

# Bevisbördan ligger på Bryssel

| av Ingvar Svensson

Subsidiaritetsprincipen är ingen juridisk regel och kan inte lagbindas utan är enbart ett tankeverktyg. Förslagen i EU:s framtidskonvent om att den skall kunna domstolsprövas är huvudlös.

**S**UBSIDIÄRFUNKTIONSPRINCIPEN. Ja, jag studerade första gången jag såg uttrycket. Det var i E.F. Schumachers *Litet är vackert* (Small is beautiful) 1975. Innehållet fascinerade mig dock mer än själva namnet. Jag skrev någon artikel om det i vår partitidning, men mötte egentligen inget gensvar. Så småningom föll begreppet i träda hos mig. Men när jag tio år senare försökte mig på att översätta den danske forskaren Niels Arbøls bok om världens kristdemokrater (*Kristdemokraterna – en världsörelse* heter den på svenska), fick jag en sådan där déjà-vu-upplevelse. Fast namnet var annorlunda: subsidiaritetsprincipen.

Principen var och är central i den kontinentala kristdemokratien. Själva begreppet har katolskt ursprung men tanken återfinns även i tidiga protestantiska sammanhang, men då som "sfär-suveränitetsprincipen".

Den här gången gav jag mig inte och eftersom jag var chefredaktör för partitidningen kunde jag marknadsföra begreppet. Subsidiaritetsprincipen programfästes första gången hos kristdemokraterna i Idémanifest för 90-talet (1989). Men i den allmänna svenska politiska debatten förekom det inte. Dock, i samband med en maktdebatt på Svenska Dagbladets ledarsida på våren 1990 tyckte jag i ett inlägg att principen egentligen borde vara utgångspunkt när man diskuterade maktfördelning.

Döm om min förvåning när jag då som enkel politisk sekreterare i ett lågstatusparti fick svar på detta inlägg av självaste Carl Bildt. Han uttryckte sin uppskattning över att de svenska kristdemokraterna intresserade sig för detta kontinentala begrepp, men att det inte var nödvändigt att introducera det i den svenska politiska debatten. Fast jag blev inte ett dugg förvånad över att det bara



dröjde ett halvår innan Hans L Zetterberg introducerade principen hos de svenska moderaterna. Men frågan är om den någonsin har trängt igenom i det moderata tänkandet.

## NYCKELBEGREPP

Subsidiaritetsprincipen har sin utgångspunkt i ett gemenskapstänkande. En gemenskap definieras som en stabil förening av två eller flera personer sammanhållen av ömsesidiga etiska band, genom samverkan strävande efter ett gemensamt gott ändamål. Det sistnämnda om ändamål är ett nyckelbegrepp.

Subsidiaritetsprincipen har två ben:

1. Det en gemenskap på ett ändamålsenligt sätt kan sköta skall den också få sköta.



2. De överordnade gemenskaperna (till exempel staten) har en skyldighet att stödja där så behövs och detta stöd måste respektera de enskilda människornas rättigheter och gemenskapernas eget kompetensområde.

Om en överordnad gemenskap vill överta en funktion från en underordnad så ligger bevisbördan för bättre ändamålsenlighet på den överordnade gemenskapen.

Subsidiaritetsprincipen blev plötsligt högintressant för den svenska debatten i och med att Sverige i inledningen till 90-talet påbörjade förhandlingar om medlemskap i Europeiska Unionen. Efter att länge ha varit viktig i den kontinentala debatten och inom EU förstärktes den genom Maastricht-fördraget.

Som kanske för allt nytt skapades snabbt begrepps-förvirring i de svenska sammanhangen. Många förstod inte vad subsidiaritetsprincipen avsåg och än mindre hur den skulle tillämpas. I en av mina första riksdagsmotioner ville jag introducera den som grund även i inrikespolitiken. Jag mötte dock ett tjockt, segt motstånd om principens betydelse.

Till råga på allt hamnade jag i grundlagsutredningen inför EG och även där fick jag kämpa för principens reella innebörd – dock förgäves. Kanske kan det vara av värde att nu tio år senare referera den reservation jag fogade till utredningen – dess hållbarhet har inte minskat. Så här stod det i den (även den dåvarande nydemokraten Harriet Colliander stod med på den, men det var jag som skrev):

”Subsidiaritetsprincipen har vunnit allmän uppslutning inom de Europeiska Gemenskaperna. Den tillämpas redan inom miljöområdet och har skrivits in i Maastricht-fördraget som en bärande grund för den Europeiska Unionen. Bedömningen torde vara att oavsett hur den fortsatta processen inom Gemenskaperna går kommer denna princip att vara vägledande i utvecklingsarbetet.

Subsidiaritetsprincipen är ett generellt arbetsverktyg i arbetet att bygga upp olika kompetensnivåer i all mänsklig organisation. Principen går ut på att de uppgifter de underordnade gemenskaperna själva klarar av att hantera skall de ha ansvar och beslutskompetens för. De överordnade gemenskaperna skall stödja de underliggande gemenskaperna i att bevara denna kompetens. De uppgifter som de underordnade gemenskaperna inte på ett effektivt sätt kan fylla skall föras upp till överordnade gemenskapers ansvarsområde.

Subsidiaritetsprincipen innebär att bevisbördan alltid vilar på dem som vill beröva en lägre nivå dess funktion och därmed dess frihet och ansvar. Det måste alltså

bevisas att den lägre nivån är ur stånd att fullgöra sin uppgift på ett tillfredsställande sätt och att den högre nivån kan göra det mycket bättre.

Principen har sin betydelse som maktfördelningsprincip, men det är viktigt att betona att principen är ett arbetsverktyg och en analysmodell. Den utför inte själva arbetet eller analysen. Enligt vår uppfattning har utredningen inte tillräckligt beaktat eller beskrivit principens egentliga utgångspunkter. Det hade varit en fördel för förståelsen av begreppet.

Dessutom använder utredningen en inadekvat och irrelevant benämning på subsidiaritetsprincipen. Av någon underlig anledning har uttrycket ”närhetsprincipen” kommit att uppfattas som en synonym till subsidiaritetsprincipen. Utredningens majoritet har trots påpekande inte beaktat kritiken mot ett sådant uttryck.

Principen är ingen närhets- eller decentraliseringsprincip. Den står egentligen ovanför den typen av ”rörelseriktning” som uttrycks med begreppet decentralisering. Subsidiaritetsprincipen kan användas både som en ”närhets-” och ”fjärrprincip”. Det beror på vilken uppgift som skall utföras. Begreppet ”närhetsprincip” har redan skapat förvirring i den svenska debatten eftersom man kan ha svårt att se det som en uttryck för närhet att Sverige avstår viss suveränitet till organ med säte till exempel i Bryssel.

Ordet ”närhet” ger alltså i detta sammanhang upphov till en rad inadekvata associationer. Man kan med fog anse att den begreppsapparat som en anslutning till de Europeiska Gemenskaperna medför är tillräckligt svår i sig utan att man ytterligare måste förvirra det hela med att använda en felaktig översättning av subsidiaritetsprincipen.

Av de tolv (det vill säga före bland annat Sveriges inträde – min anm) EG-länderna har elva ansett att subsidiaritet är det användbara och relevanta uttrycket för begreppet. Endast Danmark har översatt principens namn med ”närhetsprincipen”. Lite tillspetsat kan det anföras att utgången av folkomröstningen om Maastricht-fördraget i Danmark knappast ger belägg för att denna översättning varit till fördel för att skapa förståelse kring själva begreppet. I vilket fall bör denna beteckning inte användas i Sverige.

När man i olika svenska organ började använda den tillplattade danska översättningen av subsidiaritetsprincipen var detta troligen en effekt av slentrianmässighet och bekvämlighet kombinerat med oförståelse för principens rätta innebörd. I takt med att förståelsen för vad principen egentligen innebär borde detta språkbruk ren-

”Om en överordnad gemenskap vill överta en funktion från en underordnad så ligger bevisbördan för bättre ändamålsenlighet på den överordnade gemenskapen.”



sats ut. Dessvärre har utredningens majoritet inte varit mottaglig för ovanstående relevanta resonemang.”

#### ”TILLFREDSSTÄLLANDE SÄTT”

Så långt reservationen. I efterhand kan man väl självkritiskt notera att jag använder ett uttryck som något begränsar innebörden av principen. Jag skriver i en mening ”på ett effektivt sätt” även om jag i det efterföljande resonemanget sedan talar om ett ”tillfredsställande sätt”. Att jag nämner detta beror på att principen ibland tolkas som ”lägsta effektiva nivå”. Effektivitetsbegreppet är egentligen alltför snävt för att beskriva tanken med principen. Inser man – som jag beskriver ovan – att principen är kopplad till en gemenskapsfilosofi, det vill säga, en gemenskaps syfte eller ändamål så blir det lättare att inse effektivitetsbegreppets begränsning.

Grundlagsutredningen leddes av professor Olof Ruin. Han fick ganska snart ett nytt uppdrag just kring subsidiaritetsprincipen (EG-konsekvensutredningen). Det var en enmansutredning.

Fördjupningen ledde fram till en annan syn än den i grundlagsutredningen – mer i överensstämmelse med min tidigare reservation. Här ett litet citat ur SOU 1994:12 Suväränitet och demokrati: ”Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att besluten skall fattas på så låg politisk nivå som sakfrågans karaktär tillåter. De högre beslutsnivåerna skall inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna. I den svenska samhällsdebatten är subsidiaritet något av en politisk nyhet, vilket motiverar att principen ägnas särskild uppmärksamhet. I expertbilagan finns därför en bibliografi av Johan Eriksson rörande den vetenskapliga och politiska diskussionen om subsidiaritetsprincipen.

Ordet subsidiaritet kommer från latinets subsidior: att tjäna eller att stå i reserv. Ursprungligen hade ordet en militär innebörd och syftade på det som var i reserv, reservtrupper. Senare vidgades den militära betydelsen till att gälla både truppförstärkningar och stödtrupper. Slutligen började ordet användas i den allmänna betydelsen av stöd och hjälp. I svenskt språkbruk används ordet subsidier om (penning)understöd, vanligen beträffande offentliga bidrag till företag, organisationer och individer. När subsidiaritet används om politiska maktförhållanden åsyftas att den högre nivån skall vara ett stöd för de lägre nivåernas insatser. Men subsidiaritets-tanken är ingen entydig decentraliseringsidé, eftersom den kan användas för att motivera såväl centralisering som decentralisering beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är denna dubbelnatur i subsidiaritetsprincipen som gör det oegentligt att bruka den i

Danmark vanliga översättningen ”naerhedsprincippet”. I en idéhistorisk lärobok från 1960-talet används termen ”hjälpprincipen”, vilken ligger betydligt närmare subsidiaritetsprincipens idémässiga innehåll. I de övriga EU-staterna används subsidiaritetsbegreppet utan tolkande översättning. I detta betänkande används mot denna bakgrund genomgående termen ”subsidiaritetsprincipen”.

Subsidiaritetsidén är emellertid inte någon exakt grundsats. Kritiken mot subsidiaritetsprincipen är också att den är mångtydig och ger dålig vägledning vid tillämpningen. Det har exempelvis hävdats att subsidiaritet kan användas ungefär liktydigt med det svenska ordet lagom. Det har också påpekats att medan de centrala politiska begreppen finns i motsatspar: demokrati – diktatur, frihet – tvång, offentligt – privat, etc, är det svårt att säga vilket begrepp som är motsatsen till subsidiaritet. En viktig förklaring till oklarheten i subsidiaritetsbe-

greppet är att det inte kan analyseras i sig, utan måste ses i sitt speciella sammanhang. Det är begreppets funktion som är det viktiga – hur det används och för vilka syften. Sammanhanget skänker mening åt begreppet. Det är därför viktigt att studera de meningsbärande sammanhang i vilka begreppet

har använts och används för att förstå subsidiaritetsprincipens roll i den europeiska integrationen.”

#### ENBART TANKEVERKTYG

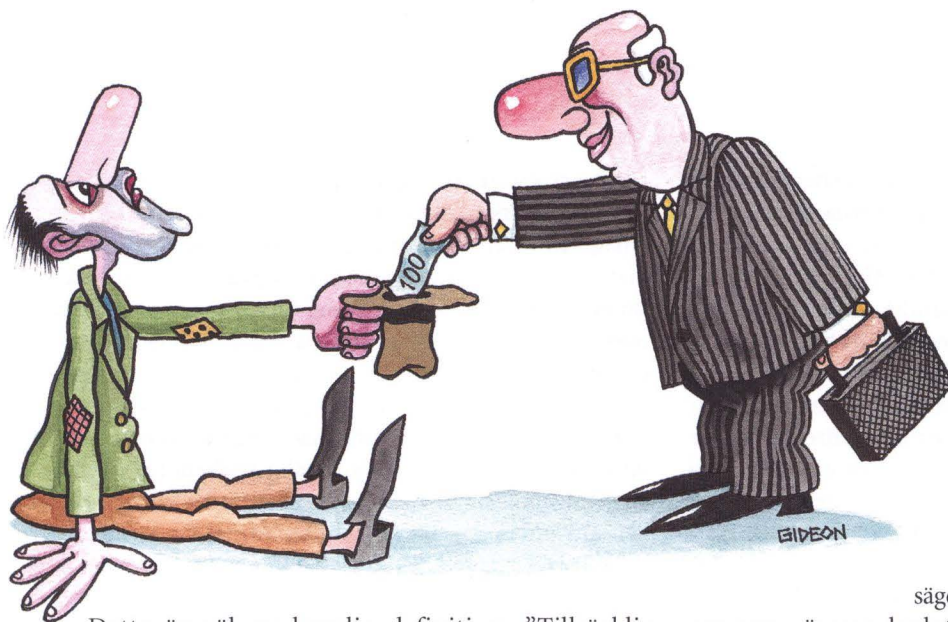
Så lång denna Ruinska utredning. Dessvärre fick tankegångarna inte något genomslag vare sig i regeringskansli eller i riksdag. Man fortsatte envist att kalla den närhetsprincipen, vilket ju indikerar att man inte förstätt dess innebörd. Varje gång jag hör detta uttryck höjs min adrenalinnivå. I riksdagen har jag i flera år tjatat om detta och det felaktiga bruket av namnet är på väg ut. Återstår att få regeringsfolket att inse vad det handlar om. När jag befinner mig på EU:s framtidskonventet retar jag mig ständigt på tolkarnas – nästan envisa – användande av ordet närhetsprincipen.

Principen är inte en juridisk regel utan enbart ett tankevertyg. Den säger inte hur något skall vara utan bara hur man skall tänka när man anger de olika nivåernas kompetensfördelning.

En av artiklarna i EU:s framtidskonvents utkast till konstitution för EU handlar om denna princip. Där heter det: ”Enligt subsidiaritetsprincipen skall unionen på de områden där den inte ensam är behörig vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.”

## ”Subsidiaritetsprincipen är ingen juridisk regel och kan därför inte bedömas juridiskt.”





Detta är väl en hygglig definition. "Tillräcklig utsträckning" och "bättre" ser jag som acceptabla ingredienser för att på denna nivå beskriva innebörden i principen. Ingen har väl egentligen invänt mot denna del i artikeln om befogenheter. Men EU:s framtidskonvent har ju planer på att koppla denna del till ett särskilt protokoll i förhållandet mellan medlemsstaternas nationella parlament och EU.

En speciell arbetsgrupp inom konventet har tagit fram ett underlag omkring dessa frågor. Man kan väl säga att det hela landade i två förslag. Dels ett system för tidig varning (early-warning-system), dels förslag om domstolskontroll. I varningssystemet skulle de nationella parlamenten kunna reagera på ett förslag från Europeiska kommissionen inom en viss tidsrymd och om en tredjedel av parlamenten reagerar på detta skulle kommissionen ta sig en funderare på om det är ett lämpligt förslag. Själv tycker jag att denna del är ganska vettig. De nationella parlamenten borde ju vara förmögna att göra bedömningar av begreppen "i tillräcklig utsträckning" och "bättre". Om det skall vara en tredjedel eller färre ser jag inte som någon huvudfråga. Varje rest invändning från ett nationellt parlament borde ju utgöra en varningsklocka för kommissionen. I spåren på den debatten om "tidig varning" har det emellertid kommit upp ett tanklöst förslag, nämligen om två tredjedelar av de nationella parlamentet ger "tidig varning" så skulle det medföra ett totalstopp för kommissionsförslaget.

Det skulle ge en vetorätt, som för mig ter sig mycket märklig och den skulle förmodligen leda till att dynamiken i EU-systemet försvann. Det skulle bli ett slags tredje kammare med vetorätt. Som väl är, ser det inte ut att bli konsensus om ett sådant förslag.

#### DOMSTOLSKONTROLL

Men arbetsgruppen hade även ett förslag om domstolskontroll. De nationella parlamenten skulle få rätt att vid EU-domstolen (nuvarande EG-domstolen) föra talan mot förslag som enligt dem kränkte subsidiaritetsprincipen. Det är för mig en missuppfattning av grundläggande juri-

diska principer. En domstol kan ju knappast ha någon exklusiv kapacitet att bedöma hur ett tankeverktyg har använts och om det därmed har använts på ett rätt sätt. Subsidiaritetsprincipen är ingen juridisk regel och kan därför inte bedömas juridiskt. Återigen ser vi hur principen missupfattas, man tror att den säger hur något skall vara. Men den säger ju bara hur man skall tänka och

resonera när man beslutar sig för hur något skall vara – ingenting om resultatet av detta arbete. Konventets presidium följer i stort sett arbetsgruppens förslag: "Domstolen bör ha behörighet att pröva en talan som väcks av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eventuellt på begäran av deras nationella parlament och/eller deras regionala parlament med lagstiftningsbefogenhet. Regionkommittén bör även ha samma möjlighet när det gäller rättsakter om vilka den har hörts."

Själva förslaget protokoll lyder: "Enligt artikel [nuvarande artikel 230] i konstitutionen skall domstolen ha behörighet att pröva en talan som väcks av medlemsstaterna rörande åsidosättande av subsidiaritetsprincipen, eventuellt på begäran av deras nationella parlament och i enlighet med deras respektive konstitutionella ordning. Enligt samma artikel i konstitutionen får sådan talan även väckas av Regionkommittén med avseende på rättsakter om vilka den har hörts."

I nuvarande artikel 230 har domstolen möjlighet att pröva rättsakter. Frågan är hur man i all världen där skall kunna pröva subsidiaritetsprincipen utan att ge sig in på politiska bedömningar om lämplighet och ändamålsenlighet. Det finns ju juridisk kompetens i konventets presidium och sekretariat, ändå föreslår man något så huvudlöst. Men det är väl som så många gånger förr, formell kompetens är ingen garanti för reell.

I presidiet ingår Giuliano Amato. Han är dessutom 1:e vice ordförande i konventet. Den 20 mars besökte han Sverige. Vid ett seminarium där frågade jag just om verkligen principen kan användas som juridisk regel vid en domstol. Efter en del omskrivningar kom han emellertid fram till samma slutsats som jag. Den kan inte användas som judiciell regel. Denna argumentering underströks vid det tillfället även av en annan jurist från Nederländerna. Men i presidium och andra politiska sammanhang får man tydligt ibland böja sig för den tanklösa luddigheten.

**Ingvar Svensson** (ingvar.svensson@riksdagen.se) är kristdemokratisk riksdagsledamot och suppleant i EU:s framtidskonvent.