperna, s 1-2. Se även COM (93) 545 final.

<sup>89</sup> COM (93) 545 final, s. 8.

<sup>90</sup> COM (93) 545 final, s. 9-24; KOM (94) 533 endelig udg. , s. 18-28.

<sup>91</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, EA 1 - 110191. 5322BO02 DIC 13.06.95, s. 4, 5.



Det tycks råda relativ enighet om att den exklusiva kompetensen, vars samlade räckvidd fortfarande är betydligt mindre än den delade och exklusivt nationella, och vars utnyttjande skall höra till undantagen, f n utgörs av "eliminierandet av hinder för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (den inre marknaden, min kommentar), en gemensam handels- och jordbrukspolitik, allmänna konkurrensregler, skydd för fiskeriresurser och de väsentligaste elementen i transportpolitiken." Vissa av EMU-samarbetets delar kan eventuellt också komma att föras till den exklusiva kategorin.<sup>92</sup>

Trots att den exklusiva kompetensen måste fyllas med ett konkret innehåll, måste man notera att någon statisk eller exakt gränsdragning mellan den delade och exklusiva kompetensen inte finns; frågan om exklusiv kompetens måste avgöras från fall till fall.<sup>93</sup> En kompetensfördelning, där gemenskapens förpliktelser och rättigheter enligt federal modell ställs mot medlemsstaternas, som vi ovan påpekat, inte åstadkommit.<sup>94</sup> Behovet av en sådan *kompetenskatalog* (répartition des compétences verticale) aktualiserades bl a i samband med diskussionen om upprättandet av en normhierarki. Problemen löstes inte i arbetet med Maastrichtfördraget, utan sköts på framtiden. Således är frågorna om kompetens-katalog och normhierarki några av de många punkter, regeringskonferensen 1996 har att ta ställning till.

Gränserna mellan de olika beslutsnivåernas kapacitet har därför förblivit otydliga och föremål för återkommande politiska tolkningar. Bristen på normhierarki har dessutom inneburit att detaljregleringar fortfarande blandats med övergripande principer på ett svåröverskådligt sätt i EUs lagstiftning, vilket gradvis ökat komplexiteten i regelverket, fördunklat överblicken och försvårat möjligheterna att entydigt relatera rättsinstrumenten till endera kompetenssfär. Revisionsarbetet med den äldre lagstiftningen har dock, som tidigare påpekats, sannolikt inneburit förenklingar och större klarhet därvidlag.

Ur politisk synvinkel kan man betrakta det diffusa förhållandet mellan olika kompetenser och ansvarsnivåer som en parallell till det förhandlingsteorin benämner *konstruktiv osäkerhet* eller *tveetydighet*. Avsaknaden av helt fasta, eller statiska, beslutsramar skapar flexibilitet och handlingsutrymme för kompromisser och upphävandet av dödlägen,<sup>95</sup> men gör det också lättare att smidigt inkorporera framtida politikområden; EU är i mycket hög grad ett öppet och rörligt system i ständig förändring.

Å andra sidan skapar bristen på entydighet också utrymme för att förverkliga politiska ambitioner; för Europakommissionens del innebär det att man kan verka för en utvidgning av gemenskapskompetensen i exklusiv riktning. Man skall också ha klart för sig att en gemenskapsinstitution som Kommissionen på ett tydligt och kraftfullt sätt kan utnyttja den viktiga dagordnings- och problemformuleringsfunktion, man erhållit genom sin formella initiativrätt och skyldighet att göra utkast ("drafts") till ny lagstiftning.

Det kan i sammanhanget också göras gällande att Europakommissionen utifrån en närmast *funktionell* syn på politik och administration i framtiden kan komma att i än högre

<sup>92</sup> Melin & Schäder 1994:56-57.

<sup>93</sup> Cramér 1994:167.

<sup>94</sup> Jfr Axelrod 1994.

<sup>95</sup> Jfr Persson 1992:156ff.

grad verka för att en integrationsbefrämjande vidgning av den exklusiva kompetensen kommer till stånd. I praktiken skulle det kunna innebära att frågor som hänför sig till den inre marknads domäner i växande omfattning regleras inom den exklusiva kompetensens ramar; argumentet är att Gemenskapen på så sätt minskar risken för att samarbetets landvinningar rullas tillbaka och att kompetenser åternationaliseras. En del av den mer *informella* tolkningsrätten för att avgöra vad som berörs av den inre marknaden ligger hos Europakommissionen.

I syfte att öka den ekonomiska effektiviteten kan en ökad diversifiering på regional och lokal nivå vara nödvändig. Samtidigt skall man vara medveten om att en sådan diversifiering "may actually limit the extent to which the EC operates as a single market."<sup>96</sup> Ökad centralisering, i betydelsen ökad gemenskapskompetens och måhända utvidgning av den exklusiva kompetensen kan därför bli fallet, om det råder oro för att t ex en kommande utvidgning av EU kan leda till att organisationen splittras och tappar tempo i integrationsarbetet.

Det finns dessutom anledning att erinra om, att det redan befintliga gemensamma regelverket, *acquis communautaire*, inte omfattas av revisionsarbetet om det kan innebära risk för att fundamentala principer i gemenskapens politik kommer under omprövning.<sup>97</sup> Renodlat kan detta tolkas så att det "redan etablerade normsystemet (...) faller (...) utanför principens egentliga tillämpningsområde."<sup>98</sup>

Bilden är emellertid sammansatt. När det gäller erfarenheterna av mängden nya initiativ måste vi än en gång betona att Kommissionens aktivism de senaste åren sjunkit betydligt i förhållande till uppbyggnadsskedet av den inre marknaden och arbetet med fördragsrevisionerna i mitten av 1980-talet (SEA)<sup>99</sup> och början av 1990-talet (MF).

När det gäller olika *sakfrågor* kan det också erinras om att de många politikområden, som dels varit föremål för samordnad politik på gemenskapsplanet, dels reglerats av artikel 235 i Romfördraget, inte genomgående styrts av bindande rättsakter. Inom de nya kompetensområdena kultur, hälsovård och utbildning är lagharmonisering inte alls aktuell. Rådet konstaterar att det här rör sig om "complementary measures" och att "These provisions have been strictly observed by the legislators and have enabled a clearer distinction to be made between the respective fields of action of the Community and the Member States."<sup>100</sup>

Allmänna riktlinjer snarare än bindande beslut förekommer också fortfarande i betydande grad inom det ekonomiska och monetära samarbetet.

Det förefaller som om hittills genomförda utrensningar, liksom förslagen om förbättringar eller utrensningar av vilande eller nya rättsakter, inte endast omfattar mer lättviktiga frågor utan också politiskt relevanta problem.<sup>101</sup> I princip kan man hävda att Gemenskapen – för

<sup>96</sup> Mayes 1994: 496.

<sup>97</sup> COM (93) 545 final, s. 6.

<sup>98</sup> Cramér 1994:167.

<sup>99</sup> Jfr Budden 1995.

<sup>100</sup> Report of the Council..., s. 5.

<sup>101</sup> För exempel, se t ex Annex 2 to part A, punkten b, Conclusions of the Presidency, Edinburgh.



överskådlig tid – i realiteten är *politiskt* bunden till en närhetstolkning av subsidiariteten inom flera fält.

Till detta skall läggas den politiska inriktning, som idag starkt betonar förenkling och avreglering, bl a för att stärka sysselsättning och konkurrens, och därmed de välståndsskapande krafterna i EU. I den fristående expertgruppens redovisning (Molitorrapporten), som sannolikt också har ett visst stöd från Kommissionen, framhålls t ex att EU bättre än hittills måste kunna utnyttja ”market instruments and commitments voluntarily undertaken as an alternative to direct regulation, when appropriate.”<sup>102</sup>

Det är inte här fråga om gradvisa förändringar; snarare rekommenderar gruppen mer radikala grepp, i stil med sk ”wholesale change” av EUs hittillsvarande lagstiftningskultur. Mot den bakgrunden finns det enligt Molitorgruppen också anledning att se upp med den inre marknaden som en ursäkt för ökad reglering på EU-nivå. Det skall inte förnekas att en harmonisering av olika nationella regelverk kan innebära förenkling och därmed också förbättring av konkurrensen. Man utfärdar emellertid samtidigt en kraftfull varning:

The needs of the single market may, however, unless great care is taken, aggravate the burden of administrative and regulatory constraints on European business. Despite application of the subsidiarity principle, the superimposition of European, national and even regional and local legislation can lead to a cumulative burden which inhibits, rather than enhances the achievement of employment and competitiveness goals.

Mot bakgrund av att den europeiska integrationen i mycket hög grad varit, och fortfarande är ett *ekonomiskt* projekt, är det knappast rimligt att tänka sig en plädering för en kraftfull reglering av den inre marknaden, om man samtidigt riskerar att begränsa de ekonomiska aktörernas handlingsradie ytterligare.

Huvudtendensen i det samtida EU-arbetet synes, i alla fall på det retoriska planet, definitivt vara närhet, förenkling och avreglering. Denna tendens reflekteras också i den samtida debatten.

<sup>102</sup> COM (95) 288 final/2, s. 2, punkten 11.

## 4. Spegling av debatten inom EUs institutioner

Inför revisionen av Maastrichtfördraget 1996 och reflektionsgruppens arbete har såväl EUs centrala institutioner som några av organisationens medlemsländer gett sin syn på den framtida maktfördelningen inom EU. Här kommer fokus i princip att ligga på institutionerna.

Hur ser då åsiktsmönstret ut? Det kan inledningsvis vara intressant att översiktligt notera hur subsidiariteten behandlas i de deklarationer och resolutioner, som skrivits inför regeringskonferensen 1996. En serie huvudlinjer i argumenteringen kan skönjas.

■ För det *första* dominerar uppfattningen, att den nuvarande formuleringen av subsidiaritetsprincipen i sina huvuddrag också skall gälla i framtiden.

■ Det innebär, för det *andra*, att subsidiariteten fortfarande primärt förknippas med effektivitet snarare än med demokrati, alltså ses som en proceduriell princip.

■ För det *tredje* synes det uppenbart att de till *subsidiariteten* närslutna, och politiskt svåra frågorna om *normhierarki* respektive *kompetenskatalog* inom EU uppfattas som problematiska.

■ För det *fjärde* är kontrollfrågan, såväl den politiska som rättsliga, ytterst central.

De bedömningar som framförts av Europaparlamentet, Kommissionen m fl har alla redovisats under våren 1995 inför reflektionsgruppens verksamhet under hösten 1995.

Då reflektionsgruppen i skrivande stund ännu inte avrapporterat de slutliga resultaten av sitt arbete,<sup>103</sup> är det inte möjligt att få en definitiv redovisning av de medverkandes synpunkter och bedömningar. Den interimis- eller halvtidsrapport, som framlagts den 1 september 1995 ger dock en ganska god uppfattning om huvudlinjerna i gruppens resonemang. Hur enskilda stater ställt sig i diskussionen går dock *inte* direkt att utläsa av detta dokument.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> De olika problem reflektionsgruppen har att ta ställning till behandlas enligt ett på förhand fastställt tidsschema. De principiellt viktiga maktdimensioner, som belyses genom frågorna om subsidiaritet mm, lyder under den åttonde och sista punkten på reflektionsgruppens agenda, *Instruments at the Union's Disposal*, och dryftas vid tre tillfällen under 1995; 24-25 juli, 3-4 oktober, samt 13-14 november. Se SN 2468/1/95 Rev 1. OR.es.

<sup>104</sup> SN 509/1/95 REV 1 (REFLEX 10) OR.es.



Åsiktsmönstrets huvuddrag redovisas i enlighet med nedanstående rubriker, vilka korresponderar mot de fyra huvudlinjerna i argumenteringen ovan.

## Oförändrad utformning av artikel 3b?

När det gäller subsidiaritetsprincipens rättsliga utformning såsom den framträder i Maastrichtfördragets artikel 3b uppträder två huvuduppfattningar bland institutionerna; en som representerar majoriteten av institutioner och medlemsländer och som går ut på att bevara den nuvarande skrivningen, och en annan, representerad av bl a Regionkommittén, som innebär en omformulering av lagtexten på flera punkter.

Den primära anledningen till att artikel 3b anses böra kvarstå i sin nuvarande form är rimligen den, att en radikal omförhandling av principen skulle innebära betydande turbulens och skapa svåra problem, bl a för lösningen av andra viktiga frågor.

Samtidigt som Europaparlamentet, Europakommissionen och Rådet, liksom reflektionsgruppen är emot förändringar, vill man i princip slå vakt om kravet på en striktare tillämpning av principen. Ståndpunkten är i korthet den, att paragraf 3b skall utnyttjas med större kraft och enhetlighet än hittills. Den skall därmed också kvarstå som "Leitprinzip der Europäischen Union", en hållning som också<sup>105</sup> tydligt manifesterades vid Europeiska rådets möte i Essen 1994. Möjligen kan man säga att Tyskland är tydligare än flertalet andra länder på just den punkten; bl a betonar man att "die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten bleiben muss." Man är också kritisk till Kommissionens hantering av de tyska kraven på revision av äldre rättsakter.<sup>106</sup>

Utgångspunkten för *Rådet* i dess rapport om MF är att införandet av subsidiariteten "has (...) been a positive step...", även om gemenskapens institutioner och Rådet inte alltid varit eniga om hur principen skulle bedömas och tillämpas, dvs "how it is to be evaluated and applied." Man noterar dock att "There is still scope for further progress..."<sup>107</sup>

Inom *reflektionsgruppen* tycker man sig observera att flertalet medlemsländer betraktar subsidiariteten som "above all a behavioural dictate"; samtidigt varnar gruppen för två potentiella hot ("abuses"); dels att principen mynnar ut i en abstraktion, utan konkreta, praktiska effekter, dels att den används till att "rulla upp" redan tidigare uppnådd gemenskapslagstiftning.

*Europakommissionen* noterar att subsidiariteten fått ett genomslag i institutionernas arbetssätt och lett till förändringar i attityder. Samtidigt varnar man för, att principen även framgent kan användas som ett instrument för det kortsiktiga målet "of diluting the Union." Överhuvudtaget är man mån om att framhålla subsidiaritetsens integrativa, positiva och kollektiva karaktär, som just ett medel att rättfärdiga åtgärder "which are better taken collectively than in isolation."<sup>108</sup> För Kommissionen kan subsidiariteten innebära såväl

<sup>105</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, EA 1 - 110191. 5322BO02 DIC 13.06.95, s. 5ff.

<sup>106</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, EA 1 - 110191. 5322BO02 DIC 13.06.95, s. 6, 7ff.

<sup>107</sup> Report of the Council..., s. 5.

<sup>108</sup> SEC (95) 731 final, s. 5.

centralisering som decentralisering, där nivåerna för beslut "may be local, regional, national, European, or in some cases even world-wide."<sup>109</sup>

Symptomatiskt för situationen är att Kommissionens speciella planerings- och framtidsgrupp (Cellule de Prospective/Forward Studies Unit, inrättad 1989) som en av sina uppgifter har att analysera hur det europeiska projektet skall nå legitimitet, och i det sammanhanget behandlar dels problemet hur man definierar "a European 'added value' which respects subsidiarity," dels problemet hur man åstadkommer en "consensus going beyond individual national interests."<sup>110</sup>

Det finns i detta sammanhang också anledning att referera den uppfattning, som kommer till uttryck i Molitorrapportens inledande sammanfattning. Där sägs bl a följande (punkten 9) med anledning av önskemålet om fortsatt förenkling av EUs lagstiftningsverksamhet: "There will be little purpose in the Union simplifying its legislation if, under the cover of subsidiarity or transposition, Member States take the opposite course."<sup>111</sup>

En strikt tillämpning betyder således också återhållsamhet på den nationella nivån, helt i linje med kravet på generell förenkling. I sin förteckning över allmänna handlingslinjer ("General proposals for action") bekräftar Molitorrapporten i mångt och mycket de åtgärder, handlingsprogram och restriktioner, som kommit att dominera den interna EU-praktiken, och vilka vi tidigare redovisat.<sup>112</sup> Det är sannolikt så, att Kommissionens rapport om subsidiariteten i november 1995 i betydande utsträckning också kommer att knyta an till Molitorrapporten och dess huvudargument, inte minst som några ledande tjänstemän från Kommissionen deltagit i arbetet.

Att hävda att *Europaparlamentet* med sitt mycket stora antal ledamöter, sina många partigrupper och konkurrerande intressen (nationella, regionala, parti-ideologiska)<sup>113</sup> utan stora svårigheter skulle kunna uttrycka en enhetlig uppfattning i en serie frågor är naturligtvis inte i överensstämmelse med verkligheten – därtill är åsiktsmångfalden för stor. Samtidigt är det uppenbart att man inför regeringskonferensen 1996 kraftsamlat inför vissa uppgifter,<sup>114</sup> vilka direkt berör den institutionella makten i EU, även om de redovisade ståndpunkterna med nödvändighet blir uttryck för långtgående, och därmed också något urvattnade kompromisser.

Som grund för Europaparlamentets ställningstagande antog institutionella utskottet den 4 maj 1995 ett resolutionsförslag, som baserades på två rapportörers gemensamma rapport, Jean-Louis Bourlanges och David Martin.<sup>115</sup> Rapporten, som bär deras namn, liksom utskottets förslag, var bägge resultatet av ett mycket omfattande politiskt jämningsarbete

<sup>109</sup> SEC (95) 731 final, s. 2.

<sup>110</sup> CdP (95) 0859, s. 2.

<sup>111</sup> COM (95) 288 final/2, s. 2.

<sup>112</sup> COM (95) 288 final/2, s. 3-5.

<sup>113</sup> Se t ex Johansson 1995.

<sup>114</sup> Elmar Brok, kristdemokrat och en av två ledamöter i reflektionsgruppen, uppmanade parlamentet att det skulle undvika en önskelista ("shopping list") över frågor och istället koncentrera sig på ett fåtal problem, "backed by a wide majority". "Europe" Document No 6449, s. 4.

<sup>115</sup> PE 212.450 slutgiltig/DEL I.A. fr/en - Or. pan och PE 212.450/fin. /Part I.B.2 Fr/En - Or. fr/en. Bourlanges är medlem i Europaparlamentets kristdemokratiska grupp, medan Martin är medlem i den socialistiska.



med början i november 1994. Efter slutlig behandling i de politiska grupperna, liksom i utskotten,<sup>116</sup> och med ytterligare tilläggsförslag, röstades den gemensamma Bourlanges/Martin-resolutionen slutligen igenom den 17 maj 1995 (289 för, 103 emot, 74 nedlagda). Detta dokument blev också Europaparlamentets slutliga ställningstagande inför regeringskonferensen 1996. Nu står i princip de stora blocken, socialisterna och kristdemokraterna, bakom resolutionstexten, framför allt när det gäller frågan om institutionernas makt.

Som tidigare påpekats, framför Europaparlamentet inte några egentliga krav på förändringar av principen; man noterar i korthet, under rubriken "Clarifying competences", att subsidiariteten, liksom proportionaliteten, bägge i artikel 3b, "should be maintained and correctly applied."<sup>117</sup> Skall man sammanfatta Europaparlamentets generella hållning, är den följande: "Decentralize when possible, centralize when necessary."

Radikalast i sina krav på förändring av MF är *Regionkommittén*, även om man i grunden stöder hela idén med subsidiaritet. Man hävdar att subsidiariteten "needs to be looked at both in terms of its formulation in the Treaty and in terms of its application." Man noterar vidare att även om man i första hand koncentrerar sig på de aspekter, som innebär direkta fördragsändringar ("constitutional changes"), har man också för avsikt att framgent vidta "appropriate action to ensure that progress is made on those aspects of subsidiarity which are not to be found in the Treaty and so are not covered by the appended resolution."<sup>118</sup>

Regionkommitténs ståndpunkter kommer till uttryck i två närslutna dokument, dels den s k *Pujolrapporten*, sammanställd av en arbetsgrupp under ledning av den katalanske regeringschefen Jordi Pujol, dels det yttrande, som rapportörerna Fraga Iribarne och Gebauer gjort å 1:a utskottets vägnar. Dokumenten är daterade den 20 respektive 21 april 1995.<sup>119</sup>

När det gäller den nuvarande skrivningen av artikel 3b vill man omformulera texten så, att subsidiariteten får en bredare ansvarstäckning än den nu existerande mellan unionen och staterna. Man önskar, genom följande tillägg till paragrafens andra stycke, också låta subsidiariteten innefatta subnationella nivåer; tillägget är kursiverat i den svenskspråkiga version, som här följer:<sup>120</sup>

På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen agera endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna *eller av de regionala eller lokala myndigheterna* och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen.

<sup>116</sup> PE 212.450fin./Part II. Or. pan.

<sup>117</sup> "Europe", Documents No 1936/37, s. 6.

<sup>118</sup> CdR 136/95, s. 3-4.

<sup>119</sup> CdR 136/95 ES/AG/PM/ym. CdR 136/95 Appendix F/AG/ht.

<sup>120</sup> CdR 136/95 ES/SJ-JS-Sv/gh, s. 9.

Det är i sammanhanget intressant att notera att det finns ett par väsentliga begreppsförskjutningar mellan den svenska texten ovan och det engelskspråkiga utformningen i Pujolrapporten. Den engelska texten lyder:<sup>121</sup>

The Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, or by the regional and local authorities endowed with powers under the domestic legislation of the Member States.

I den engelska texten gör man *ytterligare* två tydliga markeringar i förhållande till ursprungsformuleringen om man jämför med den svenska skrivningen. Dels *undviker* man i inledningen att göra en explicit hänvisning till den sk gemenskapskompetensen som grund för subsidiaritetsprincipens tillämpning, dels säger man uttryckligen att beslutskapaciteten gäller subnationella myndigheter "endowed with powers under the domestic legislation of the Member State in question."

Om vi utgår från att den engelskspråkiga varianten är den som väger tyngst, anmäler sig fem reflektioner vad beträffar Regionkommitténs uppfattningar om subsidiariteten: för det *första*, att principen inte blir bunden till den gemensamma kompetensen, för det *andra*, att gemenskapen om möjligt skall begränsas i sina åtgärder (en negativ definition av gemenskapens kompetens), för det *tredje*, att den subnationella nivån inte är komplementär eller sekundär till den nationella ("...Member States *or* by the regions..." etc),<sup>122</sup> för det *fjärde*, att regionala nivåer kommer före lokala, och för det *femte*, att dessa subnationella nivåer måste ha någon sorts påtaglig beslutskapacitet, till och med kanske betydande autonomi och i förlängningen en normbildningsbefogenhet, för att komma ifråga.

I det tilläggsyttrande, som 1:a utskottet gjorde i anslutning till Pujolrapporten, skärps – och förändras – dessa krav ytterligare; ändringarna är kursiverade.<sup>123</sup>

121/122

...cannot be sufficiently achieved *either* by the member States *or* the local or regional authorities  
insofar as these authorities are endowed with *responsibilities or decision-making* powers under  
the domestic legislation of the Member State in question.

Några observationer framträder; den subnationella nivåns kapacitet som alternativ till den nationella betonas än mer i detta dokument, samtidigt som den lokala nivån får ett *försteg*; man kastar dels om ordningen ("local or regional"), och använder dels ett bredare

<sup>121</sup> CdR 136/95 ES/AG/PM/ym. s. 9. Man kan också notera att den danska texten är i överensstämmelse med den engelska. Se CdR 136/95 EWN/BH/MG-J/amf, s.9.

<sup>122</sup> Närmast som kuriosum kan man notera att Svenska Kommunförbundet i sitt positionspapper inför EUS fördragsöversyn återger Pujolrapporten felaktigt i så motto att man skriver "...Member States *and* by the regions etc" istället för "*or*". Se Svenska Kommunförbundet. PM 1995-05-19, s. 3. Skillnaden i betydelse mellan dessa två bindeord är knappast ringa.

<sup>123</sup> CdR 136/95 Appendix F/AG/ht, s. 5.



kompetensbegrepp, ("responsibilities or decision-making powers"), allt i syfte att lyfta fram kommunerna som lämpliga aktörer.

Vad de två skrivningarna *gemensamt* illustrerar väl är naturligtvis ambitionen att öka de subnationella enheternas styrka; däremot är man inte enig om var tyngdpunkten skall ligga. *Olikheterna* i resonemanget återspeglar tydligt den inneboende, och mycket starka spänning mellan regionala och lokala/kommunala intressen, som finns inte bara i Europa i allmänhet, utan också inom Regionkommitténs hägn. Överhuvudtaget är det så, att Regionkommitténs uppfattning, såsom den kommer till uttryck i Pujolrapporten, inte är totalt förankrad internt. Det gäller även de aspekter, som diskuteras nedan.<sup>124</sup> Vad man dock kan säga här är att Regionkommitténs radikala grundhållning till subsidiariteten och de närslutna frågorna om normhierarki, kompetens katalog och prövningsrätt (se nedan) i hög grad återspeglar den tyska debatten på Länder-nivå.<sup>125</sup>

## Subsidiariteten är primärt lika med effektivitet?

Tidigare har vi dragit slutsatsen att subsidiaritetens *närhetsaspekt* till övervägande del fått ett starkt genomslag i EUs praktik. Närhetsaspekten har emellertid också den demokratiska dimension, som så tydligt anges i preambeln och i artikel A, Avdelning I i MF.

Subsidiariteten uppfattas fortfarande som ett instrument för att utifrån effektivitetsbedömningar jämka två maktsfärer med varandra, EUs och medlemsstaternas. Subsidiaritetens *demokratiska* aspekter ("närheten till medborgarna") synes vara mindre tydliga, med mindre man ser dem som en del av den större diskussionen om öppenhet, närhet till medborgarna, den europeiska identiteten osv.

Blickar man för ett ögonblick bortom den konkreta tillämpningen av den proceduriella subsidiariteten inom EUs lagstiftningsprocess finner man vissa tecken på att subsidiariteten som reell ("substantive") demokratisk princip fått ett genomslag, i alla fall på ett symboliskt politiskt plan. Att en bredare applikation av subsidiariteten ses som önskvärd illustreras t ex av Kommissionens uttalande i det mer politiskt präglade budskap (*avant propos*), som föregår den slutliga rapporten om Maastrichtfördragets genomslag:<sup>126</sup>

The full political significance of subsidiarity, as a commitment by the member States and the institutions to find the best way of serving the citizens of the Union, needs to be underlined.

<sup>124</sup> Den svenska delegationen har förklarat sig "i huvudsak nöjd med kommitténs ställningstagande", även om man har en del invändningar när det gäller kompetens kataloger, rättighetskataloger för medborgare och villkoren för rättsprövningen i Domstolen. Dock är man i allmänhet för en stärkt konstitutionell status för den subnationella nivån som föreslås av Regionkommittén. Från svensk sida är man angelägen om att EU införlivar Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Se bl a Kommuner & Landsting i EU. 2/95, s. 2; The Swedish Delegation to the Committee of the Regions. Preliminary position..., s. 2; Den svenska delegationen i EU:s Regionkommitté. Presidiet.

<sup>125</sup> Se t ex Maurer 1995; Piepenschneider 1995.

<sup>126</sup> SEC (95) 731 final, s. 5.

Det kan också betonas att Kommissionen, liksom andra institutioner, vid upprepade tillfällen öppet redogjort för försöken att bedriva lagstiftningsarbetet under större öppenhet; genomgående testar man nu i större utsträckning än tidigare sina utkast till initiativ genom det konsultationsförfarande, som innebär att Kommissionen t ex bjuder in andra grupper än medlemsstaterna att ha åsikter om lagstiftningsmaterian. I detta syfte ger man ut både grönböcker ("green papers") och vitböcker ("white papers").<sup>127</sup>

Likaså rymmer själva proportionalitets- och intensitetsresonemanget en demokratisk dimension i meningen att lagtolkning och tillämpning ofta tillåts ske på nationell nivå. Eftersom demokrati och närhet knyts till valet av beslutsnivå, måste också inrättandet av Regionkommittén betraktas som ett uttryck för detta, låt vara att det nya organets arbetsprinciper och inflytande fortfarande är ytterst svårbedömda och att Kommittén inom sig uppvisar starka och delvis förlamande spänningar mellan de regionala och lokala intressena.

I det sammanhanget är det också intressant att notera, att Regionkommittén i Pujolrapporten faktiskt knyter subsidiaritetens effektivitetsaspekt explicit till de demokratiska dimensionerna. Man skriver kort och gott att principen "implies that the public authorities do not take action when this can be done adequately and effectively by citizens." Vidare hävdar man att subsidiariteten, som en del av den europeiska integrationsprocessen, bl a skall stärka "democratic legitimacy, inasmuch as it avoids the creation of an excessively centralized European power disconnected from the problems of ordinary citizens, the closeness of the Union to its citizens being one of the basic components of this legitimacy."<sup>128</sup>

Det är alldeles uppenbart att denna argumentering kan ses som ett stöd för de förändringsförslag, som innebär en kraftig – och radikal – satsning på närhetsdimensionen för att moderera gemenskapens inflytande. Även om Regionkommittén sannolikt inte får gehör för sina radikala ändringsförslag i ett antal avseenden, torde man kunna räkna med en allmän, om än måhända försiktig och vag uppslutning kring principens demokratiska dimensioner, om inte annat så av allmänpolitiska skäl: frågorna om närhet, demokrati och legitimitet bildar ju just nu huvudtemat i diskussionen om den europeiska integrationens fortsatta existens.

Intressant i sammanhanget är också I:a utskottets yttrande ang. regionala myndigheters roll vid tillämpningen av EUs *partnerskapsprincip* i samband med utformningen av strukturfondsprogrammen.<sup>129</sup> Utskottet är Regionkommitténs organ för beredning av ärenden som har att göra med regional och lokal utveckling, ekonomiskt som politiskt.

Det faktum att t ex huvudansvaret för att utforma de regionala planer, som ligger till grund för EUs ambitiösa och kostnadskrävande regionalpolitik åligger medlemsstaterna, kan uppfattas som en tydlig tillämpning av subsidiariteten.<sup>130</sup> Ståndpunkten hos Region-

<sup>127</sup> SEC (95) 731 final, s. 30. Se även KOM (94) 533 endelig udg.

<sup>128</sup> CdR 136/95, s. 3.

<sup>129</sup> CdR 174/95-fin E/NR-Sv/gh.

<sup>130</sup> Jfr Armstrong 1994:321. Dock återstår stora oklarheter beträffande maktfördelningen mellan olika beslutsnivåer, inklusive de lokala och regionala.



kommittén är emellertid att detta inte räcker; här åberopar man istället partnerskapsprincipen, som infördes just för att stärka de decentralistiska momenten i programarbetet.

Utgångspunkten är att den praktiska tillämpningen av partnerskapet blir utomordentligt viktig för att konkret bedöma hur väl subsidiariteten verkar, både som ett demokratiskt instrument och som en effektivitetsfrämjande åtgärd. I mångt och mycket är det på detta område, som den *egentliga* prövningen av närhetsdoktrinen sker.

Om den s k *partnerskapsprincipen* sägs i strukturfondsreglernas artikel 4.1 bl a att gemenskapens åtgärder skall "komplettera och stödja motsvarande åtgärder på nationell nivå..." och att det skall upprättas olika former för samråd med nationella aktörer.<sup>131</sup> De regionala och lokala myndigheternas roll är emellertid inte klart stadfäst. Utskottet konstaterar därför att partnerskapsprincipens vaga utformning lämnar alldeles för stort utrymme för tolkning. Från utskottets, och därmed Regionkommitténs sida, framförs därför uppfattningen att artikel 4 skall revideras så att den "formellt även tar upp lokala och regionala myndigheter i stadstexten."<sup>132</sup>

Att ge lokala och regionala myndigheter en nyckelroll i utformningen av strukturfondsprogrammen är Regionkommitténs budskap; erfarenheterna av partnerskapsidén är hittills förhållandevis dåliga utifrån en regional och lokal utblickspunkt.<sup>133</sup> Utskottet framhåller att de subnationella myndigheternas inflytande över arbetet genomgående är svagt, både i förhållande till Kommissionen och den egna staten. Det gäller såväl i inledande planeringsskeden som under själva tillämpningen och i den avslutande utvärderingsfasen. Man talar om "uppifrån-och-ned" – synsätt för att illustrera hur de lodräta inflytande-strömmarna går. Utifrån ett närhetsperspektiv borde de strängt taget gå motsatt väg, eller i alla fall vara någorlunda jämställda. I den mån som dialoger kommer till stånd, uppfattas den subnationella rollen mest som rådgivande. Värst är problemet i regel för de lokala aktörerna.

En kraftigt förstärkt roll för regioner och kommuner motiveras därför utifrån både effektivitetsskäl (kännedom om lokala förhållanden, överblick över ekonomiska konsekvenser osv) och demokratiskäl (programmen får en folklig förankring genom att medborgarna och deras förtroendevalda får ett synbart inflytande). Man skall också här notera, att arbetet med att "få hem pengar" från EUs strukturfonder överhuvudtaget uppfattas som en av de mest legitimitetsskapande åtgärderna.

Partnerskapsidén blir sammantaget en mycket god test på gemenskapens vilja att i praktiken tillmötesgå kraven på närhet till medborgarna.

Slutligen kan man, mot bakgrund av frågan om strukturfonder, göra ytterligare ett påpekande, nämligen att regioner i framför allt södra Europa ställer "subsidiarity against solidarity" – de är rädda för att subsidiariteten kommer att utnyttjas av de rika ländernas regioner och kommuner för att minska bidragen till strukturfondsprogrammen. För många fattiga regioner är det bättre att få pengar från Bryssel än att bli erbjudna politiska

<sup>131</sup> CdR 174/95-fin E/NR-Sv/gh, s. 1-2.

<sup>132</sup> CdR 174/95-fin E/NR-Sv/gh, s. 9.

<sup>133</sup> CdR 174/95-fin E/NR-Sv/gh, s. 4-7.

kompetenser i enlighet med subsidiariteten. Inte minst mot bakgrund av penningflödets legitimerande kraft är detta en intressant anmärkning.

## Subsidiaritet, normhierarki och kompetenskatalog?

Förslagen om att inrätta en normhierarki respektive en kompetenskatalog har inte fått någon större respons; svårligen kan man se en slutgiltig lösning inom ramen för regeringskonferensen 1996 om man skall döma av de uttalanden, som gjorts.

*Rådet* noterar att subsidiaritetsprincipen har haft viss verkan i förenklande riktning, inte minst genom Kommissionens granskningsarbete; samtidigt erkänner man att den kraftigt överdrivna detaljeringsgraden i mycken gemenskapslagstiftning "has in the past (...) also been due to the negotiations in the Council."<sup>134</sup>

Man noterar också att flera nya politikområden inom MF endast stötts av Gemenskapen genom så kallade "complementarity measures" och att subsidiariteten kunnat bidra till en klarare fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna och Gemenskapen. Huruvida man öppet förespråkar en normhierarki och en kompetenskatalog framgår inte. Intrycket är att man snarare undviker problemet.<sup>135</sup>

I fråga om normhierarki nöjer sig Rådet t ex med att konstatera att: "It is believed in some quarters that the lack of a real hierarchy of laws is affecting the decision-making process."<sup>136</sup> Förmodligen syftar formuleringen på det faktum, att vissa medlemsländer helt tar avstånd från en sådan ståndpunkt eller avstår från att driva saken, medan andra medlemmar, federala som Tyskland<sup>137</sup> och Österrike,<sup>138</sup> eller enhetsstater som t ex Danmark,<sup>139</sup> Frankrike<sup>140</sup> och Italien, förespråkar någon form av kompetensreglering, ibland i kombination med en normdifferentiering.

Reflektionsgruppen avfärdar en kompetenskatalog,<sup>141</sup> samtidigt som man vill bibehålla artikel 235, inte minst för att maximera flexibiliteten och möta de krav på förändringar, som kommer. En utbredd uppfattning synes, med få undantag, samtidigt vara att EU genom regeringskonferensen 1996 inte skall tillföras nya kompetenser, snarare tvärtom.<sup>142</sup>

I fråga om inrättandet av en normhierarki identifierar reflektionsgruppen två huvudpositioner: en som ser ett tredelat normsystem ("constitutional acts, legislative acts and implementing acts") som ett utmärkt system för arbetsdelning och förenkling inom Unionen, och en annan, som uppfattar en sådan åtgärd som en onödig komplikation eller artfrämmande inblandning av en på nationell botten konstruerad idé om maktindelning mellan

<sup>134</sup> Report of the Council..., s. 5. Jfr Maurer 1995.

<sup>135</sup> Jfr Maurer 1995.

<sup>136</sup> Report of the Council..., s. 5.

<sup>137</sup> Piepenschneider 1995:41, 47, 55.

<sup>138</sup> Piepenschneider 1995:77; Bundesministerium für Wirtschaft, EA 1 - 110191.

5322BO02 DIC 13.06.95, s. 6.

<sup>139</sup> Piepenschneider 1995 89. Uppfattningarna mellan de danska partierna skiftar dock; se Maurer 1995:10.

<sup>140</sup> Piepenschneider 1995:71.

<sup>141</sup> Piepenschneider 1995:37.

<sup>142</sup> Maurer 1995:23-23.



institutioner och nivåer. Ett sådant förslag anses inte ta hänsyn till Unionens särart av överlappande kompetenser, vertikalt som horisontellt. De existerande rättskällorna (förordningar, direktiv, beslut och rekommendationer) räcker väl, hävdas det vidare.

Enligt förespråkarna skulle normdifferentiering innebära att Rådet fattade beslut i konstitutionella frågor (med ratifikation av nationella parlament), att Rådet tillsammans med Parlamentet antar lagar (legislative acts), och att Kommissionen, slutligen, på bemyndigande, är ansvarig för implementeringen.<sup>143</sup>

En institution som öppet förespråkar normhierarki inom EU i enlighet med detta tänkande är Europaparlamentet; en sådan "trappa" ses som ett effektivt instrument för att nedbringa lagstiftningsvolymen och minska detaljrikedomen. I likhet med reflektionsgruppen ser Europaparlamentet framför sig en möjlig rangordning av regleringar. Överst står sk "legislative acts", dvs de normer som utgår från Rådet och Parlamentet i enlighet med de olika beslutsprocedurerna (i resolutionstexten nämns *inte* den "konstitutionella" lagnivån).

I resolutionen från den 17 maj 1995 introducerar man dessutom en ny kategori, som i den svenska översättningen kallas genomförandeakter<sup>144</sup> ("implementing acts" eller "d'actes application");<sup>145</sup> någon bra svensk översättning finns inte. En möjlig tolkning kan var tillämpningsföreskrifter eller -förordningar. I enlighet med svensk praxis motsvarar det närmast den delegering av normgivningsmakt, som sker från riksdag till regering (RF 8:7).

Detta nya regelverk, som ligger mellan den övergripande lagstiftningen, och det, som kallas "implementing measures", dvs verkställighetsföreskrifter (jfr RF 8.13), är tänkt att utformas av Kommissionen på bemyndigande av de lagstiftande institutionerna. Europaparlamentet markerar dock tydligt att regleringen här på intet sätt får inkräkta på Parlamentets överordnade legislativa och politiska kontrollfunktioner, uttryckta i de olika beslutsprocedurerna (medbestämmande, konsultation, etc).

Slutligen diskuterar man den existerande "kommittologi"-proceduren, i vilken Kommissionen har ett stort ansvar idag; proceduren bör förenklas genom att vissa sorters rådgivande kommittéer avskaffas. Här rör det sig om de nu existerande verkställighetsföreskrifterna ("implementation measures" eller "measures d'exécution"). Dessa, som befinner sig längst ned i hierarkin av "akter", skall beslutas av Kommissionen men måste ytterst kontrolleras av Europaparlamentet och Rådet, vilka alltid enligt förslaget bör ha möjligheten att "reject the Commission's decision and to call either for new implementing measures or for full legislative procedures."<sup>146</sup> Europaparlamentet kan således sägas verka för en "two track approach": dels en normhierarki, dels en styrning av lagstiftningen på lägre nivå (i "kommittologi-arbetet") Den politiska styrkan ligger bl a i att själv kunna utforma, eller övervaka utformningen av detaljerna i centrala implementeringsinstrument, för att på så sätt kunna "bakbinda" Kommissionen (jfr resonemanget nedan om kontroll).

Vad beträffar *frågan om kompetenskatalog* vänder sig Europaparlamentet helt mot själva tanken att skapa fasta gränser för befogenheter. I teorin kan det måhända vara bra, men i

<sup>143</sup> SN 509/1/95 (REFLEX 10) REV 1 OR.es, s. 34.

<sup>144</sup> PE 190.441, punkten 32. i), s. 14.

<sup>145</sup> Jfr Maurer 1995.

<sup>146</sup> "Europe", Documents No 1936/37, s. 10. Jfr Även Maurer 1995.

praktiken fungerar det inte. En sådan "fixed list of EU and member State competencies would be too rigid and too hard to achieve."<sup>147</sup> Vad beträffar den sk gummiparagrafen, artikel 235, föreslår man att den skall kvarstå i sitt nuvarande skick, men endast användas sparsamt, som en sista utväg, och efter Europaparlamentets medgivande: "Article 235 should (...) only be used as a last resort and after assent of the EP." Några medlemsstater har fö inom ramen för reflektionsgruppens arbete föreslagit att Europaparlamentets krav på medgivande skulle införlivas i den nya traktattexten.<sup>148</sup> När 235 används räcker det heller inte med majoritetsbeslut, utan enhällighet måste vara ett krav.<sup>149</sup>

När det gäller problemet med en kompetenskatalog ger *Kommissionen* inte uttryck för någon uttalad ståndpunkt annat än att artikel 235 skall behållas; dock är man villig att experimentera i så måtto att man kan tänka sig majoritetsbeslut när den skall återopas, vilket skulle kunna öka mängden av gemensam kompetens. Hållningen synes rimlig mot bakgrund av Kommissionens strävan att tolka kompetenser funktionellt och att kunna mobilisera "gummiparagrafen" om fyra decenniers integrationsprocess hotas av stillastående eller direkta tillbakslag. Kommissionen har ju den officiellt erkända funktionen som "guardian of the Treaty."<sup>150</sup>

Faktum är att Kommissionen, i alla fall internt, diskuterat om inte en kompetenskatalog i verkligheten kommer till stånd om man dels ändrar artikel 235 enligt ovan, dels artikel 3b, andra stycket, i riktning mot att inkludera subnationella nivåer. Det skulle i så fall vara fråga om en "öppen" katalog, vars innehåll avgörs efterhand. En variant på detta är Jacques Delors förslag att först låta fastställa den nationella kompetensen, för att därefter gör de nödvändig avvägningarna om den gemensamma respektive den exklusiva kompetensen utifrån ett mer funktionellt betraktelsesätt. Detta sätt att resonera knyter an till tanken att Kommissionen skulle återopa artikel 235 för att vidga området för gemenskapsinsatser, kanske framför allt för att skydda den inre marknaden.<sup>151</sup> Skyddet av den inre marknaden kan emellertid ombesörjas genom att artikel 113 – "Commerce clause" – återopas.

Mer definitivt förespråkar Kommissionen inrättandet av en normhierarki av gemenskapsregleringar;<sup>152</sup> det är en hållning som är logisk mot bakgrund av kravet på förenkling och demokratisk förankring, inte minst på nationell parlamentarisk nivå, men också mot bakgrund av Kommissionens ansvar för utformningen av tillämpnings- och verkställighetsföreskrifter.

*Regionkommitténs* syn på frågan om kompetensfördelningen inom EU återspeglas i kravet på förändring av artikel 3b. Man ser inte bara subsidiariteten som ett kriterium "for exercising shared powers between the Union and the Member States" (min kursiv) utan

<sup>147</sup> "Europe", Documents No 1936/37, s. 6.

<sup>148</sup> SN 509/1/95 (REFLEX 10) REV 1 OR.es, s. 36.

<sup>149</sup> "Europe", Documents No 1936/37, s. 6, 8.

<sup>150</sup> SEC (95) 731 final, s. 7.

<sup>151</sup> Jfr Jerneck 1994a.

<sup>152</sup> Piepenschneider 1995:6.



också som ett kriterium ”for *sharing* powers and responsibilities among all levels of government” (min kursiv).

Ur Regionkommitténs synvinkel är en förteckning av befogenheterna (”powers”) mellan Unionen och dess medlemsstater därför bra för tillämpningen av subsidiariteten; man vill helt enkelt definiera en klar demarkationslinje med hänseende på olika kompetenser efter tysk modell, så att Unionen kan handla inom de gränser, som angivits av fördragstexten.<sup>153</sup> I Regionkommitténs föreställningsvärld rör det sig om en negativt definierad kompetens för Gemenskapen, i analogi med den federalistiska skola som betonar avskildhet mellan politisk-administrativa nivåer; Gemenskapens kompetens är den som blir ”över” när den lägre nivåns befogenheter klarlagts.<sup>154</sup> I sammanhanget är det också värt att nämna att flera subnationella aktörer vill ta bort artikel 235 helt och hållet.

Det kan vara intressant att notera att den inom EU-ramen framförhandlade demarkationen av kompetenser inte skall inkludera subnationella nivåer; man vill helt enkelt inte att EU som beslutssystem är delaktigt i att bestämma hur subnationella befogenheter fördelas, en hållning som framstår som logisk i betraktande av subsidiariteten som en närhetsprincip. Det är emellertid väsentligt att subsidiariteten som idé får genomslag inom de enskilda medlemsstaterna (jfr resonemanget om subsidiariteten som politisk hävstång); därför ämnar Regionkommittén uppfordra dem att tillämpa (”apply”) subsidiariteten inom det egna territoriet så att den inkluderar ”their own regions and local authorities.”<sup>155</sup> Parallellt är det viktigt att stärka Regionkommitténs ställning i EUs beslutssystem, just för att kunna värna om de regionala och lokala intressena. Inte minst gäller detta kommitténs möjligheter att delta i själva kontrollarbetet, såväl före som efter beslut.

När detta är sagt är det viktigt att notera att synen på kompetensuppdelningar är starkt kontroversiell; i själva verket förefaller det som om många företrädare för de regionala och lokala intressena, bl a inom Regionkommittén, är starkt kritiska till tanken på fastställda befogenhetsgränser med hänvisning till den bristande flexibiliteten. Det skall också påpekas att rena kataloger, med detaljerade listor över kompetenser, avvisas av Regionkommittén.

Det uppfattas generellt sett som viktigt med diffusa gränser – härigenom uppnår man större politisk potential i förhandlingarna. Möjligen kan man här tänka sig en minimikalender för EU-nivån.

Regionkommittén diskuterar inte uttryckligen frågan om normhierarki; en rimlig tolkning kan vara, att en sådan skulle innebära begränsningar för de legislativa kompetenser, som nu finns hos t ex de tyska delstaterna, medan den skulle bidra till en ökad självständighet hos kommunerna i vissa EU-länder. Om så vore fallet, blir det omöjligt att komma överens i frågan inom Regionkommitténs ram. Den mest kontroversiella frågan inom Regionkommittén (”most struggled point”) gäller dock problemet med den rättsliga prövningsrätten och till vem den är given. Detta behandlas nedan.

<sup>153</sup> CdR 136/95 ES/AG/PM/ym, s. 4.

<sup>154</sup> Jfr Johansson 1993:3f.

<sup>155</sup> CdR 136/95 ES/AG/PM/ym, s. 4. Ett politiskt genomslag för subsidiariteten är särskilt viktigt mot bakgrund av svårigheterna att låta EU reglera medlemsstaternas inre angelägenheter, t ex genom att införliva Europarådskonventionen om lokal självstyrelse.

## Kontrollfrågan är central?

En central fråga inför regeringskonferensen 1996, bl a utförligt diskuterad i reflektionsgruppens interimrapport, är hur *kontrollen* av subsidiaritetsprincipens efterlevnad i fortsättningen skall utformas.<sup>156</sup>

Det finns idag i princip två tillvägagångssätt för granskning, ett före beslut ("ex ante") och ett efter beslut ("ex post"); det förra betyder att Kommissionen prövar ett ärende enligt tidigare diskuterade kriterier, men också naturligtvis att man konsulterar Parlamentet och Rådet inom ramen för det inter-institutionella samarbetsavtalet. Kontroll av i synnerhet den senare typen innebär egentligen en *politisk* bedömning av en rättslig materia. Därmed inträder också en uttalat politisk styrningsfunktion; genom att granska och eventuellt ändra förslag till ny lagstiftning har institutioner som Rådet och Europaparlamentet samtidigt angett en riktningvisare för ett önskat framtida beteende, något som sedan kan bekräftas av själva beslutet.

Det andra alternativet, som implicerar en *rättslig* bedömning av en i huvudsak politisk materia, innebär att EG-domstolen vid någon tidpunkt kan komma att pröva tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.<sup>157</sup>

De frågor, som väcks inför regeringskonferensen gäller hur formerna och villkoren för såväl förhands- som efterhandsgranskningen skall utformas och förfinas, eventuellt med ytterligare proceduriella inslag.

I reflektionsgruppens diskussion har några huvudlinjer utkristalliserats. En utökad förhandsgranskning skulle kunna bestå i att de *nationella parlamenten* får en ökad roll, en sorts mandat att bedriva "political supervision". Detta är ett välbekant tema i såväl dansk som svensk debatt; de danska erfarenheterna med ett kraftfullt Europautskott i Folketinget har delvis stått modell för de svenska strävandena att öka det parlamentariska inflyandet över EU-frågorna.<sup>158</sup> En intressant randanmärkning i sammanhanget är att Europaparlamentet för egen del söker inspiration från just de nationella parlamenten och deras val av metoder för att hantera kontrollfrågorna mer effektivt.

En annan form av "ex ante"-granskning skulle vara införandet av det, man kallar en "sunset clause"; denna innebär att ett Kommissionsförslag måste dras tillbaka, om det inte blivit behandlat av Rådet och Europaparlamentet inom en viss given tidsperiod, t ex ett år. Bakgrunden till detta förslag är bl a anhopningen av ärenden i väntan på behandling; för närvarande finns det så många "väntande" frågor ("pending proposals") att man inte riktigt vet vad man skall göra med dem. Förslaget har dock mött stark kritik inom medlemskretsen, och det av två skäl; för det första är det inte givet att den kvalitativt mest högstående lagstiftningen inom gemenskapen genomgående är den som har diskuterats minst, för det andra skulle ett sådant system kunna förskjuta maktbalansen till Kommissionens nackdel – "it would weaken the Commission's prerogative of proposal."

<sup>156</sup> SN 509/1/95 (REFLEX 10) REV 1 OR.es, s. 36-37.

<sup>157</sup> Quitzow 1995:63. Se även Hallström 1992.

<sup>158</sup> Jfr Jerneck 1994b; Jerneck 1995; Hegeland & Mattsson 1995.



Ett annat förslag, som ännu inte hunnit behandlas i reflektionsgruppens interimrapport, är inrättandet av en "High-level Parliamentary Advisory Committee" från de nationella parlamenten med uppgiften att avgöra om det är fråga om en "correct application of the principle of subsidiarity each time legislation is proposed." Enligt förslaget skulle Kommissionen ha konsultationsplikt.

Slutligen har en medlem av reflektionsgruppen föreslagit att Edinburghdeklarationens allmänna riktlinjer skall få status av primärrätt; på det sättet, via lagstiftning, skulle man begränsa bruket av gemenskapshandlingar, vilket exempelvis är fallet med sakområdena utbildning, hälsa och kultur. Någon reaktion från reflektionsgruppen finns ännu inte redovisad. Frågan berör dock den svåra avvägningen mellan politiska styrmedel och lagstiftning.

Så långt förslagen om utökad kontroll "ex ante". Emellertid har aspekter på den s k efterhandskontrollen ("ex post") i domstolsregi också diskuterats av flera aktörer.

Ett argument är att en förhandskontroll skulle bli mer slagkraftig om reglerna för att anhängiggöra ett ärende vid Domstolen förändras, t ex genom att rätten att föra talan utvidgas. Så har de två Europaparlamentsledamöterna i reflektionsgruppen tidigare under året lanserat tanken att de *nationella* parlamenten (för att undvika problemet med kompetens-kataloger) skulle få möjligheter att "bring cases before the EU Court of Justice on subsidiarity",<sup>159</sup> ett förslag som behandlades – och stöddes – av rapportören Bourlanges,<sup>160</sup> liksom av den socialistiska partigruppen,<sup>161</sup> men som sedermera fallit bort och därför inte fanns som ett krav i den slutliga resolutionstexten. Där talas det snarare om partnerskap mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet.<sup>162</sup>

Möjligen som ett alternativ föreslås att Europaparlamentets prövningsrätt inför Domstolen skall likställas med övriga institutioner.<sup>163</sup> Nu har Europaparlamentet, liksom Europeiska Centralbanken, en begränsad rätt att föra talan vid Domstolen, nämligen endast i syfte att skydda sina *egna* angelägenheter ("to protect their prerogatives"). Ett mer kuriöst förslag är å andra sidan det, som förespråkar inrättandet av en särskild "subsidiaritet-skammare", sammansatt av parlamentariker från varje medlemsland. Denna nya inrättning skulle automatiskt föreläggas alla nya lagförslag för bedömning. Frågor som rör subsidiariteten skulle med en sådan ordning "no longer be referred to the European Court of Justice."<sup>164</sup>

*Regionkommitténs* förslag, slutligen, är värt särskilt intresse, inte minst från en svensk regional och kommunal horisont. Kommitténs utgångspunkt är att de regionala intressena måste flytta fram sina positioner i kontrollarbetet. Förutom att man vill komma in i de förberedande stegen på ett helt annat sätt än vad som nu är fallet ("...must be more deeply

<sup>159</sup> "Europe", No 6449, s. 4.

<sup>160</sup> PE 211.920/A Fr. - Or. Fr, s. 6.

<sup>161</sup> An initial Approach..., s. 5. Socialisternas förslag innebär att de nationella parlamenten skall kunna agera när deras kompetens har kränkts av EUs institutioner; en sådan överklagningsrätt "ultra vires" motsvarar den, Europaparlamentet har idag.

<sup>162</sup> "Europe"/Documents No 1936/37, s. 8-9.

<sup>163</sup> "Europe"/Documents No 1936/37, s. 8.

<sup>164</sup> PE 212.450. fin. Part III, s. 62-65.

involved in monitoring application of the principle of subsidiarity and must be brought into the heart of the work done by the Commission”) strävar Kommittén efter att få överklagningsrätt ”ex post” (”Klagerecht”) hos Domstolen i samma utsträckning som den som f n gäller för Europaparlamentet och Europeiska Centralbanken.

Någon sådan rätt finns inte överhuvudtaget för Regionkommittén idag. En sådan reform, som också skulle omfatta vissa subnationella enheter utrustade med ”legislative powers”, betraktas emellertid som en närmast följdriktig konsekvens av förslaget att konstitutionellt stärka den subnationella nivån genom att ändra artikel 3b.<sup>165</sup> Subsidiariteten blir härmed betraktad som en juridisk princip mer än en politisk.

Som en följd av kravet på prövningsrätt (”initiate annulment proceedings”) är det också logiskt att ändra artikel 173, tredje delen, i MF. Två tillägg anges; det första är:

The Court shall have jurisdiction under the same conditions in actions brought by the European Parliament, the European Bank and *the Committee of the Regions* for the purpose of protecting their prerogatives. <sup>166</sup> (min kursiv)

Det andra tilläggsförslaget lyder som följer:

It shall also have jurisdiction in actions brought by the Committee of the Regions against violations of the principle of subsidiarity, and in actions brought by the regions whose <sup>167</sup>legislative powers may be affected by a regulation, directive or decision.

Innebörden av ändringsförslaget är att överklagningsrätten för subnationella aktörer är begränsad till ”regions endowed with legislative powers”<sup>168</sup> en ståndpunkt den svenska delegationen starkt vänt sig emot.<sup>169</sup>

I realiteten skulle förslaget betyda, att endast tyska *Länder*, österrikiska delstater, belgiska regioner samt spanska autonoma regioner skulle komma ifråga. I enlighet med resonemanget ovan om subsidiariteten som ett hot mot solidariteten och hela ”cohesion”-programmet har det uttryckts oro för att prövningsrätten skulle utnyttjas av just starka regioner för att slippa betala till de fattiga. Denna Nord-Syddimension inom EU kan få ytterligare skärpa om prövningsrätten de facto till övervägande del hamnar hos just de rika regionerna.

Den föreslagna fördelningen av prövorätten skulle dessutom omöjliggöra för kommunerna att agera på egen hand. Argumentet här är naturligtvis att man inte kan låta samtliga av EUs 79. 000 kommuner gå till Domstolen. För att tillgodose kommunernas krav blev kompromissen den, att Regionkommittén också skulle verka för att Europarådets

<sup>165</sup> CdR 136/95, s. 4-5, 10.

<sup>166</sup> CdR 136/95, s. 10, punkten 2.

<sup>167</sup> CdR 136/95, s. 10, punkten 2.

<sup>168</sup> CdR 136/95, s. 10, punkten 2, ingressen.

<sup>169</sup> Man förordade följande skrivning : ”and local authorities whose responsibilities ....”. Se Den svenska delegationen i EU:s regionkommitté, s. 1.



konvention om kommunal självbestämmanderätt ("local charter") skulle införlivas i den nya traktatstexten.<sup>170</sup>

Regionkommittén hamnar i och med sitt förslag om prövorätten i en sorts sorterar- eller "gate keeper" funktion när det gäller att släppa fram ärenden av principiell innebörd. En möjlig ärendegång skulle kunna vara att tex de nationella intresseorganisationerna, i Sverige Kommun- och Landstingsförbunden, får sortera och avgöra vilka ärenden som skulle kunna gå vidare till Regionkommittén för bedömning.

Slutligen skall det påpekas, att Regionkommitténs hela agerande är ett uttryck för ambitionen att öka den egna makten inom EU. Istället för att endast fungera som ett rådgivande organ vill man antingen ha status som institution, eller få till stånd en ändring av artikel 175, som berör medlemsstaternas och övriga EU-institutioners rätt att väcka klagan hos Domstolen för den händelse att Europaparlamentet, Rådet eller Kommissionen "i strid med detta fördrag underlåter att vidta åtgärder."<sup>171</sup> Förslaget innebär, att Regionkommittén i såfall har samma rätt som "gemenskapens övriga institutioner..."<sup>172</sup> att handla. På det sättet ger man Regionkommittén "en roll i tillämpningen av principen som kan liknas vid en 'underdomstol' med uppgift att bevaka"<sup>173</sup> subsidiariteten.

<sup>170</sup> Jr CdR 136/95, s. 12, punkten 12.

<sup>171</sup> Europafördrag, s. 192, artikel 175.

<sup>172</sup> Europafördrag, s. 192, artikel 175.

<sup>173</sup> Svenska Kommunförbundet, 4.

## 5. EG-domstolen och överklagningsrätten

Slutligen frågan om subsidiaritet, rättsprövning och EG-domstolens roll. Domstolen har ännu inte tagit ställning till subsidiariteten i Maastrichtfördragets mening. Enligt flera bedömare måste man realistiskt räkna med att Domstolen förr eller senare tvingas till ett ställningstagande – det är helt enkelt dess plikt att fälla ett avgörande för den händelse ett fall hamnar på dess bord.<sup>174</sup> Det kan dock komma att dröja, av flera skäl. Ett är det arbetstekniska.

Enligt de uppgifter, som Rådet redovisar råder det ”ärende-trängsel” hos Domstolen. Ser man till tidsperioden 1990–1994 har antalet ”vilande” fall (”pending cases”) legat omkring 500 (1990 var antalet som högst 583, 1994 som högst 494).<sup>175</sup> Vidare konstaterar man att arbetstakten sjunkit relativt sett. – ”There was a slowing-down in the Court’s judicial activities in 1994.” En jämförelse ”of input and output statistics shows that the Court settles fewer cases than it receives over the same period.”<sup>176</sup>

Den huvudfråga som aktualiseras vid en prövning, om den trots den stora arbetsbördan infaller, är bl a hur kriterierna i enlighet med artikel 3b använts. Den komplicerade frågan är här hur man på rättslig väg kan avgöra om en gemenskapshandling är ”bättre än ” en nationell åtgärd, dvs om en EU-dimension tillför sk added – value eller inte – kan man ”juridiskt verifiera när sådana effekter föreligger”?<sup>177</sup> En annan kan gälla intensiteten i åtgärderna, en tredje hur gränsdragningen mellan exklusiv och gemensam kompetens skall upprättas. I alla tre fallen blir det fråga om komplicerade avgöranden, där politiska bedömningar oundvikligen spelar in. Prognoserna för hur Domstolen skulle kunna tänka sig att handla varierar. Samtidigt som den uppfattats som en integrationsförespråkare och därför värnat om gemenskapens landvinningar, beskrivs den på senare år som något mer lyhörd för de politiska signalerna.<sup>178</sup>

<sup>174</sup> Jfr Müller-Graff 1994:18-20.

<sup>175</sup> Report of the Council..., Annex V (f), s. 59.

<sup>176</sup> Report of the Council..., Annex V (f), s. 58.

<sup>177</sup> Quitzow 1995:55; se även Müller-Graff 1994:20-21.

<sup>178</sup> Möjligen kan man säga att den nyligen förkunnade domen om förtursrätt för kön vid anställning snarare motsäger en sådan tolkning.



Mot bakgrund av att subsidiaritetsprincipen, trots sin dualistiska karaktär, ändå primärt tolkas i närhetstermer kan man därför på intet sätt bortse från att Domstolen i sin rättsliga prövning vägleds av en politisk följsamhet, inte minst pga principens i grunden svårtolkade natur.<sup>179</sup> En judiciell prövning av subsidiariteten i mer strikt mening kan dock inte uteslutas, exempelvis i riktning mot ökad integration – "there will hardly be any field of public policy for which it will not be possible to demonstrate a plausible connection to the guarantee of free movement of goods, persons, services and capital – and thus to the core objectives of the European Union."<sup>180</sup>

Å andra sidan kan EG-domstolen agera som den amerikanska Högsta Domstolen, som sedan 1937 medvetet avstått från att konstitutionellt begränsa den federala nivåns lagstiftningsmakt i fråga om "interstate commerce."<sup>181</sup> Vad det handlar om är att Domstolen agerar politiskt följsamt och i princip överlåter regleringsrätten till de lagstiftande, politiska institutionerna. Man kan också här möjligen notera att Domstolens praxis vid sin granskning av ärenden gällande t ex fria varurörelser låtit sig influeras av subsidiaritetsbetonade idéer av ett mera allmänt slag.<sup>182</sup>

Hur skall man då bedöma sannolikheten för att en talan i subsidiaritetsfrågor överhuvudtaget väcks vid Domstolen? Utan en sådan talan kan Domstolen inte agera. Vad beträffar *medlemsstaterna* är det nog mindre sannolikt att någon enskild sådan väcker frågan hos Domstolen för att just få till stånd en rättslig prövning av principen. En fortsatt flexibilitet i uttolkningen, bl a med hjälp av ett mera utbyggt system av förhandsgranskning, är säkerligen att föredra ur politisk synpunkt. Att vänta på ett politiskt handikappande domstolsutslag, som dessutom kan vara delvis överspelat ur politisk synpunkt när det väl kommer, förefaller inte politiskt attraktivt. Att medvetet söka en lösning via en mycket utdragen process, som under tiden innebär en låsning eller riskerar att skapa politisk förflamning i en fråga, kan svårligen tänkas, allra minst om problemet upptar en central plats på den politiska agendan.

Dessutom får man komma ihåg att medlemsstaternas position i själva EU-systemet, trots dess komplexitet, ingalunda är genomgående svag.<sup>183</sup> Så länge man kan balansera gemenskapsåtgärder med andra instrument, t ex ömsesidig acceptans för nationella åtgärder, är den nuvarande ordningen med politisk jämkning och förhandling att föredra. Hittills har dock benägenheten hos staterna att erkänna andra medlemsländers åtgärder som fullgoda varit begränsad.

Även vid en situation, där EU har betydligt fler medlemmar, och där riskerna för återgång till "euro-skleros" och andra påfrestningar (variabel geometri, Europa i olika hastigheter, Europa à la Carte mm), synes det rättsliga medlet mindre attraktivt för ett slita interna tvister av mer principiell karaktär. Stater har i den internationella politiken helt enkelt inte i

<sup>179</sup> Müller-Graff 1994.

<sup>180</sup> Scharpf 1994:223.

<sup>181</sup> Scharpf 1994:223ff.

<sup>182</sup> Quitzow 1995.

<sup>183</sup> Jfr Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1995.

allmänhet föredragit rättskipning ("arbitration") framför politiska uppgörelser, så länge förhandlingsvägen stått öppen.

Hur är det då med de regionala och lokala aktörerna och deras vilja – och förmåga – att väcka talan? För närvarande har de ju ingen rätt till självständig domstolsprövning. Regionkommitténs förslag på denna punkt synes heller inte ha några större utsikter att få stöd vid regeringskonferensen. Situationen är f n sådan, att reflektionsgruppen enhälligt *avslagit* förslaget med hänvisning till kravet på nationell suveränitet. Man åberopar just subsidiaritetsargumentet, nämligen att "questions relating to internal powers should be dealt with at national level within each Member State."<sup>184</sup> Dessutom är det ju så, att fler länder, däribland Sverige, i grunden ställer sig skeptiska, dels till idén om rättsprövning, dels till villkoren, under vilken en sådan prövning skulle ske i enlighet med Regionkommitténs förslag.<sup>185</sup>

I Sverige är lagprövning *ex post* inte en utbredd företeelse. Praxis är att göra den rättsliga prövningen *ex ante*, genom lagrådet.<sup>186</sup> Samtidigt har domstolsprövning vunnit visst insteg. Skulle man mot den bakgrunden kunna tänka sig att antingen den svenska staten eller någon svensk primär- eller sekundärkommun skulle gå till EG-domstolen åberopandes subsidiaritetsprincipen för att få igenom sin linje?

När det gäller svenska staten, är det nog ganska *osannolikt* att den skulle gå domstolsvägen för att komma till rätta med frågor relaterade till den kommunala självstyrelsen. Staten besitter idag tillräckliga instrument i form av Riksdagens lagstiftningsmakt.

När det gäller svenska kommuner kan bilden se något annorlunda ut. Både Kommun- och Landstingsförbunden ser en potentiell domstolsprövning som en väg att hävda sina intressen mot staten, särskilt i för självstyrelsen principiellt viktiga ärenden. Samtidigt ser man också riskerna; ett domstolsutslag kan mycket väl innebära inskränkningar i den regionala och lokala självstyrelsen i en omfattning som inte är önskvärd.<sup>187</sup> Kommunförbundet noterar att "Möjligheten att låta EU ta ställning till frågor som decentraliseringsgrad, servicegrad, avgifter etc kan följa som en konsekvens av domstolsinflytande över medlemsstaternas inre organisation."<sup>188</sup> Ett system som via domstolsvägen förhindrar lokal anpassning och begränsar handlingsfriheten är inte attraktivt ur svensk kommunal synvinkel.

Det finns risk att man genom domstolsprövning får ett system med mer sammanvävda nivåer och därmed än oklarare befogenhetsgränser än vad som gäller idag.<sup>189</sup> Man kan dock inte utesluta att en domstolsprövning kan vara den enda till buds stående möjligheten för en lokalmakt, som är hårt trängd av statliga regleringar, t ex när det gäller inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten.

<sup>184</sup> SN 509/1/95 (REFLEX 10) REV 1 OR.es, s. 37.

<sup>185</sup> Se t ex Svenska Kommunförbundet.

<sup>186</sup> Stjernquist 1987.

<sup>187</sup> Svenska Kommunförbundet, s. 6; Landstingsförbundet, s. 2.

<sup>188</sup> Svenska Kommunförbundet, s. 6.

<sup>189</sup> Jfr diskussionen om den kommunala självstyrelsen i Jerneck 1994a: 145-148.



Möjligen kan man också tänka sig domstolsalternativet för att lösa kompetensvister mellan lokala och regionala aktörer, t ex i frågor rörande vård och äldreomsorg. Men återigen: den svenska lokala självstyrelsens landvinningar riskeras rimligen inte i en domstolsprövning, vars utfall är svårbedömt, och som i ljuset av den europeiska mångfalden av lokal autonomi därför kan innebära att man tvingas gå ur askan i elden.

# Epilog

Det politiska bruket av begreppet subsidiaritet används för att karakterisera relationen mellan olika maktsfärer. Generellt sett kan man hävda att detta tänkande baseras på fyra huvudsakliga utgångspunkter; den *första* innebär att maktbefogenheter, i alla fall till en icke ringa del, måste regleras och avgränsas i *formella* termer (jfr diskussionen om normhierarki och kompetenskataloger), den *andra* att avgränsningen mellan maktsfärer och politiska identifikationer sker utifrån *territoriella* kriterier, den *tredje* att det politiska intresset är väldefinierat och urskiljbart, t ex på den nationella, regionala eller lokala nivån, och *slutligen*, som en följd av de övriga, att den politiska verksamheten kan styras och koordineras inom dessa ramar.

Ett gemensamt drag för samtliga utgångspunkter är att nationalstatens geografiska utsträckning utgör ramen för diskussionen, oavsett om vi studerar utbredningen av övernationella eller inomnationella maktstrukturer. Det territoriella perspektivet för tanken till mer eller mindre tydliga gränsdragningar mellan olika politiska sfärer. I vissa system är de relativt tydligt åtskilda från varandra, i andra är de mer sammanflätade, som t ex i fallet med Tyskland och dess sk "samarbetsfederalism."<sup>190</sup> Såsom analysen hittills visat, förs diskussionen om subsidiariteten inom EU i ungefär dessa termer. Annorlunda uttryckt skulle vi kunna säga att den kretsar kring olika varianter av sk "territorial governance." Frågan huruvida EU i huvudsak är ett mellanstatligt samarbetsprojekt eller en semi-federal stat i vardande är i grunden typiskt för detta sätt att resonera.

Anlägger man emellertid ett mer informellt och icke-territoriellt bundet perspektiv på maktfördelningen inom EU träder andra synsätt på den europeiska integrationen fram, såväl när det gäller drivkrafterna som utfallet av integrationsprocessen. För att studera det fenomen, vi i den politiska analysen skulle kunna kalla "functional governance" – eller "governance without government",<sup>191</sup> blir andra metaforer än de territoriella nödvändiga. Nätverket är en sådan, de transnationella samspeletsrelationerna en annan.

Istället för att betrakta EU som ett system av avskilda, delvis autonoma och internt koordinerade beslutsnivåer i samverkan med varandra, kan man se det som ett mycket komplext, flerskiktat och tätt sammanvävt, men också på alla ledder perforerat system, där ett avsevärt antal politiska och andra aktörer rör sig fritt över de politiska och territoriella

<sup>190</sup> Jfr Scharpf 1988.

<sup>191</sup> Jfr Rosenau & Czempiel 1992.



gränserna, vägleda av en mångfald individuella, sakspecifika intressen. Möjligheterna att styra och koordinera dessa med traditionella instrument är starkt begränsade, oavsett politisk nivå. De många tusentals aktörerna, i form av enskilda individer, företag, intresseorganisationer, partier, lobbyister, stater, regioner m fl bildar och upplöser samarbetsallianser efter behov och driver sina frågor i funktionellt baserade nätverk, till vilka tillträdet sällan är formellt reglerat.<sup>192</sup>

I EU-sammanhang skulle vi kunna tala om en betydande mångfald av just informellt uppbyggda "policy networks", som också utgör arenor för förhandlingar och därmed för informell politisk maktutövning.<sup>193</sup> Som ett resultat av den snabba framväxten av sådana gränsöverskridande nätverk uppstår också nya auktoritetsrelationer och identiteter; dessa baseras inte primärt på territoriell tillhörighet (nation, region osv) och därmed på traditionella politiska intressen, utan på professionell, ideologisk eller annan samhörighet. Vi får det vi skulle kunna kalla för "transnational communities" inom mycket breda fält, och som utmanar den klassiska statssuveräniteten. Vad som sker är helt enkelt att dessa nya former för politisk organisering lever sida vid sida med mer traditionella. Resultatet är att politiken ständigt befinner sig i ett korstryck av mycket olikartade intressen och grupperingar. Att karakterisera detta nya politiska mönster som "den nya medeltiden" är knappast missvisande, tvärtom.<sup>194</sup>

Problemet är dock hur en kraftfull politisk koordinering<sup>195</sup> och mobilisering kan åstadkommas i ett ständigt föränderligt och turbulent system bestående av polyfona åsikter, divergerande intressen och flerskiktade identiteter. Det inledningsvis diskuterade problemet med demokrati, effektivitet och politisk legitimitet i EU blir ingalunda mindre komplicerat mot en sådan bakgrund.<sup>196</sup>

<sup>192</sup> För en utomordentligt intressant analys av EU utifrån detta perspektiv, se Jachtenfuchs & Kohler-Koch 1995.

<sup>193</sup> Jfr Peterson 1995.

<sup>194</sup> Jfr Haaland Måtlary 1995.

<sup>195</sup> Se Scharpf 1994.

<sup>196</sup> Jfr Haaland Måtlary 1995; Kelstrup 1995.

# Litteratur

Böcker, tidskrifter, översikter mm

Armstrong, H W , 1994. 'EC Regional Policy', i El-Agraa, Ali M (ed) *The Economics of the European Community*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Axelrod, Regina S, 1994. "Subsidiarity and Environmental Policy in the European Community", i *International Environmental Affairs*, Vol 6, No 2, ss 115–132.

Budden, P, 1995. *Theory and the Single Act. The Limitations of the Rationalist, Intergovernmentalist Approach*. Paper presented at the Second Pan-European Conference on International Relations, Paris, September 13–16, 1995.

Cass, D Z, 1992. 'The Word that saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community', i *Common Market Law Review*, Vol 29, ss 1107–1136.

Cramér, Per, 1993. 'Noteringar rörande subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten', i *Svensk Juristtidning*, No 6/7, ss 533–547.

Cramér, Per, 1994. *EU och Europatanken. Ett rättsligt och historiskt perspektiv*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Dahl, Robert, 1992. *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.

Dahl, Robert, 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Eklund, Lars F, 1994. 'Subsidiaritetsprincipen: dess bakgrund och innebörd', i SOU:12 *Suveränitet och demokrati*. Bilagedelen.



- 
- Emiliou, N, 1992. 'Subsidiarity: An Effective Barrier Against "the Enterprises of Ambition"?', i *European Law Review*, ss 383–407.
- Gustavsson, Sverker, 1994. 'EG:s demokratiska legitimitet', i SOU:12 *Suveränitet och demokrati*. Bilagedelen.
- Hallström, Per, 1992. 'Några tankar om subsidiaritetsprincipens tillämpning i EG-rätten', i *Svensk Juridisk Tidskrift*, ss 177–187.
- Hegeland, Hans & Mattsson, Ingvar, 1995. *Att få ett ord med i laget. En jämförelse av EU-nämndens och Europaudvalgets organisering och verksamhet*. Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet.
- Haaland Måtlary, Janne, 1995. 'New Forms of Governance in Europe? The Decline of the State as the Source of Political Legitimation', i *Cooperation and Conflict*, Vol 30, No 2, ss 99–123.
- Jachtenfuchs, Markus & Kohler-Koch, Beate, 1995. *The Transformation of Governance in the European Union*. Paper prepared for delivery at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Charleston, South Carolina, May 11.14. 1995.
- Jerneck, Magnus, 1994a. 'Subsidiaritetsprincipen och den kommunala självstyrelsen', i SOU 1994:2 *Kommunerna, Landstingen och Europa*. Bilagedel.
- Jerneck, Magnus, 1994b. 'Demokratisk förankring', i SOU 1994:12 *Suveränitet och demokrati*. Bilagedel.
- Jerneck, Magnus, 1995 (kommande) 'Democracy and Interdependence. Swedish Parliamentary Power and Party Diplomacy in a State of Internationalization', i Stenelo, Lars-Göran & Magnus Jerneck (eds) *Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press.
- Johansson, Karl Magnus, 1993. *Subsidiaritet och flernivåspel. Federalisering, transnationalisering och demokratisering mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen*. Statsvetenskapliga Institutionen, Lunds Universitet. Bidrag till Regionberedningen.
- Johansson, Karl Magnus, 1995. 'Party Group Dynamics in the European Parliament'. För publicering i Jun, Uwe & Kuper, Ernst (red) *Nationalinteresse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen*. Wissenschaft und Politik.

- Kelstrup, Morten, 1995. 'Om det danske demokrati og den europæiske integration', i Madsen, M, Nielsen, H J & Sjöblom, G (red) *Demokratiets mangfoldighed: tendenser i dansk politik*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Lodge, Juliet, 1994. 'Transparency and Democratic Legitimacy', i *Journal of Common Market Studies*, Vol 32, No 3, ss. 343–368.
- Maurer, A, 1995. *Note pour la TASK FORCE CIG 1996. Fiche Thematique sur la subsidiarité, la repartition des compétences et la hierarchie des actes communautaires*. 20 Juin 1995.
- Mayes, D.G 1994. 'Enlargement', i El-Agraa, Ali M (ed) *The Economics of the European Community*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Melin, Mats & Schäder, Göran, 1994. *EUs konstitution. Maktfördelningen mellan europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Stockholm: Fritzes.
- Müller-Graff, Peter-Christian, 1994. 'Subsidiarity as a Legal Principle – What will be the Role of the European Court?', i *SNS subsidiaritetskonferens*. Företag & Samhälle. Specialnummer 95, ss 13–23.
- Persson, Stefan, 1993. *Dödlägen i internationella förhandlingar*. Lund: Studentlitteratur.
- Peterson, John, 1995. 'Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim', i *West European Politics*, Vol 18, No 2, ss 389–407.
- Piepensneider, Melanie, 1995. *Regierungskonferenz 1996. Synopse der Reformvorschläge zur Europäischen Union*. Sankt Augustin, Konrad Adenauer Stiftung. Arbeitspapier.
- Poell, I H, 1973. *Subsidiaritetsprincipen*. Acta Academica Aboensis. Ser. A. Vol 44:1. Åbo: Åbo Akademi.
- Quitow, Carl Michael, 1995. *Fria varurörelser i en Europeiska gemenskapen. En studie av gränsdragningen mellan gemenskapsangelägenheter och nationella angelägenheter*. Stockholm: Publica.
- Rosenau, James & Czempiel, Ernst-Otto, 1992. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1988. 'The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', i *Public Administration*, Vol 66, ss 239–278.



Scharpf, Fritz W., 1994. 'Community and autonomy: multilevel policy-making in the European Union', i *Journal of European Public Policy*, Vol 1, No 2, ss 219–242.

Scott, Andrew, Peterson, John & Millar, David, 1994. 'Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution?', i *Journal of Common Market Studies*, Vol 32, No 1, ss 47–67.

Stjernquist, Nils, 1987. 'Lagrådet i det konstitutionella reformarbetet', i *Om Lagrådsgranskning. Forskardag anordnad av Juridiska fakulteten i Lund*. Acta Societatis Juridicae Lundensis, Nr 91, ss 32–54.

Teasdale, A L, 1993. 'Subsidiarity in Post-Maastricht Europe', i *The Political Quarterly*, Vol 64, No 2, ss 187–197.

Weyler, J. H. H., 1991. 'The Transformation of Europe', i *The Yale Law Journal*, Vol 100, ss 2403–2510.

---

# Tryckta och otryckta dokument

Address by Mr. Jacques Santer. President of the European Commission. *The Further Development of the European Union. My personal Vision of 21st Century Europe.* Annual Meeting of the Swedish National Committee of the International Chamber of Commerce. Stockholm, 12 May 1995.

*An initial Approach to the 1996 Treaty Review Conference.* Parliamentary Group of the European Socialists. Approved at the meeting of the Group on the 29 March 1995.

Annex 1 to part A, *Conclusions of the Presidency*, Edinburgh, December 12, 1992.

Annex 2 to part A, *Conclusions of the Presidency*, Edinburgh, December 12, 1992.

*Arbetsplan* för uppsats ang. kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och EU ur ett subsidiaritetsperspektiv. Lund, 22 juni 1995.

Bundesministerium für Wirtschaft, EA 1 – 110191. 5322BO02 DOC 13.06.95. *Bericht über den Stand der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips 1994.*

CdP (95) 0859 Cellule de Prospective. Brussels 7/6/95. Work Programme.

CdR 136/95 ES/AG/PM/ym. *Committee of the Regions.* Opinion on the Revision of the Treaty on European Union. Brussels, 20 April 1995.

CdR 136/95 ES/SJ-JS-Sv/gh. Yttrande från Regionkommittén över en översyn av fördraget om Europeiska Unionen och av fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen, Bryssel den 21 april 1995. Reviderat den 3 juli 1995.

CdR 136/95 EWN/BH/MG-J/amf. Regionudvalgets udtalelse om revisionen af traktaten om Den Europæiske Union. Bruxelles, den 20. april 1995.



---

CdR 136/95 Appendix F/AG/ht. *Supplementary Opinion of Commission 1 for Regional Development, Economic Development and Local and Regional Finances of the Committee of the Regions on The Application of the principle of subsidiarity in the European Union*. Brussels, 21 April 1995.

CdR 174/95-fin E/NR-Sv/gh. *Yttrande av Regionkommitténs utskott 1. Regional utveckling – Ekonomisk utveckling – Finansiella frågor på lokalt och regionalt plan över Regionala och lokala myndigheters roll med avseende på strukturfondernas partnerskapsprincip*.

Cellule de Prospective, No 64/92 (Luyckx). *Note de Dossier Histoire Philosophique du Concept Subsidiarité*.

COM (93) 545 final, Brussels 24 November 1993. *Commission Report to the European Council on the Adaptation of Community Legislation to the Subsidiarity Principle*.

COM (94) 533 final, Brussels, 25.11. 1994. *Report to the European Council on the Application of the Subsidiarity Principle 1994*.

COM (95) 288 final/2. Brussels, 21.06.1995. Report of the Group of Independent Experts on legislative and administrative Simplification.

Conclusions of the Presidency, Edinburgh 1992. December 12, 1992.

Conclusions of the Presidency, Lisbon 26/27 June 1992.

Conclusions of the Presidency. European Council in Copenhagen 21– 22 June 1993.

Den svenska delegationen i EU:s Regionkommitté. Presidiet. Plenarförsamling 20–21 april 1995. Pkt 7 (20 april): Revidering av Maastrichtfördraget.

*Europafördrag* 1995, Publica, 2.a upplagan.

”Europe” Documents No 6449, 27–28 March 1995.

”Europe” Documents No 1936/37, 25 May 1995.

European Council in Brussels 29 October 1993. Declaration on the Entry into Force of the Treaty on European Union.

KOM (94) 533 endelig udg. Bruxelles, den 25.11.1994. *Rapport til det europæiske råd om anvendelsen af nærhedsprincippet 1994*.

Kommuner & Landsting i EU. 2/95. Nyhetsbrev från Regionkommitténs svenska delegation.

Landstingsförbundet. *Synpunkter inför EU:s traktatsrevision vid regeringskonferensen 1996*. 1995-03-24.

PE 211.920/A Fr. – Or. Fr Draft Report on the operation of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – implementation. Committee on Institutional Affairs. Rapporteur: Jean-Louis Bourlanges. Part A: Motion for a resolution. DOC EN/PR/265/265644.

PE 212.450 slutgiltig/DEL I.A. fr/en – Or. pan. Betänkande om hur fördraget om Europeiska unionen fungerar inför regeringskonferensen 1996 – genomförande och utveckling av unionen. Utskottet för institutionella frågor. Föredragande: Jean-Louis Bourlanges och David Martin. DEL I A: Förslag till resolution. DOC EN/ DV/ 217/217652. WP5.

PE 212.450/fin. /Part I.B.2 Fr/En – Or. fr/en. Report on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – implementation and development of the Union. Committee on Institutional Affairs. Rapporteurs: Jean-Louis Bourlanges and David Martin. Part I B: Explanatory Statement. DOC EN/RR/273/273683.

PE 212.450fin./Part II. Or. pan. Report on the functioning of the Treaty on European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference – implementation and development of the Union. Committee on Institutional Affairs. Rapporteurs: Jean-Louis Bourlanges and David Martin. PART II: Opinions of the other parliamentary committees. DOC EN/RR/273/273383.

PE 212.450. fin. Part III. Working document on subsidiarity. Draftsman: Georges Berthu, s. 62–65. DOC EN/273/273375.

PE 190.441. Protokoll från sammanträdet onsdagen den 17 maj 1995. PV 15.

Rapport nr 373, Sveriges Delegation vid de Europeiska Gemenskaperna. Rösiö, 1993-06-18.

*Report of the Council on the Functioning of the Treaty on European Union*. Draft. 5082/95 ell/PT/ptm



- SEC (92) 1990 final. Brussels, 27 October 1992. *The Principle of subsidiarity. Communication of the Commission to the Council and the European Parliament.*
- SEC (93) 459. Bruxelles, le 19 mars 1993. *Note à l'attention de Mmes et MM. les Directeurs généraux et Chefs de Service.*
- SEC (95) 731 final. *Report on the Operation of the Treaty on European Union.* Brussels, 10. 5. 1995.
- SEC (95) 1031. Bruxelles, le 15 juin 1993. *Note à l'attention des Directeurs Généraux et Chefs de Service.*
- SN 2468/1/95 Rev 1. OR.es. *Reflection Group for the 1996 Conference.*
- SN 509/1/95 REV 1 (REFLEX 10) OR.es. *Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 Intergovernmental Conference.* Madrid, 1 September 1995.
- SLA (94) 30. Brussels, 17 November 1994. Legislative and Administrative Simplification Group. *Note to the members of the group.*
- SOU 1994:2, *Kommunerna, Landstingen och Europa*, Bilagedelen.
- SOU 1994:12, *Suveränitet och demokrati*, Bilagedelen.
- Svenska Kommunförbundet. PM 1995-05-19. EUs fördragsöversyn. Internationella enheten.
- The Principle of Subsidiarity. *Bulletin of the European Communities*, Vol 25, No 10, 1992, ss 116–126.
- The Swedish Delegation to the Committee of the Regions. Preliminary position of the Swedish Delegation on the Institutional Committee's preparation ahead of the IGC 1996. 1995-02-21.

## Intervjuer

- Georges Berthu*, Europaparlamentet. Bryssel 1995-06-29.
- Joseph Catilla*, CEMR. Bryssel 1995-06-28.
- M. Calleja*, medlem av Jacques Santer's kabinett. Bryssel 1995-06-30.
- Richard Corbett*, Europaparlamentet, Socialistgruppens sekretariat. Bryssel 1995-06-28.
- M. Gray*, Kommissionen, Generalsekretariatet. Bryssel 1995-06-28/29. Bryssel. Telefonintervju 1995-10-10.

- 
- Claus Haugaard Sørensen*, medlem av Anita Gradins kabinett. Bryssel 1995-06-28.
- Francis Jacobs*, Europaparlamentet, Institutionella utskottets sekretariat. Bryssel 1995-06-29.
- Thomas Jansen*, Cellule de Prospective, Kommissionen. Bryssel 1995-06-29.
- Ursula Kalbfleisch*, Regionkommitténs institutionella utskott. Bonn 1995-06-27.
- Romain Kirt*, medlem av Jacques Santerers kabinett. Bryssel 1995-06-28.
- Marc Luyckx*, Cellule de Prospective, Kommissionen. Bryssel 1995-06-29.
- David Millar*, European Institute, Edinburgh University. Bonn 1995-06-26/27.
- Winnie Bang Petersen*, Regionkommittén, 1:a utskottets sekretariat. Bryssel 1995-06-29.
- Charles Reich*, Europaparlamentet, Institutionella utskottets sekretariat. Bryssel 1995-06-29.
- Peter Schiffauer*, Europaparlamentet, Institutionella utskottet, Luxemburg. Telefonintervju 1995-00-06.
- Peter Schwaiger*, Regionkommittén, Chef de Cabinet. Bryssel 1995-06-29.
- V. Wazlop*, Kommissionen, Generalsekretariatet. Bryssel 1995-06-28/29. Telefonintervju 1995-10-19.
- Frieder Otto Wolf*, Europaparlamentet, Den ”gröna” gruppen. Bryssel 1995-06-30.
- Nils Öberg*, medlem av Anita Gradins kabinett. Bryssel 1995-06-28.



# Statens offentliga utredningar 1995

## Kronologisk förteckning

---

77. Röster om EU:s regeringskonferens  
– hearing med organisationsföreträdare,  
debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996  
– institutionernas rapporter  
– synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om  
rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och  
Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s  
nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning – i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för  
det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning.  
Fi.
95. Hälsodataregister – Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild  
och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad  
– en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.
101. Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.  
Sammanfattning av en hearing i augusti 1995.  
UD.
102. Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?  
Frågor om unionens tredje pelare inför regerings-  
konferensen 1996. UD.
103. Föräldrar i självförförvaltande skolor. U.
104. Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. Fi.
105. Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad  
konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning  
m.m. N.
106. Rapporteringsskyldighet för revisorer i finansiella  
företag. Fi.
107. Avbytarverksamhetens organisation och  
finansiering. Jo.
108. Ny ellag. N.
109. Likvärdig utbildning på lika villkor. U.
110. Viljan att veta och viljan att förstå –  
Kön, makt och den kvinnovetenskapliga  
utmaningen i högre utbildning. U.
111. Omvärld, säkerhet, försvar.  
Frågor om EU:s andra pelare inför regerings-  
konferensen 1996. UD.
112. Svensk sjöfart – näring för framtiden.  
+ Bilagor. K.
113. Fristående gymnasieskolor. U.
114. Indirekt tobaksreklam. S.
115. Ny lag om europeiska företagsråd. A.
116. Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. UD.
117. Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i  
svensk och europeisk konkurrensrätt. Jo.
118. Totalförsvarspiktiga m 95. En utvärdering av de  
totalförsvarspiktiga medinflytande och av deras  
sociala och ekonomiska situation under  
grundutbildningen. Fö.
119. Ändringar i hyresförhandlingslagen.  
Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. Ju.
120. TV och utbildning. U.
121. Riksdagen, regeringen och forskningen. U.
122. Reform på recept. S.
123. Subsidiaritetsprincipen i EU. UD.

# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

### Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]  
Nya konsumentregler. [11]  
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet.  
Förslag till nya samverkansformer. [32]  
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]  
Sambandet Redovisning – Beskattning. [43]  
Aktiebolagets organisation. [44]  
Tvängsmedel enligt 27 och 28 kap. RB  
samt polislagen. [47]  
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]  
Näringslivets tvistlösning. [65]  
Polisens användning av övervakningskameror vid  
förundersökning. [66]  
Vårdnad, boende och umgänge. [79]  
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om  
rättsligt bistånd. [81]  
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]  
Ändringar i hyresförhandlingslagen.  
Hyresgästinflytande vid ombyggnad m.m. [119]

### Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner  
– en översyn. [28]  
Röster om EU:s regeringskonferens  
– hearing med organisationsföreträdare, debattörer  
och forskare. [77]  
EU om regeringskonferensen 1996  
– institutionernas rapporter  
– synpunkter i övriga medlemsländer. [80]  
EU-kandidater – 12 länder som kan bli EU:s  
nya medlemmar. [83]  
Ett utvidgat EU – möjligheter och problem.  
Sammanfattning av en hearing i augusti 1995. [101]  
Medborgarnas EU – frihet och säkerhet?  
Frågor om unionens tredje pelare inför regerings-  
konferensen 1996. [102]  
Omvärld, säkerhet, försvar.  
Frågor om EU:s andra pelare inför regerings-  
konferensen 1996. [111]  
Jämställdhet ett mål i utvecklingssamarbetet. [116]  
Subsidiaritetsprincipen i EU. [123]

### Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]  
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]  
Ett säkrare samhälle. [19]

Utan el stannar Sverige. [20]  
Staden på vatten utan vatten. [21]  
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]  
Brist på elektronikkomponenter. [23]  
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]  
Civilt bruk av försvarets resurser –  
regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]  
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]  
Svenska insatser för internationell katastrof- och  
flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]  
Totalförsvarspliktiga m 95. En utvärdering av de  
totalförsvarspliktigas medinflytande och av deras  
sociala och ekonomiska situation under  
grundutbildningen. [118]

### Socialdepartementet

Världens svåra val.  
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]  
Könshandeln. [15]  
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]  
Homosexuell prostitution. [17]  
Underhållsbidrag och bidragsförskott,  
Del A och Del B. [26]  
Avgifter inom handikappområdet. [35]  
Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkes-  
roller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]  
Ohälsosförsäkring och samhällsekonomi  
– olika aspekter på modeller, finansiering  
och incitament. [59]  
Kvinnofrid. Del A+B. [60]  
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]  
Hälsodataregister – Vårdregister. [95]  
Indirekt tobaksreklam. [114]  
Reform på recept. [122]

### Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på  
Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]  
Älvsäkerhet. [40]  
Framtidspanpassad Gotlandstrafik. [42]  
EG-anpassade körkortsregler. [48]  
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]  
Allmänna kommunikationer – för alla? [70]  
Finansieringslösningar för Göteborgs- och  
Dennisöverenskommelserna. [82]  
SMHI:s verksamhetsform? [99]  
Svensk sjöfart – näring för framtiden.  
+ Bilagor. [112]

---



# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- Grön diesel – miljö- och hälsorisker. [3]  
Långtidsutredningen 1995. [4]  
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]  
Översyn av skattebrottslagen. [10]  
Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]  
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]  
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]  
Förmåner och sanktioner  
– utgifter för administration. [56]  
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]  
Naturgruskskatt, m.m. [67]  
Betaltjänster. [69]  
Lägenhetsdata. [74]  
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]  
Svenskar i EU-tjänst. [89]  
Omprövning av statliga åtaganden. [93]  
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]  
Skattereformen 1990-1991. En utvärdering. [104]  
Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag. [106]

### Utbildningsdepartementet

- Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]  
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]  
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]  
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]  
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]  
Föräldrar i självförvaltande skolor. [103]  
Likvärdig utbildning på lika villkor. [109]  
Viljan att veta och viljan att förstå –  
Kön, makt och den kvinnovetenskapliga utmaningen i högre utbildning. [110]  
Fristående gymnasieskolor. [113]  
TV och utbildning. [120]  
Riksdagen, regeringen och forskningen. [121]

### Jordbruksdepartementet

- Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]  
Avbytarverksamhetens organisation och finansiering. [107]  
Jordbruk och konkurrens – jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt. [117]

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. [2]  
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]  
Kompetens för strukturomvandling. [34]  
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]  
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]  
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asyprocessen. [46]  
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]  
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]  
Arbete till invandrare. [76]  
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]  
Ny lag om europeiska företagsråd. [115]

### Kulturdepartementet

- Konst i offentlig miljö. [18]  
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress. [37]  
Kulturpolitikens inriktning. [84]  
Kulturpolitikens inriktning – i korthet. [84]  
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

### Näringsdepartementet

- Ett renodlat näringsförbud. [1]  
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]  
Elförsörjning i ofred. [51]  
Den svenska Rymdverksamheten. [78]  
1990-talets bostadsmarknad  
– en första utvärdering. [98]  
Konkurrens i balans. Åtgärder för ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m. m. [105]  
Ny ellag. [108]

### Civildepartementet

- Regional framtid + bilagor. [27]  
Myndighetsutövning vid medborgarkortor. [61]

# Statens offentliga utredningar 1995

## Systematisk förteckning

---

### Miljödepartementet

- Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
  - Ett vidareutvecklat miljöklasssystem i EU. [31]
  - Grundvattenskydd. [45]
  - Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
  - Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
  - Ett renat Skåne. [62]
  - Kärnavfall och Miljö. [90]
  - Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
  - Miljöklassning av snöskotrar. [97]
  - Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]
-



# Systematisk förteckning

---

## Allmänna förteckningar

- 1. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1911)
- 2. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1912)
- 3. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1913)
- 4. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1914)
- 5. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1915)
- 6. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1916)
- 7. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1917)
- 8. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1918)
- 9. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1919)
- 10. Systematisk förteckning över alla de i denna serie utgivna skrifter. (1920)

## Öfversikt

1911

1912

1913

1914

1915