

Subsidiaritetsprövningen i EU

En empirisk kartläggning av subsidiaritetsprövningens
praktiska användning i EU: En kvantitativ studie

Abstract

This study's objective is to, with an empirical approach, decode the practical use of the reasoned opinions regarding the principle of subsidiarity in the EU. By charting the submitted reasoned opinions between 2015 – 2019, the study intends to declare how active each parliament has been during this time period along with identifying what kind of policy area that has been the most co-occurrent. Assisting the analysis, the study applies two theoretical stands on why the reasoned opinions can be interpreted as being an effective or ineffective policy tool. The outcome of the study shows that there is a significant variation in which parliaments are more active. The study also shows that the reasoned opinions submitted between 2015 – 2019 have covered a majority of the possible policy areas presented. From the theoretical standpoints, the result indicates in both favour - meaning that they both underpin how to interpret the empirical charting and therefore give two perspective on the result. Regardless of choice of theory, the study demonstrates the practical use of the reasoned opinions in the EU and provides a categorisation instrument for future research concerning policy areas related to the principle of subsidiarity.

Nyckelord: Motiverade yttranden, subsidiaritetsprincipen, subsidiaritetsprövning, Europeiska unionen, nationella parlament

Antal ord: 9941

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Utgångspunkt	1
1.2	Syfte och frågeställning.....	2
1.3	Tidigare forskning	3
1.4	Avgränsningar	3
2	Bakgrund	4
2.1	Subsidiaritetsprincipen	4
2.2	Subsidiaritetsprövningen och de motiverade yttrandena	5
2.3	Fördelningen av kompetens mellan EU och de nationella parlamenten	6
2.4	Politisk dialog och de gula korten	8
3	Teori	9
3.1	Subsidiaritetsprövningen som effektivt verktyg för påverkan	9
3.2	Subsidiaritetsprövningen som ineffektivt verktyg för påverkan	10
4	Metodologisk ansats	12
4.1	Operationalisering	13
4.1.1	Material	13
4.1.2	Nationella parlament	13
4.1.3	Policyområden.....	14
4.2	Validitet och reliabilitet.....	15
5	Empiri och analys	16
5.1	Subsidiaritetsprövningar 2015.....	16
5.1.1	Variation av policyområde	16
5.1.2	Nationella parlamentens representation	18
5.1.3	Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'	20
5.2	Subsidiaritetsprövningar 2016.....	20
5.2.1	Variation av policyområde	20
5.2.2	Nationella parlamentens representation	22
5.2.3	Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'	23
5.3	Subsidiaritetsprövningar 2017.....	24
5.3.1	Variation av policyområde	24

5.3.2	Nationella parlamentens representation	25
5.3.3	Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'	27
5.4	Subsidiaritetsprövningar 2018.....	27
5.4.1	Variation av policyområde	27
5.4.2	Nationella parlamentens representation	29
5.4.3	Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'	31
5.5	Subsidiaritetsprövningar 2019.....	31
5.6	Variation över tid	34
5.6.1	Variation av policyområden	34
5.6.2	Variation av representation från de nationella parlamenten.....	37
5.6.3	Den politiska dialogen och gula kort.....	41
6	Slutsatser	42
6.1	Vilka nationella parlament som tillämpat subsidiaritetsprövningen	42
6.2	Vilka policyområden som har uppmärksammats	43
6.3	Subsidiaritetsprövningar som lett till gult kort.....	44
6.4	Sammanfattning utifrån teoriernas ståndpunkter	45
6.5	Vidare forskning.....	46
7	Referenser.....	48
7.1	Litteratur.....	48
7.2	Offentliga dokument	50

1 Inledning

1.1 Utgångspunkt

Konceptet subsidiaritet går att spåra längre tillbaka i historien än till EU:s grundande. Ordet härrör från det latinska ordet *subsidiarius* och grundar sig i katolsk sociallära, där subsidiaritet definierades som kriterium för samhällsordning. Senare användning av konceptet går att hitta både i USA:s konstitution, politisk teori inom kristdemokratien samt som en av EU:s grundprinciper för organisering. Oavsett användning av konceptet kvarstår den grundläggande definitionen – närhetsprincipen, den lägsta ändamålsenliga nivån ska kunna organisera utan central påverkan. (Behr 2019, s.19) Subsidiaritetsprincipen har varit en grundpelare för EU:s unionssamarbete i det avseende att kontrollera den överstatliga påverkan, att se till att medlemsstaterna behåller sin maktposition, men även för att legitimera EU:s maktutövande i form av gemensam lagstiftning när det behövs. (Baldwin och Wyplosz 2019, s.73-74) Diverse fördrag har lyft fram och berört hanteringen av subsidiaritet, med Lissabonfördraget från 2009 som det senaste exemplet. Fördragets verkställande 2009 innebar införandet av ett verktyg för att hantera subsidiariteten inom EU, nämligen subsidiaritetsprövningen. Denna tillåter de nationella parlamenten att lämna motiverade yttranden när lagförslag inkomna från EU berör den delade kompetensen mellan EU och dess medlemsstater. Detta ska enligt Lissabonfördraget ge medlemsstaterna inflytande. (Baldwin och Wyplosz 2019, s.73-74) Subsidiaritetsprövningen prövar huruvida EU-beslut, på de områden där EU inte har exklusiv befogenhet, får fattas av unionen istället för medlemsländerna. Detta har lett till en bred diskussion gällande huruvida principen faktiskt har ökat de nationella parlamentens inflytande på EU-nivå sedan 2009.

1.2 Syfte och frågeställning

Lissabonfördraget innebar i teorin ett ramverk och påverkningskanal för de nationella parlamenten och därmed ett närmande för medlemsstaterna till maktens korridorer i Bryssel. Med subsidiaritetsprövningen har medlemsstaterna fått ett verktyg i form av att inlämna motiverade yttranden vid motsättning av lagförslag. Studien ämnar redogöra till vilken grad de nationella parlamenten fått inflytande i och med subsidiaritetsprövningen. Efter 2009 har diskussionen kring subsidiaritet inom EU fokuserat på hur subsidiaritetsprövningen kan tolkas ha en faktisk verkan som kontrollverktyg. Forskningsfältet har delats upp i två läger, där subsidiaritetsprövningen å ena sidan anses betydelsefull som verktyg för att påverka och hindra EU:s policyskapande och tillåter de nationella parlamenten utrymme att påverka lagstiftningsprocessen. Å andra sidan, menar forskare att prövningen snarare bör ses som en täckmantel från EU, som skapar en bild av legitimitet som i själva verket inte uppfylls, utan snarare är till för kulisserna. (Hettne 2018, s.4)

Tidigare forskning lyfter fram samarbetet och relationen mellan de nationella parlamenten och EU utifrån principens ramar. Denna uppsats ämnar istället lägga fokus på de motiverade yttrandena. Genom att studera de motiverade yttrandena inom subsidiaritetsprövningen ämnar studien att schematiskt kartlägga empiriskt hur principen inte bara omfattas i teorin utan även i praktiken mellan åren 2015–2019. Detta görs genom att bland annat kartlägga vilka policyområden som de nationella parlamenten lämnar motiverade yttranden mot, men även hur representationen från den nationella parlamenten ser ut, finns det något parlament/medlemsstat som har lämnat fler motiverade yttranden? Eller är det en jämn användning subsidiaritetsprövningarna? Studien kommer även att redogöra omskrivningen till 'politisk dialog' i syfte att studera inte bara när, av vem och under vilka policyområde som subsidiaritetsprövningen görs, utan även för att kartlägga vad som sker efter prövningarna.

Studiens syfte mynnar ut i frågeställningen:

- Hur används subsidiaritetsprövningen i EU?

1.3 Tidigare forskning

Tidigare forskning kring området är av normativ ansats. Forskare förklarar snarare varför subsidiaritetsprövningen bör användas eller inte än hur den används i praktiken. Denna studies teoretiska ståndpunkter utgår därav från denna vetenskapliga debatt men istället för att jämföra teorierna ämnar denna studie att kartlägga dess praktiska användning. De två teoretiska ståndpunkternas syfte är därmed att ge tolkningsmöjlighet för att förstå hur subsidiaritetsprövningen används. Studiens inomvetenskapliga motivering är därav att fylla bristen av forskning om subsidiaritetsprövningens användning.

1.4 Avgränsningar

Att studera alla initierade lagförslag och inlämnade yttranden som EU-kommissionen lämnar varje år hade inneburit ett omfattande arbete över gränsen för en kandidatuppsats. Därför avgränsas studien endast till att studera de motiverade yttranden som lämnats under en tidsperiod av fem av cirka tolv möjliga år som subsidiaritetsprövningen har kunnat användas. Likaså hade ett större involverande av empiri, som besvarar varför parlamenten lämnar motiverade yttranden eller hur EU-kommissionen reagerar på de motiverade yttranden, tagit för stor plats och påverkat studiens kvalitet.

2 Bakgrund

Detta kapitel ämnar ge en enkel överblick för läsaren som först nu stöter på konceptet subsidiaritetsprincipen inom EU. Detta görs i syfte att underlätta resterande läsning och redovisning av kartläggningen av hur subsidiaritetsprövningen används.

2.1 Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är en av EU:s grundläggande rättsprinciper och är fastslagen i EU-fördraget kring hur unionssamarbetet ska organiseras. Principen kallas även för närhetsprincipen då den baseras på att beslut ska fattas på så låg nivå som möjligt. Principen utgår från synen att samhällsordningen baseras på att byggas underifrån uppåt, och att endast när beslut som gynnar gemenskapen inte kan tas på lägre nivå ska makten flyttas uppåt. EU:s agerande i beslutsfattande (i områden där EU inte har exklusiv befogenhet) rättfärdigas endast när medlemsländerna inte uppfyller möjligheten att själva agera effektivt. Därmed finns en rörlig balans för när EU agerar som ”räddning” då medlemsländerna behöver stöd och när EU:s överstatliga struktur inkräktar på den nationella. När de nationella parlamenten anser att EU:s befogenhet att utföra beslutsfattandet åt medlemsstaterna (gällande delade befogenheter mellan EU och medlemsstaterna) strider mot principens ramverk, har de i form av subsidiaritetsprövningen möjlighet att granska och ompröva lagförslaget. Detta görs genom att lämna motiverade yttranden. Ett motiverat yttrande är lika med en anmärkning som görs av de nationella parlamenten när ett lagförslag inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. (Van Gruisen och Huysmans 2020, s. 452–553)

2.2 Subsidiaritetsprövningen och de motiverade yttrandena

Subsidiaritetsprövning är synonymt med ett motiverat yttrande. När de nationella parlamenten lämnar in ett motiverat yttrande mot ett lagförslag har alltså en subsidiaritetsprövning gjorts. Subsidiaritetsprövningen berör lagförslag som initieras av EU-kommissionen, EU-domstolen, rekommendationer från EU:s centralbank och förfrågningar från europeiska investeringsbanken. Lagförslagen som initieras av ovan nämnda institutioner måste följa fyra aspekter för att godkännas inom ramen för principen, som därmed motiverar varför en subsidiaritetsprövning inte behövs göras. Först och främst behöver lagförslagen vara tillgängliga för medlemsstaterna att ta del av. De måste även innehålla förklaringar och argument för hur de möter kriterierna för subsidiaritetsprincipen. Vidare krävs även argument för varför berört område av lagförslaget är bäst lämpat att utföras på unionsnivå eller på medlemsstatsnivå. Slutligen ska lagförslaget ge administrativa och finansiella förslag för implementering, för att underlätta och minimera kostnader för det specifika förslaget. (Van Gruisen och Huysmans 2020, s. 452–453) Ifall de nationella parlamenten anser att kraven inte uppfylls har de åtta veckor på sig från att lagförslaget lades fram att granska förslaget och överlämna motiverade yttranden till institutionen eller instansen som lade fram förslaget. Denna inlämning, inom loppet av åtta veckor, är alltså en subsidiaritetsprövning.

Subsidiaritetsprövningen handlar därmed om huruvida lagförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eller ej. Prövningen syftar inte till att kritisera innebörden av lagförslaget utan antas som röst för att lagförslaget inte står i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Om en tredjedel av det nationella parlamentet står bakom de inlämnade motiverade yttrandena och röstar mot ett lagförslag måste EU-kommissionen ompröva förslaget. Detta förfarande kallas att lagförslaget får ett 'gult kort'. Varje nationellt parlament får två röster vardera, vilket innebär att en tredjedel av rösterna är

lika med 18 av 54¹. (COM 2017 600 Final, s.2) (Van Gruisen och Huysmans 2020, s.454)

2.3 Fördelningen av kompetens mellan EU och de nationella parlamenten

Ett medlemskap i EU begränsar och fördelar befogenheter mellan EU och dess medlemsstater. Då denna uppsats fokuserar på subsidiaritetsprövningen är det viktigt att förtydliga när de nationella parlamenten kan utföra subsidiaritetsprövningar. Prövningen görs som ovannämnt när ett lagförslag inte anses vara förenlig med subsidiaritetsprincipen. Detta gäller dock endast lagförslag som berör den delade kompetensen mellan EU och där medlemsländerna stiftar lagar med EU:s stöd. Nedan förklaras skillnaderna mellan befogenheterna.

Lissabonfördraget medförde ny kategorisering av befogenheter vilka delges i tre typer: *exklusiv*, *delad* och *stödjande* befogenhet (Artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt EUT C 202, 7.6 2016, s.51). Den *exklusiva* befogenheten berör rättsligt bindande akter som endast unionen får lagstifta inom deras exklusiva befogenhetsområden. Medlemsländernas roll handlar, i denna kategori, om att genomföra unionens akter (Artikel 2.1 & artikel 3.1, EUT C 202, s. 50–51). De nationella parlamenten kan således inte utföra subsidiaritetsprövningar för de *exklusiva* befogenhetsområden som följer:

- Monetära politiken för medlemsstater med delad valuta (euron)
- Gemensamma handelspolitiken
- Internationella avtal som slutits mellan EU och andra stater eller organisationer
- Gemensamma fiskeripolitiken
- Konkurrensreglers fastställande för den inre marknadens funktion

¹ Då denna studie utgår från material insamlat mellan 2016–2020, så har Storbritannien ännu inte gått ur unionsarbetet, vilket innebär att gällande denna studie är en tredjedel av rösterna 19 av 56 röster.

- Tullunionen

Delade befogenheter betecknas av att både medlemsstaterna och EU har befogenhet att anta och lagstifta rättsligt bindande akter. Detta medför dock att ifall unionen redan utövat sin befogenhet, tillåts inte medlemsstaterna själva agera, om inte unionen beslutar att överge sin befogenhet i fallet (Artikel 2.2, EUT C 202, s.50). Delade befogenhetsområden innefattar:

- Transeuropeiska nät
- Inre marknaden
- Sysselsättning och socialpolitik
- Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning
- Jordbruk
- Fiske
- Miljö
- Konsumentskydd
- Transport
- Energi
- Säkerhet och rättvisa
- Folkhälsa

Unionen har även befogenhet inom forskning, rymdfrågor, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd möjlighet att införa lagstiftande bindande akter, till den mån att det inte inkräktar medlemsstaternas möjlighet att utöva dessa befogenheter (Artikel 4, EUT C 202, s.51). Gällande *stödjande befogenheter* begränsas EU:s möjlighet till lagstiftande och bindande akter. EU får, i dessa omständigheter, istället agera för att stödja, komplettera eller samordna åtgärder satta av medlemsstaterna (Artikel 2.5, EUT C 202, s.50). Denna kategori åsyftar alltså medlemsstaterna som huvudansvariga gällande lagstiftning inom områdena:

- Industri
- Turism
- Kultur

- Utbildning, ungdomsfrågor och yrkesutbildning
- Civilskydd
- Administrativt samarbete

När EU:s lagförslag inte är i enlighet med subsidiaritetsprincipen sker alltså subsidiaritetsprövningen för initiativ som berör den delade kompetensen eller där de nationella parlamenten har eget ansvar med stödande befogenheter från EU. (Artikel 6, EUT C 202, s. 53–54)

2.4 Politisk dialog och de gula korten

Den politiska dialogen fungerar som kommunikationskanal för EU-kommissionen och de nationella parlamenten. Dialogen innefattar möten, besök, konferenser eller deltagande mellan kommissionen och parlamenten vid politiska eller administrativa träffar. (Van Gruisen och Huysmans 2020, s.452) Enkelt uttryckt är det således när en representant från ett nationellt parlament träffar en representant från EU-kommissionen. Likaså när ett motiverat yttrande har lämnats till kommissionen, inleds en politisk dialog mellan parterna. Däremot när ett gult kort uppnås (som beskrivs i avsnitt 2.2) måste kommissionen enligt subsidiaritetsprincipen ompröva lagförslaget med fokus på subsidiariteten. Den betydande skillnaden mellan den politiska dialogen och omprövningen är att den politiska dialogen inte behöver beröra subsidiariteten till samma vikt. De nationella parlamenten lämnar motiverade yttranden under premisen att när ett motiverat yttrande får en tredjedel av rösterna och därmed uppfyllt kvoten för gult kort omprövas lagförslaget och kommunikationen sker utanför den politiska dialogen. (Van Gruisen och Huysmans 2020, s.454)

3 Teori

I detta avsnitt lyfts de två teoretiska ställningstaganden fram som tidigare gjorts av forskare kring subsidiaritetsprövningens effektivitet som påverkningskanal. Teorierna kommer sedan i analysen och studiens slutsats appliceras som hjälpmedel som tolkningsverktyg för en djupare förståelse av hur prövningen används.

3.1 Subsidiaritetsprövningen som effektivt verktyg för påverkan

Som tidigare nämnts innebar Lissabonfördraget från 2009 att de nationella parlamenten i teorin får större makt att påverka och ändra lagförslag med hjälp av subsidiaritetsprövningen. Forskarna Auel och Christiansen argumenterar i "After Lisbon: National Parliaments in the European Union" (2015) att de nationella parlamenten kan ses som en ny "EU-institution" etablerat som resultat av att tidigare ha blivit utelämnade i den europeiska integrationsprocessen. Lissabonfördraget och därtill subsidiaritetsprövningen har därmed gett de nationella parlamenten en större roll i EU:s lagstiftningsprocess och kan kallas "guardians of the subsidiarity principle". (Auel och Christiansen 2015 s. 261–262) Subsidiaritetsprövningen har även kommit att kallas en "virtuell tredje kammare inom EU-systemet", för dess möjlighet att genom granskningen påverka och medverka i lagstiftningsprocessen. Forskare som Cooper menar att denna virtuella kammare utgör en ny modell för de nationella parlamenten att hantera EU:s centrala styrning. Cooper hävdar att prövningen skapar tre nya möjligheter för hur de nationella parlamenten kan etablera sig som påverkningsverktyg inom EU. Detta är genom att 1) subsidiaritetsprövningen ger de nationella parlamenten ett verktyg för att uttrycka sitt nöje eller missnöje gällande EU-beslut, vilket leder till ökat inflytande; 2) det skapar en deliberativ plattform, då prövningen lyfter fram subsidiariteten i rampljuset som en av EU:s grundprinciper.; 3) ett närmande till EU:s medborgare, då införandet av subsidiaritetsprövningen leder till att medborgarna kan påverka EU:s beslutsfattande via påverkan på lokala och nationella parlamenten.

(Cooper 2012 s.442-445) Däremot menar Cooper att de nationella parlamentens påverkan ökas med hjälp av subsidiaritetsprövningen, men att den samtidigt inte ska överdrivas. De nationella parlamenten ska inte ses som utan inflytande men inte heller beslutsfattande. Alltså bör subsidiaritetsprövningen snarare ses som ett starkt påverkningsverktyg än som ett verktyg för beslutsfattande. Cooper hävdar även två andra problembilder av de nationella parlamentens representation. Författaren föreslår att för att förhindra demokratisk underminering, bör de nationella parlamenten ta ställning i lagförslag som inte bara berör det nationella intresset. När de nationella parlamenten kollektivt i majoritet invänder och lyckas ändra ett lagförslag, finns det däremot en risk att demokratin undergrävs för de parlament som är minoritet som måste följa kollektivet. Cooper menar dock att dessa invändningar inte räcker för att argumentera mot att subsidiaritetsprövningen inte ger upphov till påverkan. (Cooper 2012, s.420) Utifrån teorin kan subsidiaritetsprövningen därmed tolkas, oavsett antal eller variation av inlämnade yttranden, ge de nationella parlamenten större möjlighet att synas, påverka och representeras i EU:s beslutsfattande.

3.2 Subsidiaritetsprövningen som ineffektivt verktyg för påverkan

Kritiker menar att snarare än att erhålla EU:s legitimitet i lagstiftningsprocessen, genom att förse de nationella parlamenten mer makt och påverkan med subsidiaritetsprövningen, har den egentligen haft minimal inverkan. I en rapport från 2019 gjord av SIEPS (svenska institutet för europapolitiska studier) påvisas att då det gula kortet endast utdelats tre gånger, och att EU-kommissionen endast ändrat lagförslaget en gång av politiska skäl, är det svårt att argumentera för subsidiaritetsprövningens roll som påverkningsverktyg. (Kelemen 2019, s.53) När de nationella parlamenten invänder mot EU-kommissionens lagförslag, och tröskeln för ett gult kort uppnås, kan kommissionen ändå anse att förslaget är enhetligt med subsidiaritetsprincipen. Det EU-kommissionen gör då, istället för att gå vidare med subsidiaritetsprövningen, är att byta kommunikationskanal för att hantera förslaget till 'politisk dialog'. Detta innebär att kommissionen inte längre behöver följa gränserna för principens ramar. Kritiker menar på att detta ger EU alldeles för mycket

tolkningsföreträdare om vilka invändningar som kan tas med i subsidiaritetsprövningen. (Hettne 2018, s.4) Å ena sidan skiljer sig den politiska dialogen med subsidiaritetsprövningen, då dialogen innebär ett informellt forum där kommissionen och de nationella parlamenten diskuterar om alla frågor som finns på kommissionens dagordning, utan att egentligen följa subsidiaritetsprincipen. (Hettne, 2018 s.3) Å andra sidan yrkas att den politiska dialogen och subsidiaritetsprövningen ur ett praktiskt perspektiv inte är särskilt olika. EU-kommissionen argumenterar för att den politiska dialogen och granskningen bör föras parallellt, då båda kan ses som kommunikationskanaler som används samtidigt än separata. (Hettne 2018, s.4) Eftersom kommissionen argumenterar för att behålla den politiska dialogen parallellt med subsidiaritetsprövningen stävjas prövningens påverkningsmöjligheter. I sin tur leder detta till att grundidén med subsidiariteten (att stärka de nationella parlamentens inflytande gällande EU-beslutsfattande) kuvas och förblir densamma som innan principens inträde. (Hettne 2018, s.4) Andra kritiker menar att hur de nationella parlamenten är strukturerade hindrar parlamenten från betydande inflytande. Bellamy och Kröger hävdar att de nationella parlamenten kontrolleras av partipolitiska överväganden som påverkar den låga uppmärksamheten granskningen får jämfört med andra nationella frågor. Författarna hävdar att det fortfarande är regeringarna som representerar medlemsstaten på EU-nivå, vilket naturligt leder till att de nationella parlamentens makt begränsas. (Bellamy och Kröger 2014, s.437–439)

4 Metodologisk ansats

För att besvara studiens frågeställningar ämnar uppsatsen i en beskrivande ansats genomföra en kvantitativ kartläggning av de nationella parlamentens inlämningar av motiverade yttranden. Detta görs för att redogöra: 1) vilken typ av policyområde som de nationella parlamenten oftast invänder mot; 2) antal inlämnade motiverade yttranden mellan medlemsstaterna; 3) hur många av lagförslagen som omformuleras till 'politisk dialog'. Uppsatsen är av beskrivande karaktär, då den försöker ge svar på hur subsidiaritetsprövningen används i EU. Den saknar därmed en tydlig förklarande ansats, då den inte ger svar på varför det ser ut som det gör. Esaiasson et al. menar att beskrivande forskning kräver mer än att bara presentera intressant material, utan materialet bör också analyseras genom att ställa frågor som *hur*, *vem* och *vad*. Således ämnar studien ge svar på *vem* som lämnar motiverade yttranden i form av redovisning av de nationella parlamentens representation och *vad* de motiverade yttrandena betyder, alltså vilket policyområde som berör varje motiverat yttrande, för att kunna besvara *hur* subsidiaritetsprövningen används. (Esaiasson et al. 2017, s.37-38) Vidare diskuterar Teorell och Svensson i "Att fråga och att svara" (2016) att beskrivande studier syftar på att beskriva ett tillstånd och inte ett orsakssamband, alltså menas att viss forskning gynnas av att förklarande studier föregås av beskrivande studier, så innan vi ställer oss frågan *varför* måste vi förstå *hur* något kan förklaras. Motiveringen bakom studiens beskrivande karaktär är således relaterat till studiens utgångspunkt att det saknas forskning om subsidiaritetsprövningens praktiska användning. (Teorell och Svensson 2016, s.98-99) Empirin är uppdelad i fem rubriker och ämnar kartlägga hur prövningen har används under respektive år mellan 2015 – 2019. Inom varje del kommer det, förutom presentation av den insamlade datan om de motiverade yttrandena, lyftas fram utdrag om specifika motiverade yttranden. Genom att studera specifika motiverade yttranden, ämnar analysen ge en djupare bild av hur subsidiaritetsprövningen används. Analysen har därav kvalitativa tendenser. Detta görs i hänvisning till Teorell och Svenssons ståndpunkt att kvalitativa och kvantitativa metoder inte nödvändigtvis behöver skiljas åt, utan en sammanblandning av de två kan gynna studiens kvalitet. (Teorell och svensson 2016, s.264)

4.1 Operationalisering

För att kunna lägga någon värdering i om tidigare nämnda teoriers ståndpunkter har bärkraft görs operationaliseringen i syfte att förklara hur det insamlade materialet kommer tolkas.

4.1.1 Material

Det insamlade materialet har hämtats från EU:s officiella databas för inlämningar av de motiverade yttrandena från de nationella parlamenten samt data gällande hur många subsidiaritetsprövningar som gjorts om till 'politisk dialog'. Databasen samlar in alla inlämningar från respektive medlemsstat under varje år. Materialet går även att hitta hos varje medlemsstats egna databaser. Processen att hitta de motiverade yttranden bland alla yttrande hos de nationella parlamentens arkiv kräver dock ett betydande omfång av tid. För att underlätta studiens insamling är materialet istället hämtat från de årliga rapporter som är tillgängliga på EU:s databas. EU-dokumenterna som ligger till grund för studien kan till viss del ses som primärmaterial då de utger obearbetad information i form av siffror av antal inlämningar. De kan också till viss del ses som sekundärmaterial då lagförslagen och de motiverade yttrandena även beskrivs och därmed är bearbetade. Att använda både primär- och sekundärmaterial görs för att ge studien ytterligare slagkraft och öka reliabiliteten. (Esaiasson 2017, s. 290–291)

4.1.2 Nationella parlament

För att redovisa hur subsidiaritetsprövningen används i EU är det viktigt att förtydliga vilka som har möjlighet att göra prövningen, alltså vilka som kan lämna motiverade yttranden. EU består utav 27 nationella parlament och det är endast dessa som har möjlighet att lämna motiverade yttranden mot ett lagförslag. Eftersom uppsatsen studerar tidsperioden 2015 - 2019, innebär det att Storbritannien inte ännu hade lämnat unionssamarbetet. Således studeras de motiverade yttranden som har under tidsperioden lämnats av 28 parlament.

4.1.3 Policyområden

För att kunna tolka materialet (de motiverade yttrandena) i syfte att förstå hur prövningen används, behövs definieras vad som innefattas ett motiverat yttrande. Således har varje motiverat yttrande kunnat kategoriserats efter 14 olika policyområden som grundar sig i FEUF:s (Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt) befogenhetskatalog för hur kompetensen mellan EU och dess medlemsländer delas (för mer information om den delade kompetensen se avsnitt 2.3) De 14 kategorierna är följande:

- i. Transeuropeiska nät*
- ii. Inre marknaden*
- iii. Sysselsättning och socialpolitik*
- iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning*
- v. Jordbruk*
- vi. Fiske*
- vii. Miljö*
- viii. Konsumentskydd*
- ix. Transport*
- x. Energi*
- xi. Säkerhet och rättvisa*
- xii. Folkhälsa*
- xiii. Forskning och rymdfrågor*
- xiv. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*

Varje lagförslag har därmed tilldelats ett policyområde som bäst klassificerar förslaget och de motiverade yttrandena. Lagförslagets kategorisering har gjorts genom att studera hur EU-kommissionen motiverar varje enskilt lagförslag samt hur de nationella parlamenten motiverar sina motiverade yttranden. Däremot behöver punkt ii., xi. och xiv. kort redogöras för förtydligande, då dessa kan tolkas svåra att uttyda dess betydelse. Kategorin *inre marknaden* (ii.) definieras av lagförslag som berör den gemensamma marknaden för alla EU-medborgare när det kommer till: studier, handel, arbete, pension etc., det vill säga det som går i linje med EU:s grundfunktion att tjänster, kapital, människor och varor ska kunna röra sig fritt inom EU. Skillnaden mellan

kategorierna *säkerhet och rättvisa* (xi.) och *utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* (xiv.) är den sistnämndes fokus på utvecklingsarbete för inkluderandet i ett samhälle, medan kategori xi. berör grundläggande rättigheter såsom politiska, ekonomiska och sociala.

4.2 Validitet och reliabilitet

Eftersom insamlingen av de motiverade yttranden från respektive nationellt parlament är offentliga data, blir materialet oberoende av vem som har använt sig av det. Således förstärks studiens intersubjektivitet då forskningen kan argumenteras vara forskaroberoende. Annan forskning skulle kunna leda fram till samma resultat gällande representationen, vilket ökar studiens reliabilitet. (Esaiasson et al. 2017, s.25) Kvantitativa studier är beroende av god reliabilitet, då liknande resultat skall kunna uppnås ifall studien skulle göras igen. Studien kan därtill motiveras ha god reliabilitet då de kategoriseringar som görs kan användas igen i framtida studier. Dessa har gjorts enligt den officiella fördelningen (som presenterades i avsnitt 2.4) av delade befogenheter mellan EU och dess medlemsländer. Vidare presenterar föregående avsnitt (4.1.3) min egen syn på hur policyområdena tolkas i denna studie, i syfte att öka studiens reliabilitet. Lika viktigt är en studies validitet, alltså att bekräfta att det som studien påstår mäta, faktiskt mäts. Motiveringen för denna studies validitet är således hänvisat till uppsatsens teoriavsnitt och metodologiska ansats i kapitel 4.

5 Empiri och analys

Empirin och analysen undviker att skriva ut siffror i bokstäver. Då studien präglas av sifferuppgifter är detta ett medvetet val som har gjorts i syfte att underlätta läsningen.

5.1 Subsidiaritetsprövningar 2015

5.1.1 Variation av policyområde

2015 mottog EU-kommissionen 8 motiverade yttranden från de nationella parlamenten. Denna siffra är sedan subsidiaritetsprövningens införskaffande 2009 rekordlåg. De 8 motiverade yttranden utgjorde 2 % av alla yttranden (350) som lämnades till EU-kommissionen samma år. Som tabell 1. visar berörde de 8 motiverade yttranden 4 olika policyområden: 1) den *inre marknaden*; 2) *miljö*; 3) *jordbruk*; 4) och *säkerhet och rättvisa*. Lagförslaget som gav upphov till flest motiverade yttranden gällde policyområdet *säkerhet* och *rättvisa*. Förslaget handlade om att ändra Europaparlamentens och rådets förordning gällande inrättandet av en omplaceringsmekanism vid kriser inom EU. (COM 2016, 469 final, s.7) EU-kommissionen motiverade förslaget genom att hänvisa till att, i och med flyktingkrisen under 2015 och den ojämna migrationstalen inom EU, en mekanism för att hantera och dela ansvaret var nödvändig. Omplaceringsmekanismen innebar att EU skulle kunna reglera och påverka EU:s medlemsstaters hantering av migranter. Kommissionen argumenterade att förslaget var i enlighet med subsidiaritetsprincipen då situationen i Europa hade blivit för stor för att hanteras på nationell nivå och inblandning på EU-nivå skulle leda till effektivare åtgärder. (COM 2015, 450 final, s.2,7) De nationella parlamenten som lämnade motiverade yttranden mot förslaget var Tjeckien, Ungern, Rumänien och Slovakien. Medlemsstaterna subsidiaritetsprövade förslaget i hänvisning till att EU i och med lagförslaget överträder deras befogenheter. (COM 2016, 469 final, s. 2)

Vidare lämnades 2 motiverade yttranden för förslaget till att ändra förordning (EG) nr1829/2003 gällande medlemsstaternas möjlighet att förbjuda eller hämma användningen av livsmedel inom sina territorier som genomgått genetisk modifikation. (COM 2015 177 final, s. 3). Lagförslaget täckte policyområdet *jordbruk*. I nederländska parlamentets motiverade yttranden stod det:

[...]”the proposal affords the Member States too little scope for a national ban on GMOs. In view of the sensitivity of the subject of GMOs in the public arena, it is deemed desirable to consider the matter carefully at national level and to have the freedom to adopt a national policy which differs from the policies pursued elsewhere.” (COM 2015, 177 final, s.3)

Därav menades att åtgärder på EU-nivå snarare försvårar arbetet och att policys gällande GMO hanteras mer effektivt på nationell nivå. Det motiverade yttrandet avslutas med argument att i avsaknad av absolut majoritet innebär åtgärder tagna av EU-kommissionen som inskränkande på demokratin inom EU. Avslutningsvis ledde inget motiverat yttrande till en tredjedel av rösterna från de nationella parlamenten och därmed inte heller något gult kort. Förslaget ändrades inte utan förblev som ursprungsversionen och röstades sedan igenom i EU-parlamentet. (COM 2015, 177 final, s.3-4).

Tabell 1. Variation av policyområde, antal lagförslag och antal inlämnade motiverade yttranden vilka berör förenämnda.

Policyområde	Antal lagförslag per område	Antal inlämnade motiverade yttrande
i. Transeuropeiska nät		
ii. Inre marknaden	1	1
iii. Sysselsättning och socialpolitik		
iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning		
v. Jordbruk	1	2
vi. Fiske		
vii. Miljö	1	
viii. Konsumentskydd		
ix. Transport		
x. Energi		
xi. Säkerhet och rättvisa	1	5

xii.	Folkhälsa		
xiii.	Forskning och rymdfrågor		
xiv.	Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd		
Total		4	8

Källa: COM 2016, 469 final

5.1.2 Nationella parlamentens representation

Under 2015 lämnade 7 av totalt 28 möjliga nationella parlament motiverade yttranden. Av möjliga 41 kammare, lämnade 8 kammare in motiverade yttranden. Tjeckiens Psolanecká sněmovna och Senát lämnade in flest under året med ett vardera. Den större majoriteten av de nationella parlamenten hade alltså inga invändningar inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Således var representationen av de nationella parlamenten inom subsidiaritetsprövningen under 2015 till synes låg. Däremot lade flera kammare fram krav på att förstärka subsidiaritetsprövningens ramverk. Nederländernas *Tweede Kamer* anordnade i januari 2015 ett informellt möte i Bryssel för resterande parlament att delta om just subsidiaritetsprövningens funktion och de nationella parlamentens roll i relation till prövningen. Därefter hölls 2 liknande möten under året med just diskussionen kring hur det går att förbättra systemet med subsidiaritetsprövning. Detta väckte uppmärksamhet hos arbetsgruppen Cosac (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union) som arbetar med att representera de nationella parlamenten på EU-nivå. I och med de informella mötena uppmanade Cosac EU-kommissionen att ledighetsperioden under jul och nyår inte ska vara med i beräkning för de 8 veckor som de nationella parlamenten har möjlighet att lämna motiverade yttranden. De lade även fram förslag på att höja kvalitén på svaren som de nationella parlamenten ges av kommissionen vid inlämning av motiverat yttrande. (COM 2016, 469 final, s.8)

Tabell 1.1 Variation av nationell representation och antal inlämningar av motiverade yttranden per nationellt parlament

Land	Kammare	Inlämningar av motiverade yttranden
Belgien	<i>Representantkammaren</i>	
	<i>Senaten</i>	
Bulgarien	<i>Narodno sabranie</i>	

Cypern	<i>Voulí tōn Antiprosōpōn/Temsilciler Meclisi</i>	
Danmark	<i>Folketinget</i>	
Estland	<i>Riigikogu</i>	
Finland	<i>Eduskunta/Riksdagen</i>	
Frankrike	<i>Sénat</i>	
	<i>Assemblée nationale</i>	
Grekland	<i>Βουλή των Ελλήνων/Hellenska parlamentet</i>	
Irland	<i>Dáil Éireann</i>	
	<i>Seanad Éireann</i>	
Italien	<i>Senato della Repubblica</i>	
	<i>Camera dei Deputati</i>	
Kroatien	<i>Hrvatski sabor</i>	
Lettland	<i>Saeima</i>	
Litauen	<i>Seimas</i>	
Luxemburg	<i>Chambre des Députés</i>	
	<i>Conseil d'État</i>	
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	
Nederländerna	<i>Eerste Kamer</i>	
	<i>Tweede Kamer</i>	1
Polen	<i>Senat</i>	
	<i>Sejm</i>	
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	
Rumänien	<i>Camera Deputaţilor</i>	1
	<i>Senat</i>	
Slovakien	<i>Národná rada</i>	1
Slovenien	<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	
Storbritannien	<i>House of Commons</i>	
	<i>House of Lords</i>	
Spanien	<i>Congreso de los Diputados</i>	1
	<i>Senado de España</i>	
Sverige	<i>Sveriges riksdag</i>	1
Tjeckien	<i>Poslanecká sněmovna</i>	1
	<i>Senát</i>	1
Tyskland	<i>Bundestag</i>	
	<i>Bundesrat</i>	
Ungern	<i>Országgyűlés</i>	1
Österrike	<i>Bundesrat</i>	
	<i>Nationalrat</i>	
Totalt		8

Källa: COM 2016, 469 final

5.1.3 Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'

För att EU-kommissionen ska behöva ompröva ett lagförslag, krävs det att ett gult kort har uppnåtts, alltså en tredjedel av rösterna på ett eller flera motiverade yttranden. År 2015 uppnådde inga motiverade yttranden tillräckligt många röster, vilket innebär att kommissionen behandlade de motiverade yttranden med hjälp av den politiska dialogen, alltså inte behövt ändra lagförslagets motivering av subsidiariteten. (COM 2016, 469 final, s.10)

5.2 Subsidiaritetsprövningar 2016

5.2.1 Variation av policyområde

Av de lagförslag som EU-kommissionen initierade 2016 lämnades 65 motiverade yttranden inom 7 olika policyområden. Detta innebar att av totalt 620 inlämnade yttranden till EU-kommissionen var omkring 10 % motiverade yttranden – alltså behövde 10 % av lagförslagen subsidiaritetsprövas. Av de 14 olika typer av policyområden, som berör motiverade yttranden, lämnades flest motiverade yttranden kring lagförslag gällande 1) den *inre marknaden*; 2) *säkerhet och rättvisa*; 3) samt *miljö*. Därmed uppmärksammade de nationella parlamenten separata lagförslag kring dessa policyområden mest frekvent. Däremot lämnades det betydligt fler antal motiverade yttranden gällande policyområdet *inre marknaden* än om annat, följt av *säkerhet och rättvisa*. Dessa siffror förser 2 olika uppgifter. Först att direktiven kring den *inre marknaden och säkerhet och rättvisa* uppmärksammats vid flertalet olika presenterade lagförslag. Därtill att fler olika nationella parlament har uppmärksammat lagförslag från dessa policyområden, då 1 inlämnat motiverat yttrande representerar ett nationellt parlament. (COM 2017, 600 final)

Ett uppmärksammat lagförslag var förslaget om att införa kriterier och mekanism för att avgöra vilken medlemsstat som bär ansvaret för att pröva frågor angående ansökan om internationellt skydd som statslös person eller som tredjelandsmedborgare. Lagförslaget

kategoriseras under policyområdet *säkerhet* och *rättvisa*. Mot förslaget lämnades 8 motiverade yttranden av nationella parlamenten från Tjeckien, Ungern, Italien, Polen, Rumänien och Slovakien. (COM 2017, 600 final, s.5) Motiveringen bakom de motiverade yttranden hänvisade till att den bröt mot subsidiariteten då en ny korrigerad tilldelningsmekanism är alldeles för omfattande att införskaffa för att fungera rättvist och säkert. Hantering på nationell nivå menade de ovannämnda parlamenten förblir mer effektivt. EU:s förordning ansågs därmed överskrida medlemsstaternas befogenheter. EU-kommissionens svar fokuserade istället på att, i och med den stora migrationsvågen 2015, lagförslaget var i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Detta menar kommissionen då kristider kräver åtgärder på EU-nivå för att säkerställa en hållbar säkerhet inom unionssamarbetet. Ett gemensamt europeiskt asylsystem ansågs därav vara nödvändigt för att uppnå den hållbara säkerheten. Resultatet blev att lagförslaget inte behövde omprövas utan kommissionen behöll lagförslaget i ursprungsformatet som sedan röstades igenom i Europaparlamentet. (COM 2017, 270 final, s.4) (COM 2016, 600 final, s.14)

Tabell 2. Variation av policyområde, antal lagförslag och antal inlämnade motiverade yttranden vilka berör förenämnda.

Policyområde	Antal lagförslag per område	Antal inlämnade motiverade yttrande
i. Transeuropeiska nät	1	1
ii. Inre marknaden	9	34
iii. Sysselsättning och socialpolitik		
iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning		
v. Jordbruk		
vi. Fiske		
vii. Miljö	3	3
viii. Konsumentskydd	2	5
ix. Transport	2	2
x. Energi	2	5
xi. Säkerhet och rättvisa	5	14
xii. Folkhälsa		
xiii. Forskning och rymdfrågor		
xiv. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd	1	1
Totalt	25	65

Källa: COM 2017, 600 final

5.2.2 Nationella parlamentens representation

De motiverade yttranden som inkom 2016 var från 21 nationella parlament av 28 möjliga. Detta innebär att en betydande majoritet av EU:s medlemsstaters parlament var involverade i en eller flera subsidiaritetsprövningar. Däremot sticker Sveriges riksdag ut med 12 inlämnade motiverade yttranden jämfört med det genomsnittliga 3 per nationellt parlament. Därefter följer av Maltas Kamrat ad-Deputati med 5 motiverade yttranden och Österrikes Bundesrat och Tjeckiens Poslanecká Sněmovna med respektive 4. Under 2016 var således de nationella parlamentens representation inom subsidiaritetsprövningen till synes hög. Att endast 26 av 41 kammare (knapp majoritet) lämnade motiverade yttranden kan verka som ett lågt intresse i subsidiaritetsprövningen. Det förklaras dock av att de resterande parlament som inte lämnat något motiverat yttrande, tar mer plats inom statistiken gällande kammare än nationella parlament – av parlamenten deltog 21 av 28 (75 %). (COM 2017, 600 final, s. 8)

Tabell 2.1 Variation av nationell representation och antal inlämningar av motiverade yttranden per nationellt parlament

Land	Kammare	Inlämningar av motiverade yttranden
Belgien	<i>Representantkammaren</i>	
	<i>Senaten</i>	
Bulgarien	<i>Narodno sabranie</i>	3
Cypern	<i>Vouli tōn Antiprosōpōn/Temsilciler Meclisi</i>	
Danmark	<i>Folketinget</i>	2
Estland	<i>Riigikogu</i>	1
Finland	<i>Eduskunta/Riksdagen</i>	
Frankrike	<i>Sénat</i>	3
	<i>Assemblée nationale</i>	
Grekland	<i>Βουλή των Ελλήνων/Hellenska parlamentet</i>	
Irland	<i>Dáil Éireann</i>	2
	<i>Seanad Éireann</i>	1
Italien	<i>Senato della Repubblica</i>	3
	<i>Camera dei Deputati</i>	
Kroatien	<i>Hrvatski sabor</i>	1
Lettland	<i>Saeima</i>	1
Litauen	<i>Seimas</i>	1
Luxemburg	<i>Chambre des Députés</i>	2
	<i>Conseil d'État</i>	
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	5
Nederländerna	<i>Eerste Kamer</i>	1

	<i>Tweede Kamer</i>	3
Polen	<i>Senat</i>	2
	<i>Sejm</i>	2
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	1
Rumänien	<i>Camera Deputaților</i>	2
	<i>Senat</i>	1
Slovakien	<i>Národná rada</i>	2
Slovenien	<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	
Storbritannien	<i>House of Commons</i>	1
	<i>House of Lords</i>	
Spanien	<i>Congreso de los Diputados</i>	
	<i>Senado de España</i>	
Sverige	<i>Sveriges riksdag</i>	12
Tjeckien	<i>Poslanecká sněmovna</i>	4
	<i>Senát</i>	3
Tyskland	<i>Bundestag</i>	
	<i>Bundesrat</i>	
Ungern	<i>Országgyűlés</i>	2
Österrike	<i>Bundesrat</i>	4
	<i>Nationalrat</i>	
Totalt		65

Källa: COM 2017, 600 final

5.2.3 Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'

Som tidigare nämnt nås tröskeln för ett 'gult kort' när minst en tredjedel av det totala röstantalet nås - i praktiken minst 19 av möjliga 56 röster från varje nationellt parlament i EU. Varje nationellt parlament har 2 röster var, vilket innebär att i ett tvåkammerssystem tilldelas varsin kammare 1 röst. (Van Gruisen och Huysmans 2020, s. 452–453) 2016 uppstod 1 gult kort, enligt protokoll nr 2 var EU-kommissionen därmed tvungen att ompröva lagförslaget. Förslaget syftade på ett direktiv från 1996, angående utstationering av arbetstagare i samband med andra tillhandahållande tjänster, vilket fick 22 röster för omprövning. Alltså var lagförslaget tvunget att omprövas av EU-kommissionen för att sedan antingen ändras, behållas eller dras tillbaka. Istället för att hantera initiativet inom subsidiaritetsprincipen beslöt EU-kommissionen att hantera direktivet via 'politisk dialog'. Istället för att hantera omprövningen internt, ingick kommissionen i samråd med de berörda parterna. De nationella parlamenten som avgav motiverade yttranden var Tjeckien, Ungern, Litauen, Lettland, Polen, Slovakien,

Bulgarien och Rumänien. Dessa hävdade att lagförslaget innebar en för drastisk förändring av direktivet från 1996 och avsåg istället att avvakta och motsätta sig lagförslaget. Parlamenten ansåg även att de befintliga överenskommelserna var tillräckliga och att ändrade åtgärder borde i sådana fall tas på medlemsstatsnivå. I opposition var Belgien, Frankrike, Luxemburg, Österrike, Sverige och Nederländerna. Parterna ansåg att en modernisering av direktivet var väsentligt för EU:s medborgare. I den 'politiska dialogen' kring direktivet blev ett antal europeiska fackliga samorganisationer in i debatten för att yttra sina åsikter kring förslaget. Resultatet blev att kommissionen, efter den politiska dialogen, menade att förslaget var förenligt med subsidiariteten. Förslaget röstades sedan igenom och antogs i Europaparlamentet efter ett fåtal modifieringar. (COM 2016, 128 final, s.5-10)

5.3 Subsidiaritetsprövningar 2017

5.3.1 Variation av policyområde

Av de totala inlämnade yttranden under 2017 utgjorde de motiverade 9 % av dessa. De 52 motiverade yttranden täckte endast 7 policyområden. Av alla lagförslag som initierades av EU-kommissionen under 2017 med koppling till subsidiariteten fokuserade 9 av 22 på policyområdet den *inre marknaden*. Även gällande totala antalet inlämningar av motiverade yttranden (52) under 2017, berörde 29 motiverade yttranden den *inre marknaden*. Således väckte detta policyområde mest uppmärksamhet hos de nationella parlamenten under 2017. Likaså, väcktes uppmärksamhet kring lagförslag gällande policyområdet *energi*, med 8 motiverade yttranden på 3 lagförslag samt policyområdet *sysselsättning* och *socialpolitik* med 8 motiverade yttranden på 4 lagförslag. Av 52 inlämnade motiverade yttranden, lämnades 24 på 4 olika lagförslag. Av dessa 24 samt av de 29 motiverade yttranden inom policyområdet *inre marknaden* lämnades 11 av dessa gällande lagförslaget om reglering av den *inre marknaden* för *energi*. (COM 2018, 490 final, s. 7–9) Förslaget syftade på att jämna ut energipriserna genom att tillföra kontrollen av priserna och energitillförseln till ACER (European Agency for the Cooperation of Energy Regulators). EU-kommissionens motivering för dess enlighet med subsidiariteten baserades på att en integrerad energimarknad på EU-

nivå leder till en jämn, effektivare och konkurrenskraftig hållbar eltillförsel för EU:s medlemsstater. (COM 2018, 861 final, s. 1-2) I de 11 motiverade yttrandena mot förslaget argumenterades bland annat problematiken i ACER:s maktposition som i och med förslaget skulle ges möjlighet att förstärkas i andra frågor. Vidare nämndes även oro över vissa medlemsstaters säkerhet i att tillföra en stabil eltillförsel. Resultatet blev att EU-kommissionen ändrade förslaget under vissa punkter för att sedan röstas igenom i Europaparlamenten.

Tabell 3. Variation av policyområde, antal lagförslag och antal inlämnade motiverade yttranden vilka berör förenämnda.

Policyområde	Antal lagförslag per område	Antal inlämnade motiverade yttrande
i. Transeuropeiska nät	2	2
ii. Inre marknaden	9	29
iii. Sysselsättning och socialpolitik	4	8
iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning	1	1
v. Jordbruk		
vi. Fiske		
vii. Miljö		
viii. Konsumentskydd		
ix. Transport	2	3
x. Energi	3	8
xi. Säkerhet och rättvisa	1	1
xii. Folkhälsa		
xiii. Forskning och rymdfrågor		
xiv. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd		
Totalt	22	52

Källa: COM 2018, 490 final

5.3.2 Nationella parlamentens representation

Under 2017 subsidiaritetprövade 13 av 28 nationella parlament 22 lagförslag. Av dessa 13 lämnade Tysklands *Bundesrat* och *Bundestag* och Frankrikes *Sénat* och *Assemblée nationale* in flest motiverade yttranden med 9 vardera. Därefter följde Polens *Sejm* och *Senat* med 7 motiverade yttranden. Med totalt 52 inlämnade motiverade yttranden jämfört med 65 året innan syns en minskning av användning av

subsidiaritetprövningen. Däremot skiljer sig 2016 signifikant med år 2015, där endast 8 motiverade yttranden lämnades in. Under 2017 lämnades 576 yttranden in till EU-kommissionen, av dessa var 351 yttranden som omfattas av subsidiariteten. Då 52 av dessa var motiverade yttranden, innebar det att 9 % av alla totala yttranden subsidiaritetprövades och 14 % av alla yttranden som omfattas av subsidiariteten var motiverade, alltså subsidiaritetprövades. (COM 2019, 333 final, s.12-13)

Tabell 3.1 Variation av nationell representation och antal inlämningar av motiverade yttranden per nationellt parlament

Land	Kammare	Inlämningar av motiverade yttranden
Belgien	<i>Representantkammaren</i>	
	<i>Senaten</i>	
Bulgarien	<i>Narodno sabranie</i>	
Cypern	<i>Vouli tōn Antiprosōpōn/Temsilciler</i>	
	<i>Meclisi</i>	
Danmark	<i>Folketinget</i>	
Estland	<i>Riigikogu</i>	
Finland	<i>Eduskunta/Riksdagen</i>	
Frankrike	<i>Sénat</i>	7
	<i>Assemblée nationale</i>	2
Grekland	<i>Βουλή των Ελλήνων/Hellenska parlamentet</i>	
Irland	<i>Dáil Éireann</i>	3
	<i>Seanad Éireann</i>	
Italien	<i>Senato della Repubblica</i>	1
	<i>Camera dei Deputati</i>	
Kroatien	<i>Hrvatski sabor</i>	
Lettland	<i>Saeima</i>	
Litauen	<i>Seimas</i>	
Luxemburg	<i>Chambre des Députés</i>	
	<i>Conseil d'État</i>	
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	
Nederländerna	<i>Eerste Kamer</i>	
	<i>Tweede Kamer</i>	2
Polen	<i>Senat</i>	4
	<i>Sejm</i>	2
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	
Rumänien	<i>Camera Deputaților</i>	1
	<i>Senat</i>	2
Slovakien	<i>Národná rada</i>	
Slovenien	<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	
Storbritannien	<i>House of Commons</i>	2

	<i>House of Lords</i>	
Spanien	<i>Congreso de los Diputados</i>	2
	<i>Senado de España</i>	
Sverige	<i>Sveriges riksdag</i>	4
Tjeckien	<i>Poslanecká sněmovna</i>	1
	<i>Senát</i>	
Tyskland	<i>Bundestag</i>	6
	<i>Bundesrat</i>	3
Ungern	<i>Országgyűlés</i>	2
Österrike	<i>Bundesrat</i>	6
	<i>Nationalrat</i>	
Totalt		52

Källa: COM 2018, 490 final

5.3.3 Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'

Under 2017 uppnådde inget motiverat yttrande eller lagförslag tillräckligt många röster för att ge upphov till gult kort. (COM 2018, 490 final, s.10–11) Detta innebar att kommissionen inte behövde hantera något lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen ramverk och därmed inte ta beslut över huruvida lagförslaget ska ändras, tas tillbaka eller behållas. Trots detta hanterade kommissionen 4 lagförslag som väckt minst 4 motiverade yttranden genom att göra små modifikationer i förslagen innan de röstades igenom. (COM 2018, 490 final, s.10–13) I jämförelse med 2016 där 1 gult kort uppnåddes och resultatet av det specifika lagförslaget fick samma öde som de 4 under 2017, väcks uppmärksamhet kring skillnaden i EU-kommissionens agerande i teorin stämmer in på praktiken, då trots uppnått gult kort agerade kommissionen liknande som under "taket" för 1 gult kort.

5.4 Subsidiaritetsprövningar 2018

5.4.1 Variation av policyområde

Av de 37 inlämnade motiverade yttrandena under 2018, lämnades minst 1 motiverat yttrande till 11 av 14 policyområden jämfört med 7 av 14 under 2017, respektive 8 av 14 under 2016 och 4 av 14 under 2015. Således täcker 2018 till synes en jämnare bredd

av olika policyområden. Inget lagförslag fick under 2018 fler än 4 motiverade yttranden för 1 lagförslag. Däremot fick policyområdet *inre marknaden* ännu en gång störst andel siffror gällande vilket policyområde som berörts flest gånger i de motiverade yttrandena. Även angående den totala andelen motiverade yttranden lämnades flest till samma policyområde. Denna trend liknar den vi ser under tidigare år, med undantag från 2015. Även under 2018 berörde inget lagförslag policyområdena *fiske* eller *forskning* och *rymdfrågor*. Detta innebär att av de totala 158 motiverade yttranden som lämnats mellan 2015 och 2018 av de totala 1046 yttranden om lagförslag som omfattas av systemet subsidiaritetsprövning, berörde inte något dessa 2 policyområden. (COM 2019, 333 final, s.12-13) Detta innebär inte nödvändigtvis att dessa policyområdena inte togs upp för diskussion i förhållande till subsidiariteten. Utan endast att inget nationellt parlament ansåg att lagförslag som berörde *fiske* eller *forskning* och *rymdfrågor* behövde subsidiaritetsprövas utan behandlades istället genom den politiska dialogen. I den politiska dialogen är det fullt rimligt att subsidiariteten tas upp, men ifall de nationella parlamenten är nöjda med kommunikationen från kommissionen lämnas oftast inget motiverat yttrande. Frankrikes *Assemblée nationale* lämnade 1 motiverat yttrande inom policyområdet *jordbruk*. Lagförslaget gällde EU-kommissionens förslag att lämna över mer makt åt medlemsstaterna gällande hanteringen och strategin bakom den nationella jordbrukspolitik. Frankrike hänvisade till subsidiariteten då de menade att denna möjliga överlämning av befogenhet till medlemsstaterna missgynnar effektiviteten och en gemensam jordbrukspolitik på unionsnivå behövs för att garantera detta. (COM 2019, 333 final, s.12-13) Detta motiverade yttrande sticker ut, då 1 motiverat yttrande oftast betyder att de nationella parlamenten ifrågasätter det föreslagna åtgärden ska tas på EU-nivå. När Frankrike istället anser att befogenheter ska tas från medlemsstaterna till EU-nivå istället, blir detta ett speciellt fall. Frankrike har rätt i sin sak då subsidiaritetsprincipen och därav subsidiaritetsprövningen inte nödvändigtvis alltid hänvisar till att ta befogenheter från EU till nationell nivå. Subsidiariteten handlar snarare om att avgöra vilken nivå som ges befogenhet för att utgöra en så effektiv och gynnsam åtgärd för EU:s medlemsstater som möjligt. Däremot uppmärksammas detta fall i EU:s årsrapporter då förhållandet till subsidiariteten i detta fall är ovanligt. (COM 2019, 333 final, s.12-13)

Tabell 4. Variation av policyområde, antal lagförslag och antal inlämnade motiverade yttranden vilka berör förenämnda.

Policyområde	Antal lagförslag per område	Antal inlämnade motiverade yttrande
i. Transeuropeiska nät	2	5
ii. Inre marknaden	5	8
iii. Sysselsättning och socialpolitik	3	4
iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning	1	1
v. Jordbruk	2	3
vi. Fiske		
vii. Miljö	2	4
viii. Konsumentskydd	2	3
ix. Transport	2	2
x. Energi		
xi. Säkerhet och rättvisa	2	3
xii. Folkhälsa	1	1
xiii. Forskning och rymdfrågor		
xiv. Utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd	2	4
Totalt	22	37

Källa: COM 2019, 333 final

5.4.2 Nationella parlamentens representation

2018 mottog EU-kommissionen 569 yttranden från de nationella parlamenten. Av dessa var 37 motiverade yttranden, vilket innebär att sedan 2016 har andelen motiverade yttranden i förhållande till den totala inlämnade yttranden fortsatt minskat från 10,5 % under 2016, 9 % under 2017 och sedan 6,5 % under 2018. De yttranden som kommissionen mottar varje år omfattas antingen av subsidiaritetsprövningen eller kategoriseras som "andra yttranden". Andra yttranden lämnas av de nationella parlamenten mot antingen lagförslag som inte fokuserar på subsidiariteten eller när de har övriga synpunkter. (COM 2019, 333 final, s.12-13)

Under 2018 avgav 14 av 41 kammare motiverade yttranden. Likt inlämnandet av motiverade yttranden är detta en minskning sedan 2016 med 19 kammare under 2017 och 26 under 2018. (COM 2019, 333 final, s.12–13) Sveriges riksdag lämnade under 2018 in flest motiverade yttranden med 12 stycken, därefter följde Tjeckien med 5. Detta innebär att Sverige under de senaste 3 åren (2016, 2017, 2018) lämnat in flest motiverade yttranden av alla nationella parlament. Med 29 av 162 står Sveriges riksdag

för omkring 19 % av alla inlämningar under tidsperioden 2016–2019. Av de 22 lagförslag som det lämnades motiverade yttranden till, var det 16 av 22 lagförslag där endast ett nationellt parlament stod för inlämnandet. Av dessa 16 stod Sverige för 10 enskilda lagförslag. Då ett nationellt parlament oavsett enkammar- eller tvåkammerssystem endast kan lämna ett motiverat yttrande betyder detta att 10 av Sveriges 12 motiverade yttranden lämnades själv. Av dessa 10 berör 2 motiverade yttranden policyområdet *transport*, 2 berör *syssetsättning* och *socialpolitik*, 4 den *inre marknaden*, 1 *utvecklingsamarbete* och *humanitärt bistånd* och 1 *ekonomisk, social, territoriell sammanhållning*. (COM 2019, 333 final, s 3) Detta innebär att Sverige stod för de enda motiverade yttranden som lämnades angående policyområdena *ekonomisk, social, territoriell sammanhållning och transport*.

Tabell 4.1 Variation av nationell representation och antal inlämningar av motiverade yttranden per nationellt parlament

Land	Kammare	Inlämningar av motiverade yttranden
Belgien	<i>Representantkammaren</i>	
	<i>Senaten</i>	
Bulgarien	<i>Narodno sabranie</i>	
Cypern	<i>Vouli tōn Antiprosōpōn/Temsilciler Meclisi</i>	
Danmark	<i>Folketinget</i>	2
Estland	<i>Riigikogu</i>	
Finland	<i>Eduskunta/Riksdagen</i>	
Frankrike	<i>Sénat</i>	2
	<i>Assemblée nationale</i>	1
Grekland	<i>Βουλή των Ελλήνων/Hellenska parlamentet</i>	
Irland	<i>Dáil Éireann</i>	2
	<i>Seanad Éireann</i>	2
Italien	<i>Senato della Repubblica</i>	1
	<i>Camera dei Deputati</i>	
Kroatien	<i>Hrvatski sabor</i>	
Lettland	<i>Saeima</i>	
Litauen	<i>Seimas</i>	
Luxemburg	<i>Chambre des Députés</i>	
	<i>Conseil d'État</i>	
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	1
Nederländerna	<i>Eerste Kamer</i>	
	<i>Tweede Kamer</i>	1
Polen	<i>Senat</i>	
	<i>Sejm</i>	
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	

Rumänien	<i>Camera Deputaților</i>	
	<i>Senat</i>	
Slovakien	<i>Národná rada</i>	
Slovenien	<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	
Storbritannien	<i>House of Commons</i>	2
	<i>House of Lords</i>	1
Spanien	<i>Congreso de los Diputados</i>	
	<i>Senado de España</i>	
Sverige	<i>Sveriges riksdag</i>	12
Tjeckien	<i>Poslanecká sněmovna</i>	4
	<i>Senát</i>	1
Tyskland	<i>Bundestag</i>	2
	<i>Bundesrat</i>	
Ungern	<i>Országgyűlés</i>	
Österrike	<i>Bundesrat</i>	3
	<i>Nationalrat</i>	
Totalt		37

Källa: COM 2019, 333 final

5.4.3 Gult kort och omskrivning till 'politisk dialog'

Även under 2018 uppfylldes inte kvoten av en tredjedel röster för något motiverat yttrande, alltså uppnåddes inte gränsen för utförandet av ett gult kort. EU-kommissionens tillvägagångssätt mot de lagförslag som subsidiaritetsprovades behövdes inget lagförslag omprövas under 2018. (COM 2020, 272 final, s 10)

5.5 Subsidiaritetsprövningar 2019

Under 2019 lämnades inget motiverat yttrande från de nationella parlamenten. För första gången sedan införandet av subsidiaritetsprövningen från 2009, föreslog EU-kommissionen inga lagförslag som enligt de nationella parlamenten ansåg brista gällande subsidiariteten. (COM 2019, 333 final, s 10) Trots en minskande trend från 2016 till 2018 är denna siffra signifikant. EU-kommissionens egna årliga rapport om subsidiariteten menar på att siffran är kopplat till övergångsåret mellan två kommissioner, vilket lett till att under 2019 skickades endast 28 lagstiftningsförslag ut

som omfattas inom subsidiaritetsprövningen. Jämfört med 2018 då denna siffra var 139. (COM 2020, 272 final, s 10)

Tabell 5. Variation av policyområde, antal lagförslag och antal inlämnade motiverade yttranden vilka berör förenämnda.

Policyområde	Antal lagförslag per område	Antal inlämnade motiverade yttrande
i. Transeuropeiska nät		
ii. Inre marknaden		
iii. Sysselsättning och socialpolitik		
iv. Ekonomisk, social, territoriell sammanhållning		
v. Jordbruk		
vi. Fiske		
vii. Miljö		
viii. Konsumentskydd		
ix. Transport		
x. Energi		
xi. Säkerhet och rättvisa		
xii. Folkhälsa		
xiii. Forskning och rymdfrågor		
xiv. Utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd		
Totalt	0	0

Tabell 5.1 Variation av nationell representation och antal inlämningar av motiverade yttranden per nationellt parlament

Land	Kammare	Inlämningar av motiverade yttranden
Belgien	<i>Representantkammaren</i>	
	<i>Senaten</i>	
Bulgarien	<i>Narodno sabranie</i>	
Cypern	<i>Vouli tōn Antiprosōpōn/Temsilciler</i>	
	<i>Meclisi</i>	
Danmark	<i>Folketinget</i>	
Estland	<i>Riigikogu</i>	
Finland	<i>Eduskunta/Riksdagen</i>	
Frankrike	<i>Sénat</i>	
	<i>Assemblée nationale</i>	
Grekland	<i>Βουλή των Ελλήνων/Hellenska parlamentet</i>	
Irland	<i>Dáil Éireann</i>	
	<i>Seanad Éireann</i>	

Italien	<i>Senato della Repubblica</i>	
	<i>Camera dei Deputati</i>	
Kroatien	<i>Hrvatski sabor</i>	
Lettland	<i>Saeima</i>	
Litauen	<i>Seimas</i>	
Luxemburg	<i>Chambre des Députés</i>	
	<i>Conseil d'État</i>	
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	
Nederländerna	<i>Eerste Kamer</i>	
	<i>Tweede Kamer</i>	
Polen	<i>Senat</i>	
	<i>Sejm</i>	
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	
Rumänien	<i>Camera Deputaților</i>	
	<i>Senat</i>	
Slovakien	<i>Národná rada</i>	
Slovenien	<i>Državni zbor Republike Slovenije</i>	
Storbritannien	<i>House of Commons</i>	
	<i>House of Lords</i>	
Spanien	<i>Congreso de los Diputados</i>	
	<i>Senado de España</i>	
Sverige	<i>Sveriges riksdag</i>	
Tjeckien	<i>Poslanecká sněmovna</i>	
	<i>Senát</i>	
Tyskland	<i>Bundestag</i>	
	<i>Bundesrat</i>	
Ungern	<i>Országgyűlés</i>	
Österrike	<i>Bundesrat</i>	
	<i>Nationalrat</i>	
Totalt		0

Källa: COM 2020, 272 final

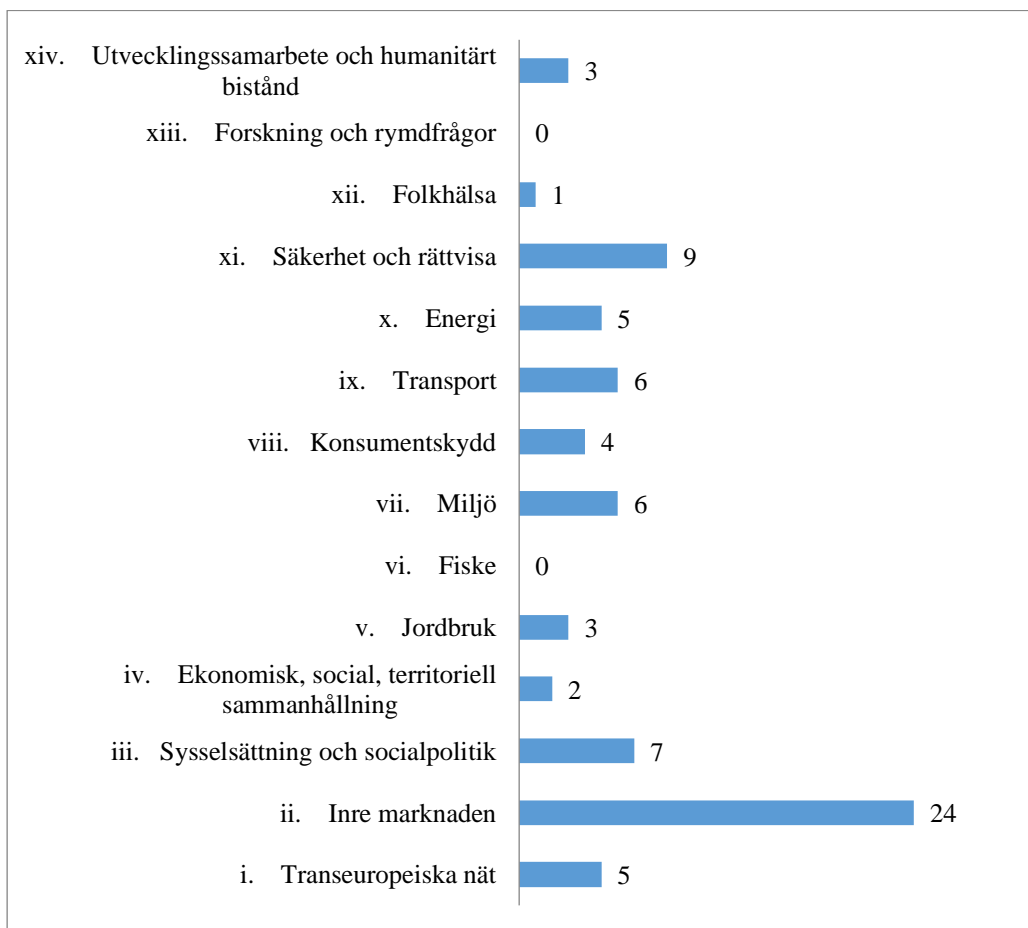
5.6 Variation över tid

5.6.1 Variation av policyområden

Empirin och analysen visar att av 14 policyområden berörde lagförslagen 12 av dessa minst en gång mellan åren 2015 – 2019. De två policyområden som inte uppmärksammades var lagförslag om *fiske* eller *forskning och rymdfrågor*. Trots avsaknad av motiverade yttranden från två policyområden, ger siffrorna 12 av 14 policyområden en tillräcklig bild av hur de nationella parlamenten har lämnat motiverade yttranden. Figur 1 och 2 demonstrerar att lagförslag angående den *inre marknaden* var mest frekvent både när det gällde antal separata lagförslag och totala antalet inlämnade motiverade yttranden. Mellan 2015 – 2019 subsidiaritetprövades 75 av alla initierade lagförslag av EU-kommissionen. Av dessa 75 bestod den *inre marknaden* av 24, alltså 32 % av alla lagförslag som fick minst ett motiverat yttrande rörande den *inre marknaden*. Trots att 32 % av alla lagförslag fokuserade på den *inre marknaden* visar figur 1 och 2 att de nationella parlamenten emellanåt invänder mot flera olika typer av lagförslag, eftersom 12 av 14 (85 %) av alla policyområden täcktes minst en gång. Det tyder på att subsidiaritetsprövningen mellan 2015 – 2019 använts brett. Å ena sidan kan bredden av subsidiaritetsprövningar antyda att granskningen är önskvärd och fungerande som policyinstrument för de nationella parlamenten, utifrån perspektivet att många olika lagförslag och politiska frågor har uppmärksammats och lett till en deliberativ plattform. I teoriavsnittet hävdar Cooper att den deliberativa plattformen som är resultatet av subsidiaritetsprövningar ger de nationella parlamenten möjlighet att sätta lagförslag och politiska frågor i rampljuset – därav kan prövningen anses önskvärd och fungerande. Å andra sidan skiljer sig både variationen av policyområden och antal inlämnade motiverade yttranden mellan åren. Under 2018 lämnades 37 motiverade yttranden till 24 olika lagförslag och täckte 11 av 14 policyområden. 2015 lämnades däremot endast 8 motiverade yttranden till 4 olika lagförslag och täckte 4 av 14 policyområden. Likaså 2019 då inga motiverade yttranden lämnades. Cooper argumenterar för subsidiaritetsprövningen som effektiv för att den tillåter de nationella parlamenten att få sin röst hörd. Ifall inga motiverade yttranden lämnas antyder hans teori att parlamenten, utifrån subsidiaritetsprincipen och

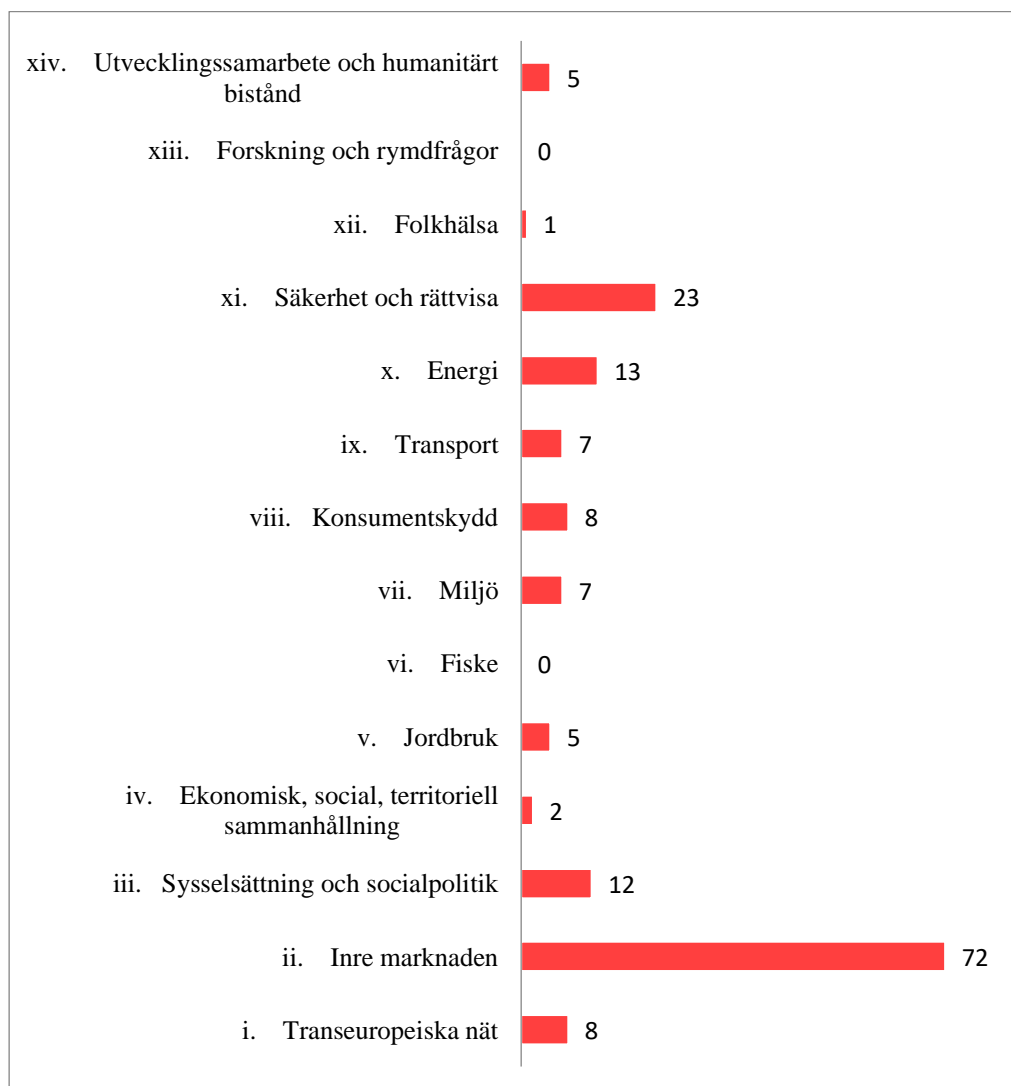
prövningens ramverk, är nöjda med kommissionens motivation och inte behöver uttrycka sin röst. Således finns det två sätt att tolka det empiriska resultatet utifrån Coopers teoretiska ståndpunkt. Höga tal i antalet motiverade yttranden och variation av policyområde påvisar de nationella parlamentens villighet att vilja använda sig av prövningen. Låga tal, som under 2019 – 2015, antyder att parlamenten tolkas tillfred och inte ser behov av att tillgå prövningen. Båda fallen är enligt den teoretiska ståndpunkten bevis på att prövningen höjer de nationella parlamentens position, då båda representerar att de nationella parlamenten har fått göra ett val att uttrycka sitt missnöje.

Figur 1. Antal gånger respektive policyområde har berörts av minst ett motiverat yttrande mellan åren 2015-2019



Källa: Sammantagen data från årsrapporter åren 2015 – 2019 (COM, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Figur 2. Det totala antalet inlämnade motiverade yttrande mot respektive policyområde mellan åren 2015-2019



Källa: Sammantagen data från årsrapporter åren 2015 – 2019 (COM, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Vad som däremot är anmärkningsvärt är att policyområdena *forskning* och *rymdfrågor* och *fiske* inte fått ett motiverat yttrande på 5 år, medan den *inre marknaden* har fått 72 under samma tidsperiod. Lika anmärkningsvärt hade det varit ifall antal motiverade yttranden och variation av policyområde hade sett likadant ut. Varje nationellt parlament torde ha annorlunda särintressen som påverkar resultatet. De två teoretiska ståndpunkter som studien lutar sig mot lyfter inte fram skillnaden i varje policyområde. En tolkning utanför studiens ramverk är att politiska frågor som berör unionssamarbetet av naturliga skäl är mer rimliga att beröra samarbetet mellan till exempel den *inre marknaden* eller gemensam migrationspolitik än lagförslag om rymden. En annan studie

av mer förklarande ansats skulle kunna studera detta fenomen mer djupgående, något som inte finns plats för i denna studie.

5.6.2 Variation av representation från de nationella parlamenten

Empirin och analysen demonstrerar att, mellan 2015 – 2019, lämnade Belgiens, Cyperns, Finlands och Greklands nationella parlament inga motiverade yttranden. 4 av 28 nationella parlament (omkring 15 %) ansåg därmed att alla lagförslag som initierats från EU-kommissionen under denna tidsperiod var förenligt med subsidiaritetsprincipen. Figur 3 visar att fördelningen av de 162 inlämnade motiverade yttranden mellan de 28 parlamenten går att dela upp i 3 kategorier: 1) De nationella parlament som lämnat 1-9 % av av alla motiverade yttranden (totalt 162) ; 2) de nationella parlament som lämnat 10 % ;3) och det parlament som lämnat 19 % . 21 av 28 nationella parlament, alltså 75 % av alla nationella parlament inom EU har lämnat mellan 1 och 11 motiverade yttranden mellan 2015 - 2019. 2 nationella parlament har lämnat 15 motiverade yttranden, 10 % vardera av totalt 162 motiverade yttranden. Sveriges antal inlämnade motiverade yttranden utmärker sig med 29 inlämnade motiverade yttranden, 19 % av alla inlämningar. Således lämnade de 3 nationella parlament som lämnat flest motiverade yttranden 36 % av alla motiverade yttranden mellan 2015 - 2016.

Vidare var det endast 25 % av alla nationella parlament som inkom med motiverade yttranden under 2015. År 2016 var andelen betydligt högre med 75 %. År 2017 sjönk siffran till 46 %, likaså under 2018 var det endast 46 % av alla nationella parlament som inkom med motiverade yttranden. 2019 inkom inga motiverade yttranden. Medelvärden i procent för 2015 - 2019 ligger representation på 38 %, medan om vi bortser från 2019 (av hänsyn till kommissionens övergångsår) när inga inlämningar av motiverade yttranden gavs, är medelvärdet i procent 48 %. Således är knappt hälften av alla nationella parlament representerade under tidsperioden, vilket innebär att en signifikant del av alla EU:s medlemsländers nationella parlament i genomsnitt står utanför subsidiaritetsprövningen för undersökningsåren.

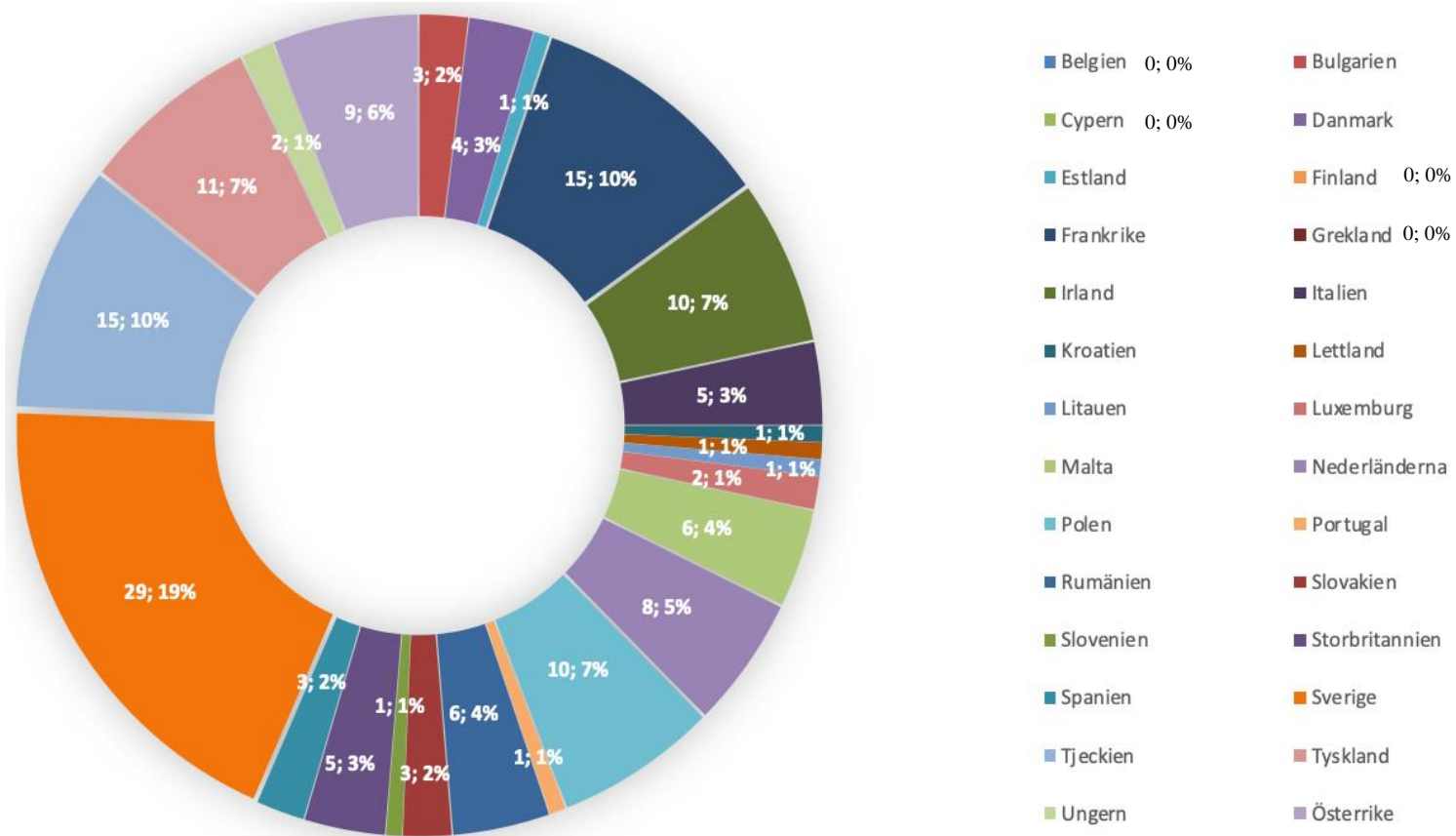
Vidare visar figur 4 att 9 av 41 kammare inte lämnade in några motiverade yttranden mellan 2015-2019. Detta innebär att 22 % av alla kammare inom EU:s medlemsländer

inte subsidiaritetsprövade något lagförslag. Österrikes parlament lämnade mellan 2015 – 2019 9 motiverade yttranden, vilka samtliga kom från deras ena kammare *Bundesrat*. Likaså Italien som lämnade 5 motiverade yttranden under samma tidsperiod där *Senato della Repubblica* stod för alla inlämningar medan *Camera dei Deputati* inte lämnade några.

Den teoretiska ståndpunkten att prövningen ger de nationella parlamentet ett ökat inflytande, grundar sig i att parlamenten ges möjlighet att uttrycka sig både direkt i form av de motiverade yttranden, men även indirekt genom att inte lämna motiverat yttrande. Således så spelar utifrån teorin ingen roll mängden av inlämnade motiverade yttranden eftersom de nationella parlamenten har fått möjligheten att uttrycka sig.

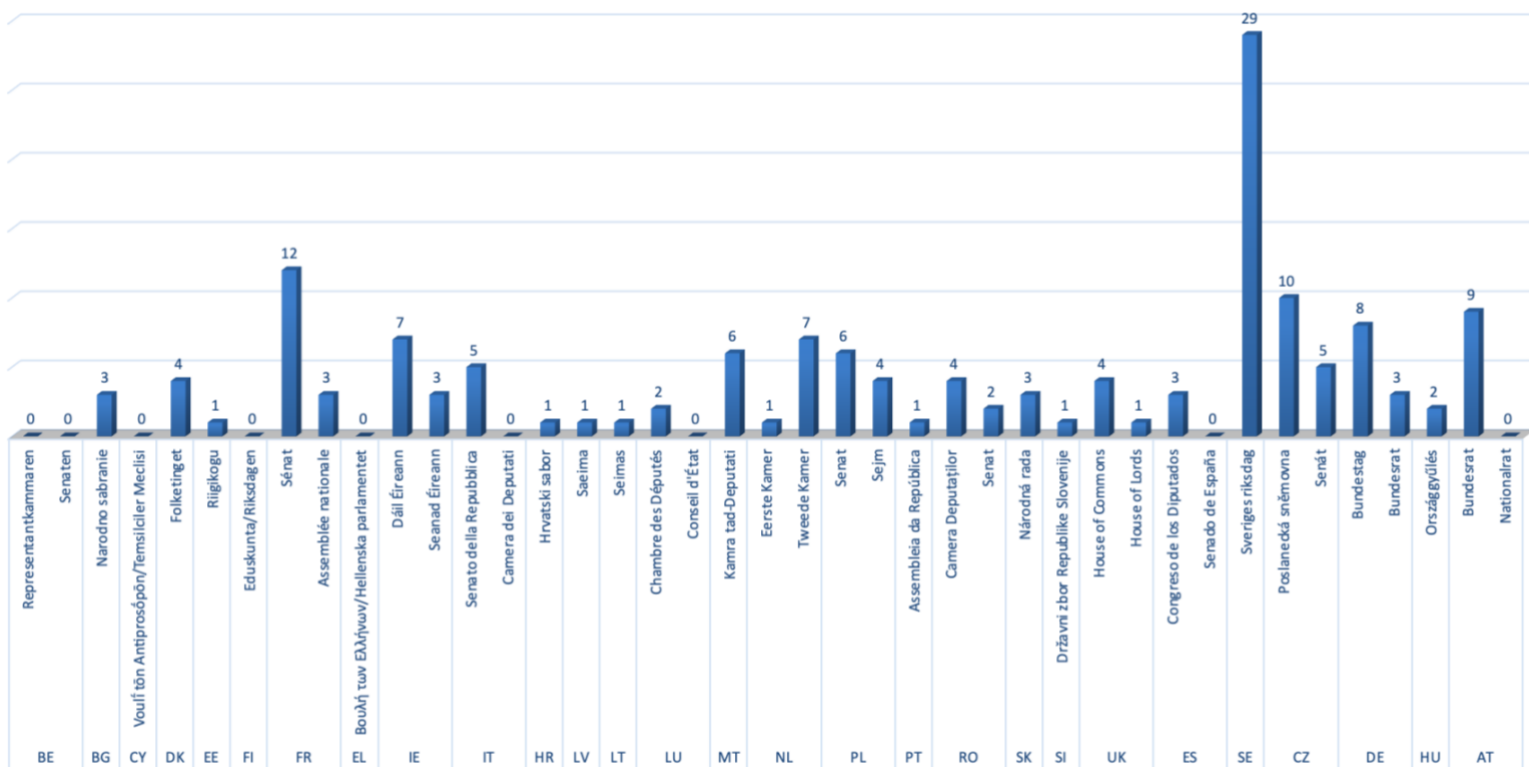
Likaså menar den andra teoretiska ståndpunkten att prövningen och de motiverade yttranden inte leder till någon skillnad, då samma politiska dialog förs oavsett ifall det lämnas ett motiverat yttrande, övrigt yttrande eller ett gult kort. Den låga representationen från de nationella parlamenten kan därav förklaras utifrån den teorin att principen har urholkats.

Figur 3. Totala antalet motiverade yttranden från respektive nationellt parlament mellan åren 2015-2019. Den ena siffran visar antal motiverade yttranden och den andra procentuellt i jämförelse till de andra.



Källa: Sammantagen data från årsrapporter åren 2015 – 2019 (COM, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

Figur 4. Antal inlämnade motiverade yttranden från respektive nationellt parlament och kammare mellan åren 2015–2019



Källa: Sammantagen data från årsrapporter åren 2015 – 2019 (COM, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020)

5.6.3 Den politiska dialogen och gula kort

Empirin visar att mellan 2015 – 2019 uppnåddes gränsen för utförandet av gult kort en gång. Ifall ett motiverat yttrande får en tredjedel av rösterna (de nationella parlamenten har 2 röster vardera) måste EU-kommissionen ompröva lagförslaget. Resultatet visar att 1 gult kort utfördes 2016 och istället för att tillgå prövning skrevs ärendet om till 'politisk dialog'. En politisk dialog är, som tidigare nämnts, kommunikationskanalen mellan kommissionen och de nationella parlamenten för övriga frågor, yttranden och motiverade yttranden som inte uppnår en tredjedel av rösterna. Detta innebär att när väl gränsen uppnåddes, valde EU-kommissionen ändå att inte ompröva lagförslaget. Istället förde kommissionen en politisk dialog med parterna som lämnade de motiverade yttrandena och andra parter som ansåg förslaget förenligt. Hettne, med andra kritiker, menar att detta bevisar att subsidiaritetsprövningen är ett spel för kulisserna. Trots att förslaget enligt regel bör omprövas, kunde EU-kommissionen välja att dels ändra kommunikationskanal i form av den politiska dialogen och därmed verka utanför subsidiarietsprincipens ramverk, men även att göra en egen bedömning av lagförslaget, för att därefter anse det fortfarande förenligt med subsidiariteten. Således är, även enligt denna teori, resultatet av inlämnade motiverade yttranden och variation av policyområden oväsentligt, utifrån dess ståndpunkt att prövningen är för lik den standarddialog och kommunikation som redan sker eller skett innan principen tillkom.

6 Slutsatser

Denna studie har ämnat besvara uppsatsens frågeställning ”Hur används subsidiaritetsprövningen i EU” genom att kartlägga hur många, vilka och när de nationella parlamenten har lämnat motiverade yttranden. Därtill har utretts inom vilka policyområden de flesta motiverade yttranden lämnats mot och hur många gånger ett gult kort har uppnåtts.

6.1 Vilka nationella parlament som tillämpat subsidiaritetsprövningen

Gällande de nationella parlamentens representation visar den empiriska kartläggningen att trots en generell representation av 85 % av alla parlament inom EU som har lämnat åtminstone 1 motiverat yttrande under åren 2015 – 2019, saknas en jämn användning av prövningen. Medelvärdet på representationen har i procent under tidsperioden varit 38 %. Detta innebär att i genomsnitt har 62 % av de nationella parlamenten stått utanför subsidiaritetsprövningen. Resultatet visar även att 4 parlament inte har lämnat några motiverade yttranden, 3 har lämnat 36 % av de totala inlämningarna och 75 % har lämnat mellan 1-11 stycken under tidsperioden. Sveriges antal inlämningar sticker därmed ut med 29 stycken (19% av det totala). Sveriges användning av prövningen är, jämfört med resterande 27 parlament, utmärkande. Ovanstående siffror baseras på en sammanfattning av alla inlämningar från parlamenten under hela tidsperioden. Studeras var år för sig kan en tydlig variation uttydas från år till år. Under 2015 lämnades endast 8 motiverade yttranden medan 2016, 2017, 2018 och 2019 var denna siffra i samma ordning 65, 52, 37 och 0. Alltså syns, trots den betydande ökningen mellan 2015 och 2016, en gradvis minskning av prövningens användning mellan 2016 till och med 2018, för ett drastiskt avtagande till 0 år 2019. Denna utveckling gör det svårt att dra någon slutsats om varför inlämningarna varierar från år till år. Detta står även utanför studiens omfång, vilken istället påvisar att användningen varierar från parlament till parlament

under tidsperioden. Likaså redogör studien att vissa parlament är mer aktiva än andra. Bortsett från medelvärdet i representationen presenterar resultatet att endast under 1 av 5 år (2016 med 21 parlament representerade) lämnade en majoritet av alla parlament minst ett motiverat yttrande. Således innebär det att de resterande åren användes prövningen av mindre än hälften (14) av de nationella parlamenten årligen.

6.2 Vilka policyområden som har uppmärksammats

Empirin och analysen redogör att det lämnades in 162 motiverade yttranden mot 75 separata lagförslag. Lagförslagen och de motiverade yttrandena berör 12 av 14 policyområden. Det policyområde som fått störst utrymme under undersökningsåren är den *inre marknaden*. Av 162 inlämnade motiverade yttranden lämnades 72 mot lagförslag inom denna kategori, alltså fokuserade 44 % av alla inlämnade motiverade yttranden mellan åren 2015 – 2019 på lagförslag som berör den *inre marknaden*. Av alla 75 initierade lagförslag som åtminstone fick 1 motiverat yttrande, ingick 24 lagförslag inom samma policyområde, alltså 32 %. Således finns det två slutsatser att tyda. Först, lagförslag som berör den *inre marknaden* har under dessa år varit av större koncentration. Då subsidiaritetsprövningen symboliserar ett missnöje hos de nationella parlamenten gentemot lagförslaget och dess motivering om befogenhet, samt att nästan hälften av alla motiverade yttranden berörde den *inre marknaden*, tolkas det finnas en känslighet inom det området. Utan vetskap om det totala antal lagförslag som initierats av EU-kommissionen mellan 2015 – 2019 går det att argumentera att lagförslag som berör den *inre marknaden* är av större intresse för de nationella parlamenten. För det andra går det trots koncentrationen på den *inre marknaden* dra slutsatsen att eftersom 12 av 14 policyområden har uppmärksammats finns en bredd i hur prövningen används. Syftet med subsidiaritetsprövningen är att granska nivån av vem som har befogenhet att utföra lagförslagets åtgärd, alltså egentligen inte själva innehållet i lagförslaget. Det går därmed att tolka resultatet som bevis på att prövningen som gjorts mellan 2015 – 2019 har fokuserat på lagförslagets motivering till subsidiariteten då prövningen har täckt 85 % av alla policyområden. Att det sedan funnits ett specifikt intresse för just den *inre marknaden* behöver inte nödvändigtvis vara bevis på att prövningen har saknat bredd. Det kan ha en förklaring i andra faktorer, exempelvis att EU är sedan dess grundande orienterat och anpassat att hantera den gemensamma marknad som får i uttryck inom

policyområdet den *inre marknaden*. Att förse förståelse eller spekulationer kring för varför de nationella parlamenten har lämnat motiverade yttranden till specifika policyområden är däremot inte syftet med denna studie, då den har ämnat att istället beskriva hur prövningen har använts.

6.3 Subsidiaritetsprövningar som lett till gult kort

Mellan 2015 – 2019 uppnåddes gränsen för ett gult kort endast en gång (2016). Ett lagförslag fick en tredjedel av de nationella parlamentens röster och krävde därmed att förslaget omprövades i hänvisning till att den inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipens ramverk. Lagförslaget kategoriserades inom policyområdet den *inre marknaden*. Istället för att ompröva lagförslaget återgick EU-kommissionen till att använda sig av en politisk dialog mellan inblandade parter. Resultatet visar inte bara en låg förekomst av gula kort utan därtill, när väl ett gult kort har uppnåtts, behandlas ärendet utanför subsidiaritetsprincipens ramverk. Således går det att dra slutsatsen att det inte finns en skillnad mellan EU-kommissionens kommunikation med de nationella parlamenten oavsett ifall parlamenten lämnar ett motiverat yttrande, gult kort eller övrigt yttrande som inte berör subsidiariteten. Subsidiaritetsprövningen finns, i teorin, till för att ge de nationella parlamenten inflytande i beslutsfattande. Ifall kvoten för ett gult kort inte uppnås, går det att argumentera att de nationella parlamenten getts möjligheten att uttrycka sin påverkan men att EU-kommissionen inte behöver ompröva lagförslaget. När ett gult kort väl uppnås förväntar de nationella parlamenten sig en omprövning. Principen och prövningen grundar sig i att de nationella parlamenten genom uppfyllandet av kvoten för ett gult kort direkt ska se förändring i omprövning av ett lagförslag. 2016 ger bevis på att när ett gult kort har väl uppnåtts, ges detta inga konsekvenser, vilket innebär att det går att dra slutsatsen att prövningen förlorar sitt ändamål, vilket ger stöd åt den teoretiska ståndpunkten att prövningen är ineffektiv.

6.4 Sammanfattning utifrån teoriernas ståndpunkter

Sammanfattningsvis visar studien att det saknas en bred användning av prövningen från de nationella parlamenten. Både om vi studerar hela tidsperioden och specifika år visar empirin och analysen att en låg representation från de nationella parlamenten är återkommande. Utmärkande är 2016 när 21 av 28 möjliga nationella parlament lämnade åtminstone ett motiverat yttrande, vilket kan argumenteras vara en bred representation då majoriteten av parlamenten representerades. Däremot visar empirin att gällande policyområdena finns det en tydligare bredd i användningen. Således går det att dra slutsatsen att när väl parlamenten utför prövningen så görs den på en bred skala.

Studiens två teoretiska ståndpunkter ger två olika tolkningar av empirins resultat. Utifrån Coopers teori och ståndpunkten att prövningen är effektiv i det avseende att den ger parlamenten inflytande i möjlighet att lämna motiverade yttranden går det att tolka resultatet som bevis på detta. Trots den låga representationen av enskilda parlament men en bredare användning över olika policyområden visar empirin att parlamenten använder sig av prövningen. Ståndpunkten fokuserar på att oavsett hög eller låg representation har parlamenten ändå haft möjlighet att lämna motiverade yttranden. Den andra ståndpunkten antyder att, eftersom prövningen inte skiljs åt från standardkommunikationen med politisk dialog och att ett gult kort ändå inte lett till omprövning, utgör den låga representationen från de nationella parlamenten bevis på att parlamenten inte ser anledning i att använda sig av prövningen. Likaså visar, då 44 % av alla motiverade yttranden berör policyområdet *den inre marknaden*, att när väl parlamenten har använt sig av prövningen har det snarare varit för specifika politiska frågor. Avslutningsvis har studien kartlagt hur subsidiaritetsprövningen har använts mellan 2015 – 2019. Oberoende av de två teoretiska ståndpunkterna över huruvida prövningen ger effekt eller inte, indikerar empirin och analysen att oavsett tolkning måste EU-kommissionen förhålla sig till subsidiariteten oberoende av kommunikationskanal.

6.5 Vidare forskning

Trots studiens teoretiska ståndpunkter ger dess applicering inte nog utrymme för att förklara varför prövningen ser ut som den gör. Det har inte heller varit studiens syfte, då den istället beskrivit hur prövningen har använts, för att i vidare forskning kunna ge svar på varför. Framtida forskning om subsidiaritetsprövningen kan därmed gynnas av att, genom att studera hur parlamenten motiverar sina inlämningar, ge svar på *varför* parlamenten valt att lämna motiverade yttranden eller inte, vilket möjligtvis kan ge andra slutsatser med mer förklarande ansats. Vidare kan denna studies teoretiska ståndpunkter ligga till grund för framtida undersökningar som ämnar utreda subsidiaritetsprövningens effektivitet.

7 Referenser

7.1 Litteratur

- Auel, Katrin. 2013, De-Parliamentarisation Re-Considered: 'Representation Without Corresponding Communication' in EU Affairs. Institute for Advanced Studies Vienna. Länk: [Microsoft Word - Paper Auel EUSA 2013.doc \(ihs.ac.at\)](#)
- Auel, Katrin – Christiansen, Thomas, 2015, "After Lisbon: National Parliaments in the European Union." West European Politics, 38:2, 261-281,
- Baldwin, R. & Wyplosz, C. 2019, "The Economic of European Integration". London: McGraw Hill Education. Pp.73-75
- Bellamy, R. & Kröger, S. 2014, "Domesticating the Democratic Deficit? The Role of National Parliaments and Parties in the EU's System of Governance". Parliamentary Affairs, Vol 67 nr 2 437-457.
- Behr, Thomas. "Social Justice and Subsidiarity: Luigi Taparelli and the Origins of Modern Catholic Social Thought" (Washington DC: Catholic University of American Press, December 2019).
- Cooper, I. 2012, "Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon". West European Politics, Vol 35 nr 3 441-465.
- European Parliament, 2014 – 2019. Committee on Legal Affairs. "National Parliament Reasoned opinion on subsidiarity" . 26.6.2014, PE560.871v01-00
- Esaiasson, Peter – Mikael, Gilljam mfl. 2017. "Metodpraktikan – konsten att studera samhälle, individ och marknad". 5 uppl. Stockholm: Wolter Kulwers Sverige.
- Fördaget om Europeiska unionen. EUT C 202, 7.6 2016, 50-54. EUR-Lex. Europeiska unionens officiella tidning. Länk: [EUR-Lex - C:2016:202:TOC - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

- Kelemen, R. 2019, "The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?" Report No. 20p Stockholm, ISSN 91-85129-95-X
- Hettne, Jörgen. 2018, "Ska riksdagen ha en mer aktiv dialog med EU:s institutioner? Europapolitisk analys". Nummer 2018:6epa, Sieps, Svenska institutet för europapolitiska studier. Läst: 2020-12-18 Länk: https://www.sieps.se/globalassets/publikationer/2018/2018_6epa.pdf
- Hettne, Jörgen. 2014, "Making sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue?" European Policy Analysis, issue 9, Sieps, Swedish Institute for European Policy Studies, Länk: [Making Sense of Subsidiarity and the Early Warning Mechanism – A Constitutional Dialogue? \(sieps.se\)](http://www.sieps.se/publications/making-sense-of-subsidiarity-and-the-early-warning-mechanism-a-constitutional-dialogue/)
- OECD, 2007, "Glossary of Statistical Terms" . Main Economic Indicators, monthly, OECD, Paris. Länk: [OECD Glossary of Statistical Terms - EU15 Definition](http://www.oecd.org/glossary/)
- Official Journal of the European Communities, article 3b, EUT C 191, Volume 35. 1992. ISSN 0378-6986 Länk: [EUR-Lex - C:1992:191:TOC - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/lexuri/cs.cfm?uri=eurlex:1992:191:toc:en)
- Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2016. "Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod." Malmö:Liber. 296s.
- Van Gestel, Rob, 2013, The "Deparliamentarisation' of Legislation: Framework Laws and the Primacy of the Legislature." Utrecht Law review, volume 9, Issue 2(march) 2013. Länk: [The 'Deparliamentarisation' of Legislation: Framework Laws and the Primacy of the Legislature by Rob Van Gestel :: SSRN](http://www.ssrn.com/abstract=2281111)
- Van Gruisen, Philippe – Huysmans, Martijn, 2020, "The Early Warning System and Policymaking in the European Union." European Union Politics, Vol. 2 (3) 451-473 Länk: [https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1520717920951111)

7.2 Offentliga dokument

COM(2015) 177 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) no 1829/2003 as regards the possibility for the Member States to restrict or prohibit the use of genetically modified food and feed on their territory.

COM(2016) 469 final, Rapport från Kommissionen: Årsrapport 2015 om subsidiaritet och proportionalitet.

COM(2016) 270 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in on of the Member States by a Third-country national or a stateless person (recast)

COM(2016) 128 final, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utsationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

COM(2016) 861 final, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the internal market for electricity (recast)

COM(2017) 600 final, Rapport från Kommissionen: Årsrapport 2016 om subsidiaritet och proportionalitet.

COM(2018) 490 final, Rapport från Kommissionen: Årsrapport 2017 om subsidiaritet och proportionalitet.

COM(2019) 333 final, Rapport från Kommissionen: Årsrapport 2018 om subsidiaritet och proportionalitet.

COM(2020) 272 final, Rapport från Kommissionen: Årsrapport 2019 om subsidiaritet och proportionalitet.

Fördaget om Europeiska unionen. EUT C 202, 7.6 2016, 50-54. EUR-Lex. Europeiska unionens officiella tidning. Läst: 2021-02-16 Länk: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FUL>

Official Journal of the European Communities, article 3b, EUT C 191, Volume 35. 1992. ISSN 0378-6986 läst: 2021-03-10 Länk: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FUL)

lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=NL