



Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle i EU

Bakgrunnen for opprettelsen av
The Early Warning System

Solveig Grønnestad

ARENA Report No 5/12

Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle i EU

Bakgrunnen for opprettelsen av The Early Warning System

Solveig Grønnestad

Copyright © ARENA and author
ISBN (print) 978-82-93137-42-9
ISBN (online) 978-82-93137-92-4
ARENA Report Series (print) | ISSN 0807-3139
ARENA Report Series (online) | ISSN 1504-8152

Printed at ARENA
Centre for European Studies
University of Oslo
P.O. Box 1143, Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Tel: + 47 22 85 87 00
Fax: + 47 22 85 87 10
E-mail: arena@arena.uio.no
<http://www.arena.uio.no>

Oslo, December 2012

Cover photo: Plenary session of the European Parliament © European Union 2009

Sammendrag

I 2009 trådte Lisboa-traktaten i kraft, og med den kom en ordning som omtales som *The Early Warning System*, forkortet EWS. Ordningen EWS gir de nasjonale parlamentene i EUs medlemsland mulighet til å kontrollere overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet, et prinsipp som sier at EU kun skal gi lover på de områdene hvor ikke medlemslandene på nasjonalt, regionalt, eller lokalt nivå, kan gjøre det bedre. Nasjonale parlamenter har ikke hatt noen direkte tilgang til EU-nivået etter at det ble innført direkte valg til Europaparlamentet i 1979. I Lisboa-traktaten nevnes nå for første gang nasjonale parlamenter i traktatens hovedtekst, og det er etablert en kobling mellom nasjonale parlamenter og subsidiaritetsprinsippet. Subsidiaritetsprinsippet er imidlertid ikke nytt, men ble traktatfestet i Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993. Til tross for dette har ingen institusjon hatt hovedansvar for å overvåke at subsidiaritetsprinsippet overholdes før 2009. EWS ble utformet på *The Convention on the Future of Europe* som ble avholdt i 2002-2003. På grunn av problemene med ratifikasjonen av Konstitusjonstraktaten kunne EWS først trå i kraft etter at Lisboa-traktaten var signert. Denne oppgaven er en studie av bakgrunnen for å opprette EWS, og den tar for seg rollen til nasjonale parlamenter og subsidiaritetsprinsippet i EUs historie. Problemstillingen er følgende:

Hva var bakgrunnen for opprettelsen av ordningen *Early Warning System* i Lisboa-traktaten, og hvordan kan den belyses ved hjelp av institusjonell teori?

Jeg søker i denne oppgaven å undersøke hvorfor EWS kom på det tidspunktet det gjorde og hvilke institusjoner og aktører som kunne ha interesse av å etablere en slik ordning. Jeg ser også på hvorfor EWS fikk den utformingen det gjorde, samt hvorfor subsidiaritetsprinsippet ble knyttet til nasjonale parlamenter. For å gi svar på disse spørsmålene gjør jeg bruk av institusjonell teori, og jeg anvender tre ulike perspektiver. Disse er historisk institusjonalisme, *rational choice* institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme. Alle de tre teoriene bidrar til å belyse ulike sider ved prosessen som preget opprettelsen av EWS, og til å kartlegge forhold som gjorde ordningen nødvendig. Jeg argumenterer for at EWS var et svar på et gradvis framvoksende behov hos nasjonale parlamenter for å kontrollere sine regjeringer i EU-politikken. Særlig gjaldt dette det franske senatet. I tillegg hadde det lenge foreligget behov for oppklaring av flere uklareheter ved

subsidiaritetsprinsippet og kontrollen med etterlevelsen av det. Til slutt kan EWS også forklares med behovet for økt demokratisk legitimitet.

Forord

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Morten Egeberg, for gode innspill og en alltid like positiv holdning. Ellers vil jeg takke ARENA Senter for europaforskning for muligheten til å skrive masteroppgaven der og for et inspirerende miljø. Til slutt vil jeg takke dem som har hatt tålmodighet til å lese korrektur om et ganske så fremmed tema og alle dem som har oppmuntret meg underveis. Denne oppgaven har stort sett vært en fryd å skrive.

Oslo, 15. mai 2012
Solveig Grønnestad

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	1
The Early Warning System.....	1
EUs utvikling og nasjonale parlamenters rolle	2
En kort oversikt over litteraturen på feltet	4
Oppgavens mål og problemstilling	5
Kapittel 2: Teori om institusjonalisme	7
Historisk institusjonalisme.....	8
Rational choice-institusjonalisme.....	13
Sosiologisk institusjonalisme	16
Perspektivenes styrker og svakheter	18
Kapittel 3: Metodiske betraktninger	23
Casestudie.....	23
Prosesssporing	24
Litteraturstudie og dokumentanalyse	24
Forholdet mellom metode og teoribruk	25
Validitet og reliabilitet	26
Forklaringsmodeller	27
Kapittel 4: Empirisk materiale	29
Nasjonale parlamenters deltakelsesmuligheter i EU	29
Demokratisk legitimitet, subsidiaritet, kompetansefordeling og proporsjonalitet.....	34
Subsidiaritetsprinsippet introduseres i EU.....	36
Maastrichttraktaten og Amsterdamtraktaten.....	37
Nicetraktaten og Laekendeklarasjonen	41
Early Warning System	42
Konventmetoden	44
Forskjeller mellom Konstitusjonstraktaten og Lisboastraktaten	46
Konventets mål og arbeidsgruppenes mandater	48
Debatten om subsidiaritetsprinsippets karakter.....	50
Arbeidsgruppenes anbefalinger og konventets drøfting	58
De ulike EU-institusjonenes standpunkter	60
Behov for en skjerpet kontroll?.....	67
EWS som et svar på nye utfordringer	68
Nye spørsmål og uklarheter.....	73

Kapittel 5: Analyse - Institusjonell teori anvendt på caset EWS	75
Historisk institusjonalisme	75
<i>Rational choice</i> -institusjonalisme	82
Sosiologisk institusjonalisme	85
Konklusjon.....	91
 Kapittel 6: Avslutning.....	 93
 Litteraturliste	 97

Kapittel 1

Innledning

The Early Warning System

I Lisboa-traktaten, som ble ratifisert i 2007 og trådte i kraft i 2009, ble de nasjonale parlamentene i EU tilkjent en større rolle enn noen gang før. Dette var den første traktaten hvor nasjonale parlamenter ble nevnt i selve hovedteksten (artikkel 12 TEU). Tidligere var nasjonale parlamenter kun nevnt i protokollene og erklæringene, og med Lisboa-traktaten ble det dermed signalisert en endring (Raunio 2011: 308). En rekke nye ordninger som angår nasjonale parlamenter ble innført med Lisboa-traktaten, men den største endringen var opprettelsen av et *Early Warning System* (EWS), som plasserer ansvaret for å overvåke etterlevelsen av subsidiaritetsprinsippet i EU hos de nasjonale parlamentene. Subsidiaritetsprinsippet slår i dag fast at EU kun skal gi lover på områder hvor medlemslandene på nasjonalt, regionalt, eller lokalt nivå, ikke kan gjøre det bedre (Lisboa-traktatens artikkel 5 nr. 3). EWS gir også de nasjonale parlamentene en mulighet til å sende inn klager i forkant av vedtak i EUs lovgivende organer, som er Rådet og Europaparlamentet (EP), hvis de mener at subsidiaritetsprinsippet vil brytes dersom loven vedtas (Lisboa-traktaten protokoll 2).

Med Lisboa-traktaten ble det også innført andre endringer som gjelder nasjonale parlamenter (House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 3). Disse var retten til å:

- delta i evaluering av implementeringen av EUs politikk på områdene frihet, sikkerhet og rettferdighet (*freedom, security and justice*)
- delta i den politiske overvåkingen av Europol og Eurojust sine aktiviteter
- delta når traktater skal revideres
- bli informert om søknader om EU-medlemskap
- delta i interparlamentarisk samarbeid med EP

Denne oppgaven er viet nasjonale parlamenters økte informasjonstilgang og kontroll med subsidiaritetsprinsippet gjennom EWS. Fra 2002–2003 ble *The Convention on the Future of Europe* avholdt, og i den forbindelse ble det nedsatt arbeidsgrupper som skulle utrede to spørsmål angående nasjonale parlamenters rolle i EU. Det var dette konventet som i stor grad la grunnlaget for Konstitusjonstraktaten og senere Lisboatraktaten (Cooper 2011: 6). EWS ble lansert av en av disse arbeidsgruppene og ble av denne betegnet som en innovasjon: «*The innovative and bold nature of this proposal should be highlighted: for the first time in the history of European construction, it involves national parliaments in the European legislative process*» (CONV 286/02). Arbeidsgruppen bak idéen fremhevet at det var nødvendig med en traktatendring, noe som ble anerkjent av konventet og ble gjennomført med Lisboatraktaten (CONV 286/02). Samtidig var det svært viktig for arkitektene bak denne ordningen at det ikke skulle opprettes noen ny institusjon eller føre til at EUs beslutningsprosess ble ytterligere komplisert eller forlenget (CONV 579/03).

EUs utvikling og nasjonale parlamenters rolle

Nasjonale parlamenter har lenge vært fraværende i den institusjonelle strukturen i EU, som med årene har blitt stadig mer kompleks. Europeisk integrasjon og overføring av kompetanse til EU-nivået har imidlertid gradvis blitt en utfordring for nasjonale parlamenter. Dette har i forskningslitteraturen gitt seg utslag i en tese om «deparlamentarisering», som går ut på at nasjonale parlamenter har mistet mye av kapasiteten til å kontrollere den utøvende myndigheten (Raunio 2011: 304). Gjennom flernivåstyring har Kommissjonen i EU etablert direkte kontakt med nasjonale forvaltningsorgan som direktorater og tilsyn, for blant annet å sikre god implementering av EUs politikk. Kontakten går ikke lenger utelukkende gjennom det tradisjonelle hierarkiet med regjeringen på toppen, da de nasjonale iverksettingsorganene både tjener nasjonale

ministre og samtidig er en del av EU-administrasjonen (Egeberg 2006: 8 red.). Dette har imidlertid ikke medført noen store endringer for de nasjonale parlamentene på EU-nivå. Det er de nasjonale regjeringene som representerer medlemsstatene i EU ved forhandlinger i Rådet. I hvor stor grad nasjonale parlamenter påvirker sine respektive regjeringers EU-politikk, varierer imidlertid også medlemslandene imellom, men nasjonale parlamenter har ingen direkte kanal for innflytelse og informasjonsutveksling med EU i form av å være representert i en egen institusjon.

Det er likevel ingen konsensus om at nasjonale parlamenter burde representeres i en egen institusjon, og det er flere grunner til dette, noe jeg kommer tilbake til. Den parlamentariske kanalen i EU har vært tatt opp av EP, men valgoppslutningen til EP er lav sammenlignet med nasjonale valg, og omtales gjerne som annenrangsvalg (Schmidt 2005). Oppslutningen er 3 også synkende, og ved siste valg i 2009, lå deltakelsen på 43 prosent, det laveste siden EP innførte direkte valg i 1979 (European Election Database). Fram til 1979 var EPs medlemmer valgt av de nasjonale parlamentene, og de kunne også være medlemmer av nasjonale parlamenter samtidig som de hadde sete i EP (COSAC 2010: 4). Da det ble innført direkte valg til EP i 1979, mistet imidlertid de nasjonale parlamentene dette kontaktpunktet med EU (WG IV – WD 8: 3). Maurer, som var en av ekspertene som ble konsultert på The Convention on the Future of Europe, stilte følgende diagnose og spørsmål:

When discussing the role of national parliaments in the EU, it belongs to the conventional wisdom that national parliaments have increasingly lost in overall importance due to the evolution of this political system. This assessment starts from one fundamental question which has been put forward since the beginning of the European integration process and has since then re-emerged in certain intervals during the 'constitutional debates' on the finalité européenne: Why have those national institutions, which are seen as major cornerstones of their respective polities, weakened their own constitutional rights by ratifying in recurrent steps the making of a supranational quasi-constitution? How can they regain some of their lost powers?

(WG IV – WD 8: 3)

Også i Europautredningen (NOU 2012: 2), trekkes nasjonale parlamenters manglende innflytelse på EUs politikk frem:

Det er en alminnelig erfaring at europeisk integrasjon skaper særlige utfordringer for de nasjonale parlamentene. For det første overføres omfattende lovgivningsmyndighet til EU-nivå. For det andre innskrenkes de nasjonale parlamentenes mulighet til å gi egen lovgivning, og treffe andre tiltak, uten å komme i konflikt med EU-retten. For det tredje er det i europapolitikken enda vanskeligere for parlamentene enn ellers å styre og kontrollere sine egne regjeringer, siden mye av statenes deltagelse i EU-samarbeidet foregår i form av løpende forhandlinger, mellom ministre og embetsmenn, som nødvendigvis krever fleksibilitet og fortrolighet. Det har vært liten plass for nasjonale parlamenter i denne prosessen. Et parlament er primært konstruert for å håndtere nasjonale konflikter og kompromisser, ikke for å representere staten utad eller lede an i forhandlinger med andre stater.

(NOU 2012: 2)

En kort oversikt over litteraturen på feltet

Cooper (2006) og Kiiver (2006a: 154) viser hvordan subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle i EU har vært en gradvis utvikling gjennom flere traktater. Ifølge dem var EWS et resultat av ønsket om å bedre de nasjonale parlamentenes svake posisjon i EU og samtidig styrke subsidiaritetsprinsippet. Raunio (2010) hevder derimot at EWS hovedsakelig ble introdusert av legitimitetshensyn, ikke for at dette skulle brukes eller endre noe av EUs praksis. Han hevder videre at EWS vil ha en svært liten innflytelse på EUs lovgivningsprosess, da incentivstrukturene både på nasjonalt- og på EU-nivå motarbeider en hyppig bruk av EWS. Cooper (2011) hevder det er relativt stor enighet om at EWS ikke vil gi nasjonale parlamenter store muligheter for å påvirke EUs lovgivning, men at forskerne er generelt mer positive til at EWS kan styrke den demokratiske legitimiteten. Andrew Duff, medlem av EP, sa i et møte i House of Commons European Scrutiny Committee (2008: 8) at EWS ble designet for å bli lite brukt. Det samme hevder Cooper (2011: 12), men han understreker at dette ikke er det samme som å si at EWS er designet for å være ineffektiv. Cooper (2011) er dermed mer positiv til EWS' potensiale, og han hevder at nasjonale parlamenter nå utgjør et «virtuelt tredjekammer» i EU, ved siden av lovgiverne, som er EP

og Rådet. Selv om nasjonale parlamenter ikke har noe fysisk sete i EU, hevder han at de til en viss grad, og som et kollektiv, kan utføre flere av nøkkelfunksjonene som hører til parlamenter. Ifølge Kiiver (2006a: 162) har nasjonale parlamenter lenge hatt denne muligheten til å overvåke EU og sine egne nasjonale regjeringer, uten at det trengs noen traktat eller protokoll som autoriserer dette. Det er altså ikke full enighet, verken om hva som var hovedmotivet bak EWS eller hva som vil bli følgene av det. Flere har skrevet om mulige implikasjoner av EWS, noen også før EWS var endelig vedtatt, og de har særlig fokusert på de demokratiske aspektene ved EWS og betydningen for EU-systemet, samt for forholdet mellom EU og nasjonale parlamenter. Både Cooper (2006), Kiver (2006a), Raunio (2010) og Maurer (2005) har beskrevet noen av de ulike institusjonelle organiseringsformene som ble vurdert, men ingen har så vidt meg bekjent, analysert prosessen i et institusjonelt perspektiv.

Oppgavens mål og problemstilling

Jeg har valgt å gjennomgå alle referatene til de to arbeidsgruppene som arbeidet med spørsmålene om nasjonale parlamenter og subsidiaritet, og studere vurderingene som lå til grunn for de ulike forslagene, både de som ble forkastet og de som ble fremmet for deltakerne på The Convention on the Future of Europe, heretter omtalt som konventet, fra 2002–2003. Ved hjelp av institusjonell teori søker jeg å gi en forklaring på hvorfor EWS ble opprettet, og hvorfor den fikk nettopp den institusjonelle utformingen den gjorde. Effektene av EWS studerer jeg imidlertid ikke. De *mulige* effektene er det en del litteratur om. Det er likevel så kort tid siden Lisboatraktaten trådte i kraft og EWS ble innført, at tilfellene hvor EWS har blitt forsøkt anvendt ennå er ganske få. Kiivers (2012) siste bok tar for seg de juridiske og demokratiske implikasjonene av EWS, men den er ikke primært et studium av prosessen bak denne ordningen, slik denne oppgaven er. Problemstillingen er:

Hva var bakgrunnen for opprettelsen av ordningen *Early Warning System* (EWS) i Lisboatraktaten, og hvordan kan den belyses ved hjelp av institusjonell teori?

Denne oppgaven er altså ikke en studie av effektene av EWS, men bakgrunnen for ordningen. Man kan spørre om det har noen egenverdi å beskjefte seg med spørsmål og diskusjoner som ligger tilbake i tid og forslag som ikke ble vedtatt. Jeg mener at det er viktig

å studere bakgrunnen for å skjønne hvilken funksjon en ordning som EWS er ment å ha. Kanskje vil effektene av EWS bli vurdert etter en stund, men for å kunne si noe om hvorvidt ordningen fungerer etter intensjonen, er det viktig å vite hvilke vurderinger som lå grunn for den. Dersom man finner svakheter, kan man ved å studere prosessen i forkant lettere konkludere med om svakhetene er noe man bør søke å endre på, eller om de var ventet av arkitektene bak systemet. Noen ganger velger man ordninger som ikke er perfekte, men som er de beste av de mulige. Ved å vite hva som ble vurdert og hvilke styrker og svakheter de ulike alternativene har, kan man unngå å bruke tid og ressurser på å vurdere forhold som allerede er vurdert. Studier av prosesser i forkant av en institusjons opprettelse kan bidra til å avsløre om institusjonen er trumfet gjennom av noen mektige aktører og derfor tjener noens interesser bedre enn andres. Prosessen bak EWS er også interessant fordi den ikke var utpreget mellomstatlig, men involverte mange ulike aktører.

Kapittel 2

Teori om institusjonalisme

At institusjoner har betydning for EUs politikk, selv for utfallet av forhandlinger, er blitt et analytisk utgangspunkt i litteraturen om EU (Tallberg 2010: 634). Institusjonalisme er dermed en bred merkelapp, og som Pierson og Skocpol (2002: 706) skriver: «*We are all institutionalists now*». Aspinwall og Schneider (2000: 2) understreker det samme: «*[...] almost any Europeanist with a minimal level of self-respect flags herself as an 'institutionalist' at the moment.*» Også innfor *rational choice*-tradisjonen, har altså betydningen av institusjoner blitt anerkjent, slik at den vanligste bruken av *rational choice*-teori i EU-sammenheng er *rational choice*-institusjonalisme (Pollack 2006: 2,10, Hall og Taylor 1996: 942, Aspinwall og Schneider 2000: 2-3,10, Tallberg 2010: 634). Denne retningen tillegger fortsatt institusjoner en annen og mindre betydningsfull rolle enn visse andre former for institusjonalisme, men som en minstestandard påvirker institusjoner like fullt politiske utfall også her. Hvorvidt institusjoner har betydning, er derfor ikke noe jeg diskuterer i denne oppgaven, jeg vil snarere se på hvorfor EWS tok akkurat den bestemte institusjonelle formen den gjorde, og hvilke muligheter som fantes for endring. Dette er det ifølge Tallberg også et behov for:

[...] given this causal importance assigned to institutional context, existing research is surprisingly silent on the sources of these formal and informal institutions. Why have these particular organizational

frameworks been established, decision-making procedures chosen and informal norms evolved?

(Tallberg 2010: 634)

Institusjonell teori tillegger institusjoner en rolle i å forme menneskelig atferd ved å gi ett sett av regler i form av politisk miljø eller kulturelle standarder (Aspinwall og Schneider 2000: 6–7). Begrensningene kan være strukturelle eller kognitive. Fellesnevneren for institusjonelle teorier er premisset om at institusjoner påvirker politiske valg i stedet for bare å gjenspeile sosial aktivitet eller rasjonell konkurranse mellom spredte aktører: «*The argument that institutions can be treated as political actors is a claim of institutional coherence and autonomy*» (March og Olsen 1989: 17). Det finnes et mylder av institusjonell teori, men jeg velger i denne oppgaven å ta utgangspunkt i den distinksjonen som gjøres av Hall og Taylor (1996) og operere med tre perspektiver. Disse er historisk institusjonalisme, *rational choice*-institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme. Det er primært den delen i hvert av perspektivene som omhandler hvordan institusjoner oppstår og endres som er relevant for å besvare problemstillingen. Likevel har jeg, som Hall og Taylor (1996), også valgt å ta med hvordan institusjoner påvirker individers atferd ifølge alle perspektivene, da dette både kan legge til rette for og motarbeide videre institusjonell utvikling og endring, og det bidrar dermed til å klargjøre og gi et litt bredere bilde av perspektivene.

Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme utviklet seg i opposisjon til strukturfunksjonalismen på 1960–70-tallet. I likhet med den, vektlegger historisk institusjonalisme betydningen av strukturer i politiske institusjoner, men nedtoner de funksjonelle argumentene som ser politiske utfall som svar på behov som oppstår i systemet (Hall og Taylor 1996: 937). Historiske institusjonalister definerer institusjoner som formelle og uformelle prosedyrer, rutiner, normer og konvensjoner, innebygd i organisasjonsstrukturen. Det kan for eksempel være konstitusjonelle eller byråkratiske regler (Hall og Taylor 1996: 938).

Forholdet mellom institusjon og atferd

Historiske institusjonalister har to typer svar på spørsmålet om hvordan institusjoner påvirker atferd. Den første er en kalkulerende tilnærming («*calculus approach*»), og den andre er en kulturell tilnærming («*cultural approach*») (Hall og Taylor 1996: 939). Den første

retter fokuset mot de aspektene ved menneskelig atferd som er instrumentelle, og antar at individer er nyttemaksimerende og søker å nå mål som er dannet eksogent, samt at de samler inn all nødvendig informasjon for å gjøre dette. Ifølge dette synet påvirker institusjoner atferd ved å gi aktørene informasjon om andre aktørers nåværende og framtidige atferd, slik at de kan handle strategisk. Slike eksempler er iverksettingsmekanismer og sanksjoner ved unnløst av iverksetting (Hall og Taylor 1996: 939). Denne varianten ligger nært opp til *rational choice*-institusjonalisme, og Pollack (2006: 30) beskriver historisk institusjonalisme som en variant av *rational choice*-perspektivet. Jupille, Caporoso og Checkel (2002) plasserer imidlertid *rational choice*-institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme i hver sin ende av en skala. De skiller ikke mellom ulike former for historisk institusjonalisme, men plasserer den et sted på linjen mellom sosiologisk og *rational choice*-institusjonalisme. Piersons (2004) historiske institusjonalisme ligger nærmere opp til et *rational choice*-perspektiv, mens Bulmers (2009) historiske institusjonalisme likner mer den kulturelle tilnærmingen, og er nærmere en sosiologisk variant (Aspinwall og Schneider 2001: 5). Den andre, kulturelle tilnærmingen av historisk institusjonalisme, framhever at atferd ikke fullt ut er strategisk, men er begrenset av individers verdenssyn. De som tilhører denne retningen avviser ikke at menneskelig atferd er formålsrettet, men vektlegger at rutiner og kjente atferdsmønstre påvirker ens formål, og at atferden derfor er tilfredsstillende framfor maksimerende. Ifølge denne tilnærmingen tjener institusjoner til å gi «kognitive kart» til å fortolke situasjoner før man handler. Institusjoner påvirker dermed også identitetene og selvbildene til aktørene (Hall og Taylor 1996: 939, Aspinwall og Schneider 2000: 17).

Disse to tilnærmingene har også ulikt syn på hvorfor institusjoner har stor grad av kontinuitet. Den kalkulerende tilnærmingen hevder institusjoner vedvarer fordi de er i likevekt ved at individer tilpasser sin atferd til institusjonelle mønstre fordi det tjener dem selv. Institusjoner som løser problemer med kollektiv avmakt eller transaksjonskostnader vil da være mer robuste (Hall og Taylor 1996: 939–940). Den kulturelle tilnærmingen hevder at en institusjons konvensjoner ikke er resultatet av aktørers bevisste valg, men at mange konvensjoner tas for gitt, og unnslipper granskning. Dermed forklares institusjoners overlevelse med at de er motstandsdyktige mot endring fordi de påvirker individers valg, selv når de vurderer reformer: «*they structure the very choices of reform that the individual is*

likely to make» (Taylor og Hall 1996: 940). Preferansedannelse kan dermed både skje endogent og eksogent, ifølge historiske institusjonalister. Mange historiske institusjonalister bruker en kombinasjon av disse tilnærmingene for å forklare forholdet mellom institusjoner og handling (Hall og Taylor 1996: 940).

Hvordan institusjoner oppstår og endres

Historiske institusjonalister har ofte et svært langt tidsperspektiv: «[...] *politics must be seen as a movie rather than a series of individual snapshots*» (Bulmer 2009: 309). Videre ser historiske institusjonalister, i likhet med sosiologiske institusjonalister, på institusjoner som noe som skapes i en verden som allerede består av institusjoner. Likevel legger historiske institusjonalister mer vekt på hvordan tidligere institusjoner og avtaler påvirker rommet for videre handling, enn det sosiologiske institusjonalister gjør (Hall og Taylor 1996: 953). I EU-sammenheng innebærer dette at medlemsstatenes preferanser formes av beslutninger de allerede har tatt og avtaler de allerede har inngått (Aspinwall og Schneider 2000: 16). Maktasymmetri er også svært sentralt for å forklare politiske utfall og den historiske utviklingen til institusjoner. I stedet for å se på alle aktørene som likeverdige, slik *rational choice*-institusjonalister gjør, hevder historiske institusjonalister at institusjoner gir noen grupper eller interesser disproporsjonalt bedre tilgang til fora hvor det fattes beslutninger enn andre, og at noen grupper derfor kommer ut som vinnere og andre som tapere (Hall og Taylor 1996: 940).

Historisk institusjonalisme avviser at like krefter vil gi identiske resultater alle steder, men hevder at trekk ved en bestemt situasjon også er preget av tidligere hendelser. Dette omtales som stiavhengighet (Hall og Taylor 1996). Stiavhengige perspektiver kan bruke de samme argumentene som andre former for institusjonalisme for å forklare behovet for å opprette en institusjon, men de ser ikke etter konstante årsaker som ikke endres i tid og rom, slik for eksempel *rational choice*-institusjonalister har vært tilbøyelige til. Det trenger ikke være de samme årsakene som førte til en institusjons opprettelse som opprettholder den over tid. Utsiktede konsekvenser kan oppstå fordi aktørene som oppretter institusjonene ikke er perfekt rasjonelle, og fordi omgivelsene endrer seg mens institusjoner har en innebyggt treghet, slik at de kan overleve kreftene som førte til deres opprettelse (Thelen 2003: 212).

Stiavhengighet er ikke en permanent fastfrysing, men snarere en betinget endring som oppstår i et vindu av muligheter i en kort periode (Pierson 2004). Tre trekk preger endring av stiavhengige prosesser. Først inntreter et kritisk tidspunkt hvor kollektive aktører etablerer nye regler. Dette kan skje brått som følge av ytre sjokk, eller det kan være resultat av mer gradvise prosesser, som gjentakende prestasjonskriser som til slutt tvinger fram endring når «begeret er fullt». Stien som velges er resultatet av politisk konflikt og maktrelasjoner. Deretter er det en reproduktiv fase med institusjonalisering og selvforsterkende prosesser, eller positiv respons, som gir institusjonen aksept og legitimitet. Til slutt blir kostnadene ved stien for store (Pierson 2004), eller det oppstår endringer internt eller eksternt (Ebbinghaus 2006) som gjør at man får et brudd, et nytt kritisk tidspunkt som setter i gang en ny sti. Tidligere avgjørelser vil imidlertid strukturere de valgene man har, også når man slår inn på en ny sti (Ebbinghaus 2006: 3, Pierson 2004).

Stiavhengighet brukes både i snever og bred forstand. Pierson (2004: 21) har en definisjon av stiavhengighet som er smal. Ifølge ham er det avgjørende ved stiavhengige prosesser at det er store oppstartskostnader forbundet ved å opprette institusjoner. Når institusjonene er opprettet, generer de imidlertid selvforsterkende prosesser, og dette gjør det både vanskelig og kostnadsfylt å vike fra en sti man har begynt på. Tilbøyeligheten til å fortsette på stien vil dermed øke jo lenger man har kommet på denne stien. Stiavhengighetsprosessen har fire trekk: Den første er uforutsigbarhet, slik at små hendelser kan ha store effekter som er delvis tilfeldige. Den neste er manglende fleksibilitet, slik at jo lenger man er i prosessen, desto vanskeligere blir det å skifte sti. Det tredje er at senere hendelser ikke «sletter» tidligere hendelser. Det siste og fjerde momentet er potensiell sti-ineffektivitet, som betyr at på lang sikt kan et valgt alternativ vise seg mindre lønnsomt enn et annet ville vært (Pierson 2004: 18).

Som nevnt er avstanden mellom historiske institusjonalister som Pierson, og *rational choice*-institusjonalister på noen områder liten. Dette gjelder blant annet begrunnelsen om at stiavhengige prosesser opprettholdes fordi kostnadene ved å skifte sti er for store. Ebbinghaus (2006: 1) kritiserer denne formen for stiavhengighet, lånt fra økonomifaget, for å være nærmest deterministisk ved at den fremhever at hendelser tidlig i prosessen har større betydning enn senere

hendelser, og at senere hendelser ikke kan nulle ut de tidligere, noe som skaper institusjonell infleksibilitet. Slutten på en fastlåst prosess må da skyldes endringer i ytre omgivelser. Ebbinghaus (2006: 1) skriver videre: «*But such 'locking' of a path seems to be a rather unrealistic assumption since it rules out even gradual adaptations to environmental changes that may be necessary for an institution's long-term survival*».

I en bredere betydning betyr stivhengighet at tidligere hendelser legger premisser for senere hendelser (Pierson 2004). Det gjelder den langsiktige utviklingsbanen til komplekse institusjonelle ordninger. Disse er formet, og blir gradvis tilpasset, av kollektive aktører (Ebbinghaus 2006: 3). Tidspunktet og sekvensen hendelsene inntreffer i har betydning for utfallet og senere prosesser. De skaper altså et handlingsrom som aktører opererer innenfor. Sewell (1996: 262–263) definerer stivhengighet svært bredt: «*[...] what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcome of a sequence of events occurring at a later point in time.*» Thelen (2003: 218) skriver om denne brede definisjonen til Sewell:

[...] unlike most of the other conceptions of path dependence to be discussed, it does not even necessarily suggest a view of development in which an early move in a given direction generates pressures that push further along the same track.

(Thelen 2003: 218)

Streeck og Thelen (2005: 19–32) understreker derfor behovet for en middelvei mellom deterministiske modeller, som kjennetegner den smale varianten av historisk institusjonalisme, og modeller av typen «en hendelse følger en annen», som kjennetegner den brede varianten. De skisserer fem måter en institusjon kan endres på, som verken betyr omfattende sjokk eller ekstrem inkrementalisme. Den første, «*layering*», innebærer at det etableres nye ordninger på toppen av eksisterende institusjoner, og at de nye ordningene gradvis underminerer og fortrenger de som fantes fra før. Den andre måten, «*conversion*», betyr at institusjonen tilpasser virksomheten til nye formål ettersom omgivelsene endres. Gamle strukturer kobles til nye oppgaver. Den tredje formen, «*exhaustion*», vil si at institusjonen gradvis mister sin funksjon og forsvinner. En fjerde variant er «*displacement*», hvor eksisterende, men mindre sentrale institusjoner tar plassen til de dominerende. Latente institusjonelle ressurser oppdages. Den femte og siste måten en institusjon kan endres på er

gjennom «drift», hvor man unngår å tilpasse institusjonen til endrede omgivelser, slik at institusjonen ikke lenger er i stand til å løse de oppgavene den en gang hadde. Denne formen for endring skjer nettopp fordi man ikke gjør noe for å endre selve institusjonen. Når institusjonelle ordninger ikke revideres, vil institusjonens evne til å utføre oppgaver kunne svekkes dersom omgivelsene endres (Streeck og Thelen 2005: 19–32).

Historiske institusjonalister søker også å slå fast under hvilke forhold motstand mot endring og stivhengighet vil oppstå. Institusjoner vil være mest motstandsdyktige mot endring i tilfeller hvor endring krever enstemmighet mellom medlemsstater eller samtykke fra overnasjonale organer som Kommisjonen eller EP. I tillegg vil motstand mot endring kunne oppstå hvis politikkområdene mobiliserer kryssnasjonale støttegrupper (Pollack 2005: 21). Historiske institusjonalister kan også kombinere institusjonell analyse med fokus på idéers betydning på politiske utfall. De hevder sjelden at institusjoner er de eneste kreftene i politikken, men plasserer institusjoner i en kausalkjede hvor det også er rom for andre faktorer som sosioøkonomisk utvikling og spredning av ideer (Hall og Taylor 1996: 942). Hvis dette perspektivet har noe for seg, vil man kunne utlede noen hypoteser for å forklare bakgrunnen for å opprette EWS. Jeg har utledet fire hypoteser:

Hypotese 1: Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle har vært preget av vetopunkter og motstand mot endring

Hypotese 2: I den grad EWS er noe nytt, skyldes det et «kritisk tidspunkt»

Hypotese 3: EWS bygger på tidligere avgjørelser

Hypotese 4: Årsakene til og kreftene bak subsidiaritetsprinsippet inntreden i EU er ikke de samme som for EWS og styrkingen av subsidiaritetsprinsippet i Lisboa-traktaten.

Rational choice-institusjonalisme

Rational choice-institusjonalisme sprang ut av studier av atferd i den amerikanske kongressen, hvor tidligere *rational choice*-teori ikke kunne forklare majoriteten bak lovforslagene og stabiliteten som preget politikken til tross for skiftende politiske flertall. *Rational choice*-institusjonalister argumenterte for at dette skyldtes reglene og

prosedyrene i kongressen som strukturerte informasjonen og mulighetsrommet. Institusjonene i kongressen senket transaksjonskostnadene ved å inngå avtaler (Hall og Taylor 1996: 942, Pollack 2006: 5). I senere år har *rational choice*-institusjonalisme utvidet sitt felt, og har etablert seg som en dominerende tilnærming til studiet av ikke bare rådsforhandlinger, men også Kommisjonen og andre utøvende organer som Den europeiske sentralbanken og EU-byråer (Pollack 2006: 15). Disse studiene spør hvorfor og under hvilke forhold medlemsstatene (prinsipalene) vil delegere makt oppover til overnasjonale organer (agenter): «*principal-agent accounts of delegation hypothesize that member-state principals, as rational actors, delegate powers to supranational organizations primarily to lower the transaction costs of policymaking*» (Pollack 2006: 15).

Forholdet mellom institusjon og atferd

Rational choice-institusjonalister antar at aktørene har stabile preferanser og handler strategisk for å nå sine mål. Aktørers atferd drives ikke av upersonlige historiske krefter, men av strategisk kalkulering, som igjen er avhengig av forventinger til hvordan andre vil handle. I synet på hvordan institusjoner påvirker handling, har dermed *rational choice*-institusjonalister, i likhet med flere historiske institusjonalister, en kalkulerende tilnærming. Preferansene dannes eksogent (Aspinwall og Schneider 2000: 10). Beslutningstaking er en prosess som påvirkes av flere aktører, og dersom disse har incentiver til å holde tilbake eller gi feilaktig informasjon, vil utfallet kunne bli suboptimalt fra et kollektivt standpunkt (Aspinwall og Schneider 2000: 11). Politikk ses dermed på som en serie av problemer med kollektiv avmakt. Eksempler på slike er allmenningens tragedie og fangens dilemma. Institusjoner påvirker interaksjoner ved å strukturere antallet alternativer og rekkefølgen av disse på agendaen, samt sikre at avtaler holdes (Hall og Taylor 1996: 945).

Pollack (2006: 25) stiller spørsmål ved hvordan det at preferanser dannes eksogent skal forstås. Dette har blitt tolket på to ulike måter. Den første er at preferansedannelse ligger utenfor perspektivets forklaringsfelt, og at preferansene derfor tas for gitt, slik at teorien dermed ikke søker å forklare dem. En annen forståelse er at preferansene dannes utenfor de internasjonale institusjonene hvor perspektivene brukes til å forklare beslutningstaking. I motsetning til *rational choice*-institusjonalisme gjør sosiologisk institusjonalisme

preferansedannelse til avhengig variabel, og altså en del av selve perspektivet (Pollack 2006: 25)

Pollack hevder *rational choice*-institusjonalisme ikke har gitt opp forsøket på å forklare hvordan aktørenes preferanser dannes, og særlig ikke i EU-sammenheng, hvor nasjonal preferansedannelse har vært et viktig studium i forkant av forhandlinger i Rådet. Det er ifølge Pollack (2006: 27) også noe Moravcsik gjør når han ser på nasjonal preferansedannelse som den aggregerte summen av individers og produsenters preferanser. Når *rational choice*-institusjonalisme utsettes for kritikk om blindhet for endogen preferansedannelse, er det fordi det legges vekt på den andre forståelsen. Moravcsik ser bort fra institusjonenes sosialiserende effekt på nasjonale regjeringers standpunkt i EU (Pollack 2006: 27).

Hvordan institusjoner oppstår og endres

Rational choice-institusjonalister bruker deduksjon og forklarer institusjoners eksistens og tilblivelse ut i fra nåværende funksjon og verdien institusjonene har for aktørene som påvirkes av dem. Institusjoner opprettes som følge av at aktører mener at det foreligger visse behov, og de overlever fordi de tilbyr flere fordeler enn alternative institusjoner ville gjort (Hall og Taylor 1996: 945). Institusjoner utvikles gjennom forhandlingsprosess eller evolusjonær seleksjon (Aspinwall og Schneider 2000: 7).

Som en underkategori til *rational choice*-institusjonalisme, bruker jeg også intergovernmentalisme, som vektlegger mellomstatlige forhandlinger. Det intergovernmentale perspektivet trakk også på bidrag fra den «myke» *rational choice*-tradisjonen og identifiserte EUs regjeringer som rasjonelle aktører (Pollack 2006: 9). Moravcsiks liberale intergovernmentalisme legger til grunn at stater er i stand til å designe institusjoner som sikrer effektiv implementering av politiske avgjørelser. Dette argumentet bygger på en prosess i tre sekvenser: 1) Nasjonal preferansedannelse, 2) Mellomstatlige forhandlinger og 3) Institusjonell avgjørelse (Moravcsik 1998: 24). Hovedkriteriene for at en prosess kan sies å være mellomstatlig, er at det er regjeringene som er hovedaktørene og at skillelinjene er mellomstatlige, altså at den viktigste variasjonen i preferanser går mellom de ulike statene. Ut fra *rational choice*-perspektivet utleder jeg følgende hypoteser:

Hypotese 5: EWS er utviklet gjennom en forhandlingsprosess hvor aktørene hadde klare preferanser

Hypotese 6: EWS skyldes funksjonelt press

Sosiologisk institusjonalisme

Denne retningen oppstod på slutten av 1970-tallet ved at sosiologer begynte å utfordre distinksjonen mellom de delene av samfunnslivet som ble forbundet med rasjonalitet, slik som byråkratiet, og de delene som ble forbundet med den sosiale verden i form av kultur (Hall og Taylor 1996: 946). Det ble argumentert for at mange av de institusjonelle formene som brukes i moderne organisasjoner ikke ble tatt med fordi de var de mest effektive, men fordi de var kulturelt passende. Sosiologisk institusjonalister søker særlig å forklare hvorfor organisasjoner antar spesifikke institusjonelle former og understreker at praksiser ofte spres på tvers av organisatoriske felt og over landegrensene, også kalt isomorfi (Hall og Taylor 1996: 947). Sosiologisk institusjonalisme definerer institusjoner bredere enn de to andre perspektivene. De inkluderer ikke bare formelle regler og normer, men også symboler, kognitive kart og moralske standarder. Dermed brytes skillet mellom institusjoner og kultur ned (Hall og Taylor 1996: 947-949).

Forholdet mellom institusjon og atferd

Institusjoner påvirker atferd ikke bare ved å indikere hva man bør gjøre, men også ved å spesifisere hva man kan forestille seg å gjøre i en gitt kontekst. Her vises den sosialkonstruktivistiske påvirkningen. Institusjonene påvirker ikke bare strategiske valg, men også identiteter: «*The self-images and identities of social actors are said to be constituted from the institutional forms, images and signs provided by social life*» (Hall og Taylor 1996: 948). Dette er ikke en avvisning av at individer kan være målrettede eller rasjonelle (Hall og Taylor 1996: 949), men det betyr at hva individer anser som rasjonelt er sosialt betinget: «*Institutional routines are followed, even when it is not obviously in the narrow selfinterest of the person responsible to do so*» (March og Olsen 1989: 22).

Ifølge dette perspektivet kan felles institusjonell praksis også vokse fram gjennom diskusjonsfora hvor aktørene utvikler felles problemforståelser og løsninger. Slik dannes det felles kognitive kart som foreskriver hvilken institusjonell atferd som er passende.

Institusjoner kan dermed også ses på som det sosiale resultatet av en kreativ samhandlingsprosess (Hall og Taylor 1996: 950).

Hvordan institusjoner oppstår og endres

I kontrast til *rational choice*-institusjonalister ser ikke sosiologiske institusjonalister primært på en institusjons funksjon eller hvor godt den oppfyller visse behov, men argumenterer for at institusjoner ofte adopterer en ny institusjonell praksis fordi det styrker legitimiteten i omgivelsene eller blant medlemmene (Hall og Taylor 1996: 949). Organisatoriske former reflekterer dermed felles kulturelle forståelser av hva som for eksempel er effektivt. Som følge av dette vil endring forekomme når den gjeldende forståelsen av hva som er effektivt endrer seg i samfunnet (Thelen 2003: 217, Aspinwall og Schneider 2000: 7). Dette understrekes også av Di Maggio og Powell (1991: 47): «[...] *organisations structurally reflect socially constructed reality*». Institusjonelle prosedyrer som har høy grad av legitimitet etterlignes, også av institusjoner som ikke er identiske med de som etablerte dem, eller utfører de samme oppgavene (Hall og Taylor 1996: 946). Dette er fordi organisasjoner ikke bare konkurrerer om ressurser, men også om politisk makt og institusjonell legitimitet (Di Maggio og Powell 1991: 66). Den prosessen hvor institusjoner blir stadig likere hverandre kalles isomorfi. Di Maggio og Powell (1991) opererer med flere former for isomorfi. Blant disse er tvangsmessig isomorfi, som er resultatet av formell eller uformell tvang. Dette presset kan komme fra andre organisasjoner som man er avhengig av, eller mer diffust i form av generelle forventinger i samfunnet (Di Maggio og Powell 1991: 67). En annen form for isomorfi er modellering, hvor elementer fra andre institusjoner, eller hele strukturer, kopieres. Dette skjer blant annet når institusjoner opplever usikkerhet og målene er tvetydige. Modeller kan spres uintendert, indirekte gjennom persona-lovergang, eller ved å eksplisitt søke etter funksjonelle institusjoner som har noe av de samme utfordringene (Di Maggio og Powell 1991: 69). Aktører kan også bevisst kombinere tilgjengelige og legitime ordninger og modeller som finnes i det institusjonelle miljøet. Dermed kan endring ses på som en bevisst modifisering og kombinerings av gamle institusjonelle elementer på nye og sosialt akseptable måter (Campbell 1998: 383). Isomorfi kan forklare hvorfor man finner de samme institusjonelle strukturene på områder hvor det er svært ulike funksjonelle krav. Disse kan til 17 og med være dysfunksjonelle i noen sammenhenger (Aspinwall og Schneider 2000: 9). Som March og Olsen (1989: 34) påpeker, er imidlertid også rutiner

grunnlaget for handling i nye situasjoner: «*For in the end, novelty is not a property of a situation so much as it is of our reaction to it; and the most standard organizational response to novelty is to find a set of routines that can be used*». Ut fra det sosiologisk institusjonelle perspektivet utleder jeg følgende hypoteser:

Hypotese 7: EWS skyldtes EUs legitimitetskrise

Hypotese 8: EWS var et resultat av isomorfi

Perspektivenes styrker og svakheter

Fordi alle perspektivene jeg har skissert over er nettopp det, perspektiver, vil ingen av dem kunne fange virkeligheten i hele sin fylde, eller som Jupille, Caporaso og Checkel (2002) skriver: «*All theories have scope conditions*». Et perspektiv er per definisjon en forenkling, som fremhever noen aspekter og lar andre ligge. Isolert sett vil det ene perspektivets styrker kunne være det annets svakheter og omvendt, ut fra en «*domain of application*»-tankegang.

Forholdet mellom institusjoner og atferd

Historiske institusjonalister har viet forholdsvis lite oppmerksomhet til å utvikle noen teori om hvordan institusjoner faktisk påvirker individuell atferd, slik at det av og til er vanskelig å få øye på kausalkjeden (Hall og Taylor 1996: 950). Aktørene vies i tillegg lite oppmerksomhet (Olsen 2001: 336–337). Disse svakhetene ved historisk institusjonalisme er imidlertid en styrke ved *rational choice-institusjonalisme*, som angir et mer presist forhold mellom institusjon og atferd, ved at institusjoner strukturerer forhandlinger mellom aktører som kommer med sine fastsatte preferanser. Imidlertid er dette perspektivet utsatt for kritikk om at det har et forenklet syn på menneskelig motivasjon:

Anyone who has waited at a traffic light when no-one else was around, however, has to admit that there are dimensions to the relationships between institutions and actions that may not be highly instrumental or wellmodelled by rational choice theories

(Hall og Taylor 1996: 951).

Sosiologisk institusjonalisme egner seg bedre til å forklare hvordan preferanser dannes, fordi det spesifiseres måter institusjoner kan påvirke underliggende preferanser på, noe som *rational choice-institusjonalister* tar for gitt (Hall og Taylor 1996: 951). Dette

perspektivet er imidlertid utsatt for den samme kritikken som historisk institusjonalisme, ved at det fokuserer på makroprosesser, mens aktørene forsvinner ut av bildet (Olsen 2001: 336–337).

Hvordan institusjoner oppstår og endres

Mens *rational choice*-institusjonalisme er dominert av deduksjon, beror historisk institusjonalisme på induksjon. Dette styrker realismen i casene og analysene, og det gjør det mulig å vurdere ulike forklaringer. Til gjengjeld har historiske institusjonalister vært tregere enn andre med å aggregere sine funn inn i større teorier om generelle prosesser. Utfordringen for historiske institusjonalister er å forutse endring, og ikke bare identifisere den i etterkant (Bulmer 2009: 309), eller i det minste å identifisere hva som inntreffer i forkant av et kritisk tidspunkt (Hall og Taylor 1996: 942). Thelen (2003: 212–13) kritiserer flere historiske institusjonalister for å hevde at institusjoner enten vedvarer eller forsvinner: «*it may not be so useful to think of institutional developments in terms of a sharp dichotomy between periods of institutional innovation and institutional stasis*» (Thelen 2003: 233). Også gradvise endringer over lang tid kan fanges opp av dette perspektivet. Ebbinghaus (2006: 3) hevder det samme:

Path departure lies between locked-in inertia, when nothing effectively changes the basic foundation, and radical system change, when everything is built de novo. Yet between these extremes, path departure also entails various forms and often occurs through a variety of simultaneous processes.

(Ebbinghaus 2006: 3)

Rational choice-institusjonalisme har en styrke ved å forklare hvorfor institusjoner vedvarer, men å forklare institusjonens overlevelse i samtiden ut fra dens funksjon, betyr ikke at man kan forklare dens opprinnelse ut fra denne samme funksjonen. Historiske institusjonalister vil innvende at på grunn av uintenderte konsekvenser, kan man ikke dedusere begrunnelsen for å opprette institusjonen fra de effektene den har i dag (Thelen 2003: 214–216). Sosiologiske institusjonalister vil hevde at legitimitetspress kan påtvinge institusjoner ordninger som ikke er de mest funksjonelle. Det har blitt vanlig å kritisere *rational choice*-institusjonalister for å bedre kunne forklare stabilitet enn endring, på grunn av fokuset på institusjoner som stabile ekvilibrium, hvor aktørene ikke har insentiver til å endre noe (Pollack 2006: 29, Hall og Taylor 1996: 953). Endring må derfor

forklares i form av ytre sjokk som midlertidig setter institusjoner ut av likevekt. Pollack (2006: 30) skriver at dette også er tilfelle hos Moravscik (1998), hvor den primære kilden til institusjonell endring er eksogen utvikling i den globale økonomien. Selv om historiske institusjonalister har utfordringer med å forutse endring, hevder Pollack (2006: 30) at dette perspektivet er bedre egnet enn *rational choice*-perspektivet til å forklare endring. Dette gjelder ikke i like stor grad de tidligste studiene av historisk institusjonalisme, da de har hatt størst fokus på stabilitet, altså på hvordan stivhengighet bidrar til at institusjoner ikke endres. Nyere litteratur innenfor det historisk-institusjonelle perspektivet har imidlertid også lagt vekt på at institusjoner ikke bare gir positiv respons som opprettholder eksisterende praksis, men også negativ respons som gradvis skaper press for endring (Pollack 2006: 31–32, Immergut 2006: 4). Denne utvidede bruken har skapt ny debatt på metateoretisk nivå om hvordan det samme perspektivet både skal kunne forklare stabilitet og endring. Immergut (2006: 4) tilføyer:

One source of change is some kind of external shock – or exogenous change. But it is often thought to be more challenging to locate internal or endogenous causes for institutional change, as one would have to explain both stability and change using the same model.

(Immergut 2006: 4)

Historiske institusjonalister vil også innvende at *rational choice* er for «voluntaristisk», da institusjoner opprettes i en kontraktsprosess mellom likeverdige og like mektige aktører, noe som ikke alltid er tilfelle. En annen kritikk, som kan fremsettes av både historiske og sosiologiske institusjonalister, er at *rational choice*-institusjonalisme er for intensjonalistisk og overvurderer historiske aktørers evne til å kontrollere opprettelsen av en institusjon. *Rational choice*-institusjonalisme har størst forklaringskraft i situasjoner hvor avgjørelser tas med konsensus mellom aktører som møtes jevnlig, er vant til å handle strategisk, og som har omtrent samme status. Eksempler på dette er lovgivende forsamlinger eller internasjonale arenaer. Sosiologisk institusjonalisme har ofte en mer utviklet og omfattende forklaring på hvorfor en bestemt institusjon er å foretrekke, og går lenger enn kun å forklare det ut fra effektivitet. Sosiologisk institusjonalisme kan forklare hvorfor det finnes mange ineffektive elementer i sosiale og politiske institusjoner, ved å vise til hva som er legitimt i institusjonen og dens omgivelser (Hall og Taylor 1996: 953).

En begrensning er imidlertid at sosiologisk institusjonalisme ikke nødvendigvis gir svar på hvorfor en institusjon blir oppfattet som legitim og dermed utgangspunkt for etterligning. I noen tilfeller kan det for eksempel være maktforhold som avgjør hvilke institusjoner som dannes og etterlignes (Thelen 2003: 217).

Kapittel 3

Metodiske betraktninger

Casestudie

Jeg har i denne oppgaven benyttet kvalitativ metode og konsentrert meg om studiet av ett case, EWS, og søkt å belyse dette på en detaljert måte. Målet for denne oppgaven er derfor ikke å generalisere til andre populasjoner. Casene som velges i casestudier har ofte en spesiell status som et ekstremt eller avvikende tilfelle. Et case er en romlig definert enhet, som observeres på et bestemt tidspunkt, eller over en tidsperiode (Gerring 2007: 13-19). Selv om denne oppgaven er studiet av ett case, inneholder det en rekke observasjoner som går helt tilbake til 1979. Tidsrommet spenner dermed over en periode på rundt 30 år.

Alle studier har minst én uavhengig variabel (Y) og en avhengig variabel (X). Hvis man er opptatt av å studere effekten av et fenomen, er studien X-sentrert, da man kjenner de uavhengige variablene, men vil undersøke verdien disse frembringer på avhengig variabel. I motsatt tilfelle, når utfallet av en prosess allerede er kjent og det man studerer er hva som produserte dette utfallet, vil studien være Y-sentrert (Gerring 2007: 71). Siden jeg i denne oppgaven studerer bakgrunnen for EWS, en ordning som er etablert, er denne studien Y-sentrert.

I oppgavens analysekapittel drøfter jeg om de ulike hypotesene som er utledet fra de tre perspektivene, kan forklare EWS og bakgrunnen

for denne ordningen. Jeg tester dermed ut perspektivenes forklaringskraft på caset ved hjelp av hypoteser. Sammenlignet med studier med stor N, gir ikke studier av enkelt-case den samme graden av sikkerhet, men de tillater ofte testing av flere hypoteser (Gerring 2007: 41). En annen fordel ved casestudier når det gjelder å utlede hypoteser, er at det utforskende designet som preger denne typen forskning gjør det lettere å endre hypotesene underveis enn det som er tilfelle for kvantitative studier (Gerring 2007: 72).

Prosesssporing

Til behandling av datamaterialet bruker jeg prosesssporing, en metode for å identifisere kjeder av mekanismer mellom uavhengige og avhengige variabler. Den formen for prosesssporing som jeg benytter meg av i denne oppgaven, likner den som George og Bennett (2005: 211) 21 kaller «*analytic explanation*», hvor et historisk narrativ gjøres om til en analytisk forklaring gjennom bruk av teoretiske modeller. Prosesssporing er velegnet på områder hvor det er flere effekter som virker sammen, og hvor det er vanskelig å forklare utfallet ut fra noen få uavhengige variabler. Prosesssporing kan slå fast i hvilken grad og på hvilken måte, utfallet i ulike tilfeller begrenses av valg som tas underveis. Kontrafaktisk analyse kan også være et verktøy til å påvise slike følger. Jeg utfører selv en form for kontrafaktisk analyse ved å studere de alternative institusjonelle formene som ble vurdert på ulike tidspunkt, men ikke vedtatt (George og Bennett 2005: 206, 213).

Litteraturstudie og dokumentanalyse

Denne oppgaven er en kombinasjon av litteraturstudie og dokumentanalyse. Grunnen til det er at det allerede foreligger mye forskningslitteratur om subsidiaritetsprinsippet og dets historie i EU (se Estella 2002, Myhre 1993, Piris 2010). Det er også mye litteratur om konstitusjonelle forhold internt i EUs medlemsstater og de nasjonale parlamentenes mulighet for innflytelse på EUs lovgivning (Maurer 2005, Raunio 2011). Med hensyn til fenomenet EWS finnes det også noen bidrag (se Cooper 2006, Cooper 2011, Kiiver 2006a, Kiiver 2006b, Kiiver 2006c, Kiiver 2012, Raunio 2006, Raunio 2011). Likevel forelå det ikke bidrag som jeg fant detaljerte nok om de ulike institusjonelle mulighetene som ble diskutert i forbindelse med konventet, til at jeg kunne basere meg utelukkende på eksisterende forskning. Av den grunn har jeg også benyttet dokumenter. Disse er tilgjengelige på en egen nettside for the Convention on the Future of

Europe. Valg av dokumenter ble avgrenset til alle referater fra arbeidsgruppe nummer én, om subsidiaritet, og arbeidsgruppe nummer fire, om nasjonale parlamenters rolle, samt referater fra drøftingen av forslagene til disse to arbeidsgruppene i plenum. Fra denne nettsiden har jeg videre tatt med ekspertbidrag som omhandler subsidiaritet eller nasjonale parlamenter. I tillegg kommer bidrag fra Kommisjonen og EP både før og under konventet, samt en rekke traktater og dokumenter utarbeidet i forbindelse med tidligere traktater. Jeg har lagt særlig vekt på argumentasjonen om behovet for å styrke subsidiaritet og nasjonale parlamenters rolle, samt resonnementene bak de ulike reformforslagene. Utvalget av referater fra konventet, slik de er gjort tilgjengelig på nettsiden, er tilnærmet uttømmende på områdene nasjonale parlamenter og subsidiaritet.

Forholdet mellom metode og teoribruk

Hensikten med teoribruken i denne oppgaven er å forstå fremveksten av fenomenet EWS på best mulig måte ved bruk av flere institusjonelle perspektiver. I noen situasjoner kan ett perspektiv være tilstrekkelig, fordi situasjonen fullt ut er forenlig med de rammene dette perspektivet forutsetter. Å inkludere flere av dem vil da kunne gjøre bildet mer broket, uten at det tilfører stort mer av verdi. I andre tilfeller er det ikke slik at ett perspektiv vil gi uttømmende informasjon om prosessen, og ulike perspektiver vil dermed kunne brukes til å gi en bredere fremstilling og til å stille de riktige spørsmålene. Jeg fant selv at jeg vanskelig kunne forklare bakgrunnen for EWS ved hjelp av kun ett perspektiv.

Jupille, Caporaso og Checkel (2002) skiller mellom fire former for dialog mellom teoretiske perspektiver: For det første kan man benytte ulike perspektiver som konkurrenter til å forklare et fenomen, og til slutt stå igjen med ett perspektiv som bedre enn de andre forklarer fenomenet. Dernest kan man ved inkorporering la ett perspektiv bli en underkategori som inngår i et annet, overordnet perspektiv. For det tredje kan en sekvens av handlinger belyses med ulike perspektiver, hvor de forklarer ulike ledd i denne kjeden. Til slutt kan man kombinere flere perspektiver ved å gi dem ulike domener, uten at de griper inn i hverandre. Da forklarer hvert perspektiv ulike deler av en større empirisk virkelighet. Dette kalles «*domain of application approach*». Det er en slik tilnærming jeg velger i denne oppgaven. Tallberg (2010: 634) har også brukt denne tilnærmingen, da han hevder at forhandlings situasjoner i EU best kan forklares ved hjelp av

tre ulike institusjonelle perspektiver. I denne studien vektlegger hvert perspektiv ulike sider ved fenomenet EWS og er komplementære. Jupille m.fl. (2002) forklarer denne tilnærmingen slik:

The domain of application approach strives for a minimal synthesis in the sense that, while rationalism and constructivism might appeal to completely independent explanatory factors, when combined they could increase our ability to explain the empirical world. All theories have scope conditions. The domain approach works by identifying the respective turfs and «home domains» of each theory, by specifying how each explanation works, and finally by bringing together each home turf in some larger picture.

(Jupille m.fl. 2002)

For at de tre ulike perspektivene jeg anvender skal inngå i en meningsfull dialog med hverandre, må forklaringsfeltet for hvert av perspektivene slås fast, samt at det må spesifiseres hvordan de ulike perspektivene relaterer seg til hverandre. En slik bruk av perspektiver fungerer best når de alle søker å forklare liknende fenomener, altså har omtrent samme avhengige variabel, og gjør dette ved hjelp av ulike forklaringsvariabler som ikke overlapper eller påvirker hverandre gjensidig på områder som har betydning for den avhengige variabelen (Jupille m.fl. 2002). I denne oppgaven er den felles avhengige variabelen for alle perspektivene institusjonell endring.

Validitet og reliabilitet

For reliabiliteten i oppgaven er det en utfordring at dokumentene jeg har brukt som empirisk materiale kan ha blitt «frisért» av EU, og at spesielt sensitive temaer kan være nedtonet. Dokumentene er imidlertid fullt tilgjengelig for alle, og jeg har også opplyst om hvilke jeg selv har brukt, slik at min del av bidraget er etterprøvbart.

En annen utfordring, som angår validiteten, er å unngå at sentral informasjon går tapt i fremstillingen, eller at viktige elementer ikke fanges opp av noen av perspektivene (George og Bennett 2005: 93). Dette er imidlertid en fare i alle forsøk på å gi teoretiske forklaringer på et fenomen, men dermed er det også viktig med et bredt empirisk datagrunnlag for å muliggjøre alternative tolkninger (George og Bennett 2005: 93).

For å minske muligheten for at visse tolkninger skulle favoriseres helt fra starten, startet jeg arbeidet med datainnsamlingen etter å ha utarbeidet problemstillingen, men før jeg hadde bestemt hvilke perspektiver jeg skulle bruke. Dermed søkte jeg å unngå at valget av perspektiver kunne farge datainnsamlingen og produsere en skjevhet i resultatet. Muligheten for utvalgsskjevhet er ikke til stede, da EWS ikke er valgt som en representant for en større gruppe av tilfeller og derfor ikke skal peke ut over seg selv. Den eksterne validiteten, altså muligheten til å generalisere til en større populasjon, er dermed ikke interessant i dette tilfellet. Det er snarere analytisk generalisering og analytisk representativitet som er interessant. Dette innebærer at man, ved å anvende teori, kan hente mer informasjon ut av datamaterialet enn det som er umiddelbart gitt. Analytisk representativitet avhenger dermed av den teoretiske tolkningen, det å kunne trekke ut implikasjoner av teorier eller perspektiver, og prøve dette ut på data (Andersen 2003: 17). Intern validitet, som dreier seg om muligheten til å påvise en kausalmekanisme (Gerring 2007: 43), skal jeg nå drøfte nærmere.

Forklaringsmodeller

Oppgavens spørsmål er ikke hva som var årsaken til opprettelsen av EWS, men bakgrunnen for det. Dette er av den enkle grunn at det er vanskeligere å slå fast én hovedårsak enn å peke på mulige faktorer som ser ut til å ha spilt inn. Ut fra konventets dokumenter fremgår det at motivasjonen for EWS blant annet var manglende demokratisk legitimitet i EU. Et naturlig spørsmål som da melder seg er hva som skapte dette, men dette er svært komplekst, og går utenfor denne oppgavens tema. Legitimiteten har vært svekket i lang tid, mens EWS er en nyvinning, og dermed oppstod behovet for å analysere forholdet mellom EUs institusjoner, EUs utvikling og mulighetsrommet for reform. Når jeg argumenterer for at historisk institusjonalisme kan forklare EWS i form av et kritisk tidspunkt, er dette ikke en forklaring i form av en direkte kausalsammenheng. Det er snarere et knippe av betingede faktorer som virker sammen, uten at man kan anslå hvor stor del av utfallet som kan forklares av hver av dem (Pierson 2004). Det finnes mange ulike forklaringsformer:

We emphasize that various kinds of complex causal relations are central concerns of the social sciences, including not only equifinality and multiple interactions effects, but also disproportionate feedback loops, path dependencies, tipping points, selection effects, expectations

effects, and sequential interaction between individual agents and social structures.

(George og Bennett 2005: 12–13)

Et trekk ved studier av enkelttilfeller, såkalte «single-case studies», er at det ikke gir noen variasjon på den avhengige variabelen. Dette kan by på problemer med å velge mellom ulike forklaringer, noe som kan resultere i feilaktige slutninger (George og Bennett 2005: 32). Problemet reduseres imidlertid av at hvert enkelt case kan inneholde en mengde observasjoner, slik at man får variasjon i uavhengige variabler. Man må da imidlertid være oppmerksom på at muligheten til å trekke sikre slutninger er redusert (George og Bennett 2005: 33). Prosesstoring kan brukes for å avdekke en enkel linjeformet kausalkjede, variabler som opptrer og virker sammen, eller forekomst av stiavhengighet (George og Bennett 2005: 212). Prosesstoring er dermed forskjellig fra metoder som utelukkende er basert på kovarians på tvers av case:

Tracing the process that may have led to an outcome helps narrow the list of potential causes. Yet even with close observation, it may be difficult to eliminate all potential rival explanations but one, especially when human agents are involved - for they may be doing their best to conceal causal processes.

(George og Bennett 2005: 207)

Kapittel 4

Empirisk materiale

Nasjonale parlamenters deltakelsesmuligheter i EU

Nasjonale parlamenter kommer i kontakt med EU på grovt sett tre ulike måter: For det første gjennom å drøfte og implementere EUs lover, dernest gjennom å overvåke sine respektive regjeringers standpunkt i Rådet, og for det tredje gjennom samarbeid med andre nasjonale parlamenter i EU (CONV 67/02: 4). EU-politikken utspiller seg dermed på to nivåer; det nasjonale og EU-nivået. De nasjonale parlamentene kan søke å påvirke EU ved å rette sin aktivitet direkte mot EU-nivået, eller de kan gå via den nasjonale regjeringen, og dermed begrense egen aktivitet til det nasjonale nivået. I 2001, ett år før The Convention on the Future of Europe ble holdt, viste Maurer og Wessels (2001) hvor ulik praksisen på dette området var. I dette bidraget, som også ble anvendt av konventets arbeidsgrupper, systematiseres ulike egenskaper ved aktører og institusjoner som påvirkes av, og i varierende grad søker å påvirke, EUs politikk. Maurer og Wessels (2001) har laget en firedelt inndeling basert på om aktiviteten rettes mot EU-nivået, det nasjonale nivået, eller begge. Denne inndelingen ble foretatt før utvidelsen med ti medlemsland i 2004, og den skildrer situasjonen slik den var før konventet. Trekk ved systemene i de ulike landene kan ha endret seg, men det interessante i denne oppgaven er nettopp hvordan situasjonen var før konventet, da det er dette som kan belyse konteksten EWS ble opprettet innenfor. Maurer og Wessels (2001) kaller første gruppen av aktører for «multi-level players», da disse er i stand til å arbeide på

tvers av EU-nivået og det nasjonale. Dernest er det «*European players*», som primært er lokalisert i og retter sin innsats mot EU-nivået. Videre er det «*national players*» som har de nødvendige midlene til å uttrykke sine interesser i EU-politikken nasjonalt, altså overfor regjeringen, som deretter tar saken til EU. Til denne gruppen hørte i 2001 de danske, svenske, østerrikske og finske parlamentene. Den siste gruppen, «*slow adapters*» har oppmerksomheten rettet mot det nasjonale nivået, og muligheten for innvirkning på EU-politikken gjennom informasjonsutveksling og kontroll med regjeringen er liten. I denne gruppen har Maurer og Wessels (2001) plassert parlamentene i Irland, Belgia, Italia, Portugal, Spania, Hellas og Luxemburg. Parlamentene i Tyskland, Frankrike, Nederland og Storbritannia ble plassert et sted i mellom «*national players*» og «*slow adapters*». Ingen av parlamentene faller altså i kategorien «*multi-level players*», og selvsagt heller ikke «*european players*». Selv om parlamentene deltar i det interparlamentariske organet COSAC, vurderte ikke Maurer og Wessels (2001) at de utøvde tilstrekkelig innflytelse her til at påvirkningen kunne sies å gå ut over det nasjonale nivået.

Det viktigste skillet går mellom parlamenter som får informasjon fra, og kan påvirke regjeringen, og de som ikke kan det. Det er ulike grader av påvirkningsmuligheter, hvor det mest basale er å ha tilgang på informasjon om hva som foregår i EU. Fram til Lisboatraktaten var det store nasjonale forskjeller i parlamentenes tilgang til EU-dokumenter og hvor raskt de mottok dem. Mens det danske parlamentet var på topp med gjennomsnittlig ti dager fra regjeringen mottok papirene til parlamentet fikk dem, var Hellas på bunn med 100 dager (WG IV – WD 8: 19). Informasjonen kan skje i form av *ex post* innsyn, altså etter at regjeringen har avgitt sitt standpunkt i Rådet, eller det kan skje *ex ante*, altså før regjeringen møter i Rådet. Når informasjonen gis *ex ante* bidrar det til at parlamentet kan følge med på regjeringens vurderinger og posisjon i Rådet. Noen nasjonale parlamenter, som det danske, franske, tyske, nederlandske, østerrikske og finske, hadde i 2001 tilgang til å samle informasjon om EUs politikk og utrede spørsmål på egen hånd, uten å gå via sine regjeringer (Maurer 2005: 9). Enkelte hadde også muligheten til å utstyre regjeringen med et forhandlingsmandat. Til denne gruppen hørte i 2001 Danmark, Tyskland, Nederland, Østerrike og Finland (Maurer 2005: 3– 4). Andre nasjonale parlamenter hadde mulighet til å uttrykke sin mening, men det var opp til regjeringen selv å velge å følge disse anbefalingene eller ikke. Noen land hadde også ordninger

som krevde at regjeringen tok en foreløpig reservasjon i Rådet, slik at den kunne diskutere saken med det nasjonale parlamentet før den gav sin tilslutning i Rådet. Dette gjaldt for eksempel i visse tilfeller for Storbritannia (CONV 67/02: 7). For noen parlamenter gjaldt også muligheten til å utforme et mandat kun for deler av EUs politikk, mens andre hadde et begrenset vetomandat (Maurer 2005: 16–18). Det er imidlertid også andre faktorer som har spilt inn på parlamentets aktivitet i EU-spørsmål, som graden av uenighet om EU-spørsmål i opinion og parlament. I tillegg har den institusjonelle kapasiteten til parlamentet, og særlig EU-komiteen, hatt betydning (Maurer 2005: 18). Noen medlemsstater lot også representanter fra regionale parlamenter delta, eller representere seg, i rådsmøter (Maurer og Wessels 2001: 452).

Kontakten med Europaparlamentet

En annen mulig kilde til informasjon om EUs aktivitet har gått via EP. Også når det gjelder kontakt mellom europaparlamentarikere og nasjonale parlamentarikere, er det nasjonale variasjoner. Hovedregelen har vært at medlemmer av EP ikke har deltatt i arbeidet i de nasjonale parlamentene (CONV 67/1/02 REV 1: 7–8). Etter innføringen av direkte valg til EP var det få som beholdt dobbelt mandat, og ettersom EP har fått stadig mer kompetanse, har kapasiteten til å delta begge steder minsket. EPs medlemmer og nasjonale parlamentarikere har valgt to separate karriereveier (Maurer og Wessels 2001: 454). I et informasjonsskriv som omhandlet nasjonale parlamenter (CONV 67/1/02 REV 1) fra konventets sekretariat til konventet i plenum, ble de ulike ordningene for informasjonsutveksling mellom EP og nasjonale parlamenter trukket opp. I kun to land, Belgia og Hellas, hvor EU-komiteen i parlamentet bestod av henholdsvis 1/3 og nesten 1/2 medlemmer fra EP, hadde EPs delegater de samme rettighetene som de øvrige medlemmene i komiteen. I Frankrike hadde EP-medlemmene deltakelses- og talerett, men bare konsultativ stemmerett, mens de i Tyskland ikke hadde rett til å votere. I en rekke andre EU-komiteer hadde EP-delegatene kun rett til å tale. I Danmark, Irland og Storbritannia krevdes det et dobbelt mandat av EP-medlemmene for å kunne delta. I Sverige, Finland og Portugal hadde de ingen formell rett til deltakelse (CONV 67/1/02 REV 1: 7–8, Maurer og Wessels 2001: 454). Omvendt kunne også medlemmer av nasjonale parlamenter delta i EPs komitémøter, med rett til å tale, men ikke votere (CONV 67/1/02 REV 1: 7–8). Siden 1991 har det imidlertid også i økende grad blitt holdt felles

komitémøter mellom nasjonale parlamenters sektorkomitéer og tilsvarende komitéer i EP, og Kommisjonen har deltatt siden 1992 (Maurer og Wessels 2001: 458–459). Dette er uformelle kanaler for informasjonsutveksling. Nasjonale parlamenter har på denne måten fått informasjon om EPs og andre nasjonale parlamenters standpunkt i de aktuelle sakene, og om andre regjeringers standpunkt der det har vært mulig. EP på sin side har kunnet få informasjon fra nasjonale parlamenter om mulige implementeringsproblemer med de foreslåtte tiltakene. I praksis har det vært store nasjonale forskjeller i deltakelsen mellom nasjonale parlamenter i denne typen fora. Før konventet var det særlig Frankrike, Storbritannia og Tyskland som hadde vært de ivrigste deltakerne i bilaterale komitémøter med EP (Maurer og Wessels 2001: 461).

Den passive perioden og opprettelsen av COSAC

Selv om nasjonale parlamenter ikke har spilt noen stor rolle i EUs institusjonelle struktur, ble rollen til nasjonale parlamenter debattert allerede i 1974, mens det ennå var de nasjonale parlamentarikerne som hadde sete i EP (Martinelli 2004: 755). Like fullt ble det ikke gjennomført noen store endringer med hensyn til nasjonale parlamenters rolle. Tvert imot fulgte en svekkelse for de nasjonale parlamentene i EU da det ble innført direkte valg til EP i 1979. Den parlamentariske kanalen ble likevel av mange sett på som godt ivaretatt. Nasjonale parlamenter viste lite ønske om å innta en større rolle i EU helt frem til 1980-tallet (Norton 1996: 23, Martinelli 2004: 755, Myhre 1995: 50). Europeiske spørsmål ble i denne perioden behandlet som utenrikspolitikk i de nasjonale parlamentene, som oftest et øvende prerogativ, og dermed av mindre betydning for nasjonale parlamenter. Både på nasjonalt nivå og på EU-nivå var dermed nasjonale parlamenter passive i EU-politikken. I 1989, ti år etter at det ble innført direkte valg til EP, ble det opprettet et forum for delegasjoner fra nasjonale parlamenters EU-komitéer. Den første konferansen ble kalt *Inter-parliamentary Conference of bodies specialised in European Affairs*. Konferansene blir fremdeles arrangert hvert halvår, og på den fjerde konferansen tok det navnet COSAC, et akronym for det franske *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires*. Hovedagendaen for den første konferansen var hvordan de nasjonale parlamentene kunne øke sin kontroll med EU, et tema som fremdeles er svært relevant (COSAC 2010: 4).

Nasjonale begrensninger på muligheten til innflytelse i EU-politikken

Nasjonale parlamenter har i store deler av EUs historie vært ute av stand til å innta en større rolle i EUs lovgivning. Dette skyldes ifølge Norton (1996: 30) en rekke faktorer. For det første er det konstitusjonelle og prosedurale begrensninger i flere land som skal hindre en sammenblanding av funksjonene til regjeringen og parlamentet. For det andre er det slik at størrelsen og kompetansen til EU-komiteene i nasjonale parlamentene ofte er for liten og arbeidsmengden for stor til at de kan håndtere alle EUs dokumenter. For det tredje har nasjonale parlamenter av ideologiske grunner vært uvillige til å innta en større rolle. I noen parlamenter har det vært en sterk forpliktelse til europeisk integrasjon, og dermed også en anerkjennelse av at det europeiske nivået er velegnet for å formulere, debattere og vedta felleseuropeiske lover. Proeuropeiske holdninger har derfor gitt få insentiver til granskning (Norton 1996: 30-33, Kiiver 2006b: 67). For det fjerde har også nasjonal politisk kultur for ikke å framheve nasjonale parlaments rolle bidratt til motstand mot å la disse slippe til mer i EU-spørsmål (Norton 1996: 30-33). Likevel har også noen nasjonale parlamenter vært pådrivere for mer deltakelse på EU-nivå. De landene som bidro med flest arbeidsdokumenter til konventets arbeidsgrupper, var de som allerede har nasjonale parlamenter som utfører granskning i EU-saker (Raunio 2011: 311). De nasjonale parlamentene er derfor ikke én enhetlig aktør med en felles preferanse, noe man kanskje kan få inntrykk av, særlig siden de har et felles organ som COSAC. Kiiver (2006b: 25) skriver:

The term 'the national parliaments' neither covers a homogenous group of institutions, nor does it denote monolithic bodies acting independently of, or in opposition to, their national governments [...]. Instead, the term refers to a number of national institutions which sometimes roughly correspond with each other, and which are sometimes hardly comparable [...].

(Kiiver 2006b: 25)

Demokratisk legitimitet, subsidiaritet, kompetansefordeling og proporsjonalitet

Kommisjonen definerte i 1992 subsidiaritet på følgende måte:

In practical terms it implies for the Community Institutions, and in particular for the Commission, the application of the simple principle of good sense that, in the exercise of its competences, the Community should do only what is best done at this level. The burden of proof is on the Community institutions to show that there is a need to legislate and take action at Community level and at the Intensity proposed.

(Kommisjonen SEC(92) 27)

Den første artikuleringen av subsidiaritetsprinsippet tilskrives som regel Pave Pius 11. Det ble lansert som en doktrine innenfor katolsk filosofi, som gikk ut på at staten hadde fratatt de små sosiale samfunnene og gruppene, som familien og kirken sine funksjoner, og at de måtte få mer autonomi. Mens flere hevder suverenitetsprinsippet tilhører føderalstaten, er dette ikke nødvendigvis tilfelle, da det brukes av både tilhengere og motstandere av føderasjoner. Det finnes grovt sett tre ulike tradisjoner på området. Den første er den kristendemokratiske som bygger på den katolske sosialfilosofien slik jeg har skissert ovenfor. De små sosiale gruppene i samfunnet skal få være selvstendige enheter, og staten skal være det juridiske rammeverket, men med begrenset intervensjon. Den neste varianten er basert på den tyske føderalismen, med klart spesifiserte kompetanseområder lagt til ulike regionale og lokale nivåer. Denne formen er også mer statisk, da den søker å slå dette fast i konstitusjonell form. Den tredje varianten tilhører den britiske konservative ideologien og dukket opp i 1991 under den intergovernmentale konferansen som produserte det første utkastet til Maastrichttraktaten. For disse er subsidiaritetsprinsippet en måte å begrense EUs innflytelse på nasjonalt nivå. Disse tre ulike forståelsene av subsidiaritet skiller seg særlig fra hverandre i synet på om det er små sosiale grupper, regioner, eller nasjonalstaten som skal ivaretas (Peterson 1994: 117–119). Dette illustrerer av Peterson (1994: 118): «[...] differing visions of the proper relationship between state and society can lead to radically different views about which level of government should intervene in any given set of circumstances, or even whether government should intervene at all.» Jeg kommer tilbake til de ulike tolkningene av prinsippet senere i oppgaven. For

Timothy Kirkhope, medlem av konventet, var imidlertid prinsippet enkelt:

The principle of subsidiarity is a simple one. Where we can work together as Europeans, we should do so; where we cannot work together, for lack of agreement or where there is no pressing need to do so, we should arrange things on a national basis.

(WG 1 - WD 16: 2)

Subsidiaritetsprinsippet er en av tre måter for å forhindre overdrevet sentralisering av lovgivningsmyndighet på europeisk nivå. Det første er prinsippet om kompetansefordeling. Dette er et rent juridisk spørsmål om hvorvidt traktaten gir EU kompetanse til å handle på en bestemt måte i en bestemt sak. Det neste prinsippet, subsidiaritetsprinsippet, referer ikke til selve kompetansefordelingen, men til utøvelsen av denne; selv på områder hvor EU har kompetanse, skal denne kun utøves når et formål best realiseres på EU-nivå framfor nasjonalt nivå. Det tredje prinsippet, proporsjonalitetsprinsippet, dreier seg om omfanget og intensiteten i et lovforslag (CONV 156/02: 1). Selv om de er forskjellige, er disse tre prinsippene likevel nært forbundet.

EUs kompetanse er nedfelt i traktatens artikkel 5 (CONV 47/02: 5). Den lovgivende kompetansen er av tre typer: eksklusiv, delt, og komplementær. Disse spesifiseres ikke i traktaten, men defineres i EUs dokumenter. EU har eksklusiv kompetanse når EU ifølge traktaten alene kan gi lover på et område. Innblanding fra medlemsland krever autorisasjon fra EUs institusjoner (CONV 47/02: 6). Medlemslandene har eksklusiv kompetanse på områder som ikke omfattes av traktaten, områder som traktaten eksplisitt forbyr EU å gå inn på, samt på områder hvor traktaten eksplisitt slår fast at kompetansen ligger hos medlemslandene (CONV 47/02: 8). Delt lovgivningskompetanse innebærer at medlemsstatene kan gi egne lover dersom EU ikke allerede har gitt noen lover som legger hindringer. Når EU har innført lover på et område, står ikke medlemsstatene lenger fritt til å gjøre det, bortsett fra å gi lover som gjør implementeringen av EUs lover mulige. Dersom EU gir lover, har disse forrang over nasjonal lov (CONV47/02: 7). EU har komplementær kompetanse når kompetansen er begrenset til å supplere, støtte eller koordinere medlemsstatenes lovgivning og handlinger. Lover gitt av EU kan ikke hindre medlemsstatene i selv å

gi lover på dette området, men EU kan gi lover som ikke bryter eller griper inn i disse (CONV 47/02: 8).

Spørsmålet om subsidiaritet er spesielt relevant på områder hvor lovgivningskompetanse er delt eller komplementær (WG 1 – WD 4, Piris). Særlig er spørsmålet vanskelig når kompetansen er delt, da den ifølge traktaten hverken eksplisitt er lagt til EU eller medlemslandene. De fleste av EUs lover faller i denne kategorien (CONV 47/02: 7). Selv om delt lovgivningskompetanse betyr at EU kan gi lover som har forrang over nasjonal rett, gjenstår likevel spørsmålet om EU bør gjøre det, hvilket nettopp er spørsmålet om subsidiaritet. Siden traktaten ikke definerer hva eksklusiv kompetanse innebærer, eller lister opp områdene hvor dette gjelder, er det opp til EUs institusjoner å avgjøre dette. Å sikre en riktig bruk av kompetanse i henhold traktaten, er en av hovedgrunnene til EU-domstolen, heretter forkortet ECJ, sin eksistens (WG 1 – WD 4: 5). Det gjelder altså først å slå fast hvorvidt EU har kompetanse til å gi lover før man kan undersøke om forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet.

Subsidiaritetsprinsippet introduseres i EU

Det første sporet av subsidiaritetsprinsippet i EU-sammenheng, finner vi på 1980-tallet. Med Enhetsakten i 1987, og i forbindelse med de rundt 300 direktivene som måtte vedtas for å opprette det indre markedet, skjøt antall EU-direktiver som måtte implementeres av nasjonale parlamenter fart. Da skjedde det også institusjonelle endringer internt i flere av de nasjonale parlamentene, og det ble opprettet EU-komiteer og systemer for granskning av egen regjerings posisjon i EU, men disse ble som nevnt utstyrt med ulike mandat (Norton 1996: 30). Den første direkte referansen til subsidiaritet i EU kom ikke før i Maastrichttraktaten, men med Enhetsaktens artikkel om miljøbeskyttelse ble subsidiaritet likevel et tema, selv om dette var mer indirekte. Rundt midten av 1980-tallet anerkjente de fleste medlemsstatene behovet for å ta noen felles grep for miljøet. Danmark fryktet da at opprettelsen av felles EU-standarder ville medføre en svekkelse av deres egne, svært strenge miljøstandarder. Dermed ble det vedtatt at: «*the Community shall take action relating to the Environment to the extent to which the objectives can be attained better at Community level than at the level of individual Member States*» (House of Lords European Union Committee 14th Report of Session 2004–05, Peterson 1994: 118). Subsidiaritetsprinsippet ble i EU-sammenheng

eksplisitt foreslått av Delors, daværende president for Kommisjonen, etter et møte med representanter fra de tyske delstatene i 1988. De tyske delstatene fryktet EUs intervensjon på delstatsnivå (Estella 2002: 84, Peterson 1994: 118, Gretschmann 1991: 52). Pappas, Generaldirektør for European Institute of Public Administration (EIPA), uttalte på konferansen med navnet *Jaque Delors Colloquium* som ble holdt i 1991:

These last few years European Integration has made rapid and unexpected progress. However, if one wishes to continue along this road, new policy initiatives will have to be pursued. If political and administrative capacities are not accompanied by legal competences, the danger of there being an overload will be great and there might well be a perilous phase of 'Eurofrustration' created by the great confusion governing the subject of the division of responsibilities.

(Pappas 1991: 2)

Maastrichtraktaten og Amsterdamtraktaten

Med Maastrichtraktaten ble for første gang to forhold som angikk nasjonale parlamenter nedfelt i to erklæringer. Det ene var *Declaration on the role of National Parliaments in the European Union* (erklæring 13), som slo fast at EU hadde et mål om å øke deltakelsen fra de nasjonale parlamentene. Dette skulle oppnås gjennom å bedre informasjonsutvekslingen mellom nasjonale parlamenter og EP. I tillegg skulle regjeringene i medlemslandene sørge for at Kommisjonens lovforslag ble gjort tilgjengelig for de nasjonale parlamentene tidlig nok til at disse kunne sette seg inn i forslagene (CONV 67/1/02 REV 1: 2). Den andre erklæringen var *Declaration on the Conference of the Parliaments* (erklæring 14), som gav det interparlamentariske samarbeidet (COSAC) en rådgivende funksjon i spørsmål om hovedtrekkene i EU (Fløystad 2006: 6-7). Presidentene for Kommisjonen og for Rådet skulle også rapportere om tilstanden i EU på de interparlamentariske konferansene. I tillegg til dette ble altså subsidiaritetsprinsippet for første gang slått fast i traktatens protokoll, men ikke knyttet til nasjonale parlamenter (CONV 67/1/02 REV 1: 2). Det heftet imidlertid en rekke uklarheter ved de nye bestemmelsene, noe jeg nå skal drøfte nærmere.

Forhandlingene om subsidiaritetsprinsippets innhold

Den første uklarheten i Maastrichtraktaten bestod i at det ble tatt inn to ulike referanser til subsidiaritet. Maastrichtstraktatens artikkel A

slår fast: «*This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen*». I artikkel nr. 3 bokstav b, står det derimot:

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

(Maastrichttraktatens artikkel A)

Mens det i den første artikkelen slås fast at beslutninger skal tas nærmest mulig innbyggerne, slår den andre fast at de skal tas på nasjonalt nivå dersom ikke det er nødvendig å gjøre det på EU-nivå. Det er ikke klart om subsidiaritet viser til sosiale grupper eller stater. Denne tvetydigheten gjenspeiler ulike forståelser og ønsker om hva som skulle ligge i subsidiaritetsprinsippet (Peterson 1994: 120). Subsidiaritetsprinsippet og dets tvetydighet var resultatet av en forhandlingsprosess som jeg nå skal utdype.

På grunn av motstanden Maastrichttraktaten ble møtt med, fikk subsidiaritetsprinsippet en større rolle enn det var tiltenkt i det opprinnelige utkastet. Subsidiaritet ble for alvor et spørsmål etter at danskene hadde stemt nei til Maastrichttraktaten med 50,7 prosent i en folkeavstemning i juni 1992. Det var i Danmark at den største motstanden mot Maastrichttraktaten viste seg, men det ble imidlertid bare et knapt flertall for traktaten i folkeavstemningen også i Frankrike (Estella 2002: 83). Ett år senere, etter en ny avstemning og en ny regjering, ble traktaten likevel vedtatt i Danmark. Et av danskernes hovedankepunkter var EUs avstand fra innbyggerne, hemmelighold og utilstrekkelig demokratisk kontroll (Peterson 1994: 121). For Storbritannia bød også ratifisering av Maastrichttraktaten på problemer fordi den inneholdt formuleringer om aspirasjonen om en føderasjon. På konferansen som ble holdt i Edinburgh i desember 1992, ble subsidiaritetsprinsippet tatt inn i traktatforslaget for å løse begge disse problemene (Warleigh 2003: 64–65). For Storbritannias vedkommende er det ikke åpenbart at subsidiaritetsprinsippet ville være noen løsning, fordi dette prinsippet ofte forbindes med nettopp føderalstater, og da særlig Tyskland. Den tyske tradisjonelle

forståelsen av subsidiaritet var imidlertid heller ikke akseptabel for Storbritannia. De hadde en annen forståelse, hvor det ikke var folket, men nasjonalstaten som var det laveste nivået.

EUs subsidiaritetsprinsipp ble negativt definert, slik at EU kun skal gi lover på områder hvor nasjonalstatene ikke kan gjøre det bedre. Bare der hvor nasjonalstatene kommer til kort, kan EU handle (Peterson 1994: 120–121). Prinsippet kunne også tenkes omvendt, nemlig at kun det som ikke utføres best på EU-nivå skal gjøres på nasjonalt nivå. Kommisjonen var forkjempere for en slik forståelse av subsidiaritetsprinsippet i 1992 (Estella 2002: 86). Den eneste forskjellen er rekkefølgen i vurderingen, men denne var altså av stor betydning for Storbritannia. Et prinsipp som sier at politikken skal utformes på det best egnede nivået, vil like gjerne kunne tale til EUs fordel som til medlemsstatenes. For å oppnå klarhet ønsket derfor tyske og belgiske politikere å slå fast kompetanseforholdet mellom nasjonalt nivå og EU-nivået. Dette ville innebære å gjøre subsidiaritet til et juridisk prinsipp i tråd med den tyske legale tradisjonen. Dette ville ikke Storbritannia, som fryktet det ville frata medlemsstatene muligheten til å bestemme hvilken politikk som skulle føres hvor, og at det hele skulle overlates til ECJ (Peterson 1994: 120–121).

Resultatet av forhandlingene ble et kompromiss. Artikkel A i Maastrichttraktaten skulle beskytte myndigheter på nivået under det nasjonale. Dette var for å tekkes Belgia og Tyskland. Referansen til EUs føderale aspirasjoner ble fjernet, slik Storbritannia krevde. I tillegg kom artikkel 3 bokstav b, som skulle sikre nasjonalstatenes forrang. Artikkel A passer med den tyske og belgiske forståelsen av subsidiaritetsprinsippet, mens artikkel 3 bokstav b passer med den britiske. Peterson (1994: 120) skriver: «*Such ambiguity is typical of the Maastricht Treaty. It is a remarkably complex and vague document which reflects countless compromises between governments which lack a common vision of the EC's future*» (Peterson 1994: 121).

Innføringen av kvalifisert flertall

Et naturlig spørsmål er hvorfor avstand til innbyggerne og manglende innsyn i EUs aktiviteter ble et problem, slik Danmarks motstand mot Maastrichttraktaten viste. En del av forklaringen kan ligge i gjeninnføringen av kvalifisert flertall i Enhetsakten i 1987, slik Estella (2002: 82) hevder: «*[...] there is a direct connection between the introduction of subsidiarity into the EC Treaty and the legitimacy crisis that*

has affected the Community since the inclusion of the majority principle in its institutional structure.» Selv om nasjonale parlamenter ikke har hatt noen direkte måte å tilkjenne sin mening i EU på etter 1979, hadde de nasjonale regjeringene denne muligheten helt fram til Enhetsakten. Grunnen til dette var at medlemsstatene kunne blokkere lovforslag de var imot, siden avgjørelser ble tatt ved konsensus (Estella 2002: 37). Muligheten til å reservere seg mot ethvert uønsket forslag ble redusert med Enhetsakten, da en medlemsstat nå kunne bli overkjørt med 71 prosent av de veiede stemmene i Rådet (WG IV – WD 8: 6). Likevel innebar dette indirekte at også nasjonale parlaments påvirkning ble svekket, fordi selv i tilfeller hvor nasjonale parlamenter hadde muligheten til å utstyre regjeringen med forhandlingsmandat, slik som i Danmark, ville ikke dette hindre upopulære beslutninger dersom regjeringen ble overkjørt (WG IV – WD 8: 6, Maurer). Subsidiaritetsprinsippet kan derfor ha vært ansett som en sikkerhet mot å bli fullstendig overkjørt av flertallsavgjørelser: *«Subsidiarity has become a tool which governments can use to block Commission actions which might be inconvenient or threatening to them»* (Peterson 1994: 128). Regjeringer som følte at EU påla dem oppgaver de ikke burde ha, eller intervenerte på deres kompetanseområder, kunne etter Maastrichttraktaten klage dette inn for ECJ (Estella 2002: 82). På konventet i 2002–2003 ble også denne koblingen mellom kompetansespørsmålet og beslutningsprosedyrer framhevet i et skriv fra presidentskapet til konventets plenumssamling. Gjennom traktatendringene har behovet for en klargjøring av kompetanseforholdet særlig økt på to områder; der hvor kvalifisert flertall har erstattet konsensus, og der hvor EU har fått mer makt (CONV 47/02). Det siste området kommer jeg tilbake til mot slutten av empirikapittelet.

Uklarheter om anvendelsen av subsidiaritetsprinsippet

I tillegg til motstridende formuleringer om selve subsidiaritetsprinsippet, var det ikke klart hvem eller hvilket organ i EU som skulle oversende dokumentene med informasjon og lovforslagene til de nasjonale parlamentene. Dette forble uklart også etter Amsterdamtraktaten (XXIV COSAC). Det ser imidlertid ut til å ha vært antatt at det skulle være de nasjonale regjeringene, og det har i praksis vært deres oppgave i den grad de har tatt på seg forpliktelsen (WG IV – WD 8: 4). En annen uklarhet var ordlyden om at nye lovforslag skulle sendes til nasjonale parlamenter «i god tid». Hva som regnes som god tid, var det også opp til den enkelte regjering å vurdere (Fløystad 2006: 8, WG IV – WD 8: 4). I tillegg ble visse doku-

menter ikke nevnt i protokollen, slik at det var uklart hvordan man skulle forholde seg i disse tilfellene. Dette gjaldt blant annet forslag fra andre medlemsland, saker tilhørende det som tidligere var EUs andre pillar, altså den felles sikkerhets- og utenrikspolitikken (CFSP) (Hayes-Renshaw og Wallace 2006: 11), samt saker om økt samarbeid (WG IV – WD 8: 4). Selv om Maastrichttraktaten slo fast at nasjonale parlamenter skulle få en større rolle, var det heller ikke enighet mellom EUs institusjoner om hvilken form rollen skulle ta, og hvor omfattende den skulle være. EPs syn var at nasjonale parlamenter individuelt skulle øke kontrollen over egen regjering, og at den økte rollen dermed skulle utøves på nasjonalt nivå (Norton 1996: 28). Det siste, og kanskje viktigste poenget, er at det helt fra innføringen av subsidiaritetsprinsippet var uklart hvem som skulle kontrollere at prinsippet ble overholdt. Ansvaret for å overvåke etterlevelsen av subsidiaritetsprinsippet ble ikke lagt til noen enkelt institusjon, men spredt mellom de ulike institusjonene (WG IV – WD 8: 4).

Nicetraktaten og Laekendeklarasjonen

I Nice-traktaten, som ble signert i 2001, hadde debatten utviklet seg videre, med spørsmålet om hvorvidt nasjonale parlamenter skulle institusjonaliseres i EUs system og om de skulle utfylle EP (Fløystad 2006: 6–9). Det kom imidlertid heller ingen store endringer her. EU traktatfestet at spørsmålet om kompetansefordelingen mellom EU og medlemsstatene, subsidiaritetsprinsippet, samt rollen til nasjonale parlamenter i EUs struktur, skulle debatteres på Laeken-konferansen i 2001 (Nice-traktatens erklæring 23). Spørsmålet om kompetansefordeling ble inkludert etter forespørsel fra den tyske regjeringen, ettersom de tyske delstatene hadde kritisert mangelen på klarhet i hvilke oppgaver som tilhørte EU og hvilke som tilhørte det nasjonale nivået, eller for deres del, delstatsnivået (Piris 2010: 76). Forslag om å slå fast kompetanseforholdet hadde imidlertid også blitt foreslått under Maastricht-forhandlingene (House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 10).

På Laeken-konferansen ble disse spørsmålene riktignok debattert, men konferansen var ikke et forum for å gjennomføre traktatendringer, slik at man igjen bare trakk opp de viktigste problemstillingene, som man så måtte ta stilling til ved en senere anledning. Det ble bestemt at det skulle holdes et konvent for å løse disse lenge ubesvarte spørsmålene. I Laekendeklarasjonen ble det stilt spørsmål om hvorvidt nasjonale parlamenter burde bli representert i en ny

institusjon, på linje med EP og Rådet, hvorvidt de burde få en rolle på områder hvor EP ikke har kompetanse, samt om subsidiaritet burde være en oppgave for nasjonale parlamenter å kontrollere (CONV 67/02: 3–4). Spørsmålene ble forsøkt løst med EWS i Lisboaatraktaten, og her ble det også endelig slått fast hvem som skulle overvåke overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet, da denne muligheten ble tildelt de nasjonale parlamentene. EWS trådte imidlertid først i kraft i 2009, 16 år etter at subsidiaritetsprinsippet ble innført i EU. Kompetanseforholdet ble heller ikke slått fast eksplisitt i Lisboaatraktaten, men medlemmene på konventet endte opp med å beskrive status quo. Listen over hva som er EUs eksklusive kompetanse er uttømmende, men listen over områdene for delt kompetanse er det ikke (Piris 2010: 77). Subsidiaritetsprinsippet kan ses på som en måte å erstatte behovet for en fullstendig kompetansefordeling, hvor det ikke lenger fantes noe delt kompetanse, ved at man bestemte at subsidiaritetsprinsippet ville gi svar på hvilket nivå som hadde hvilken kompetanse i den enkelte sak (House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 10).

Early Warning System

Navnet Early Warning System forekommer ikke i selve Lisboaatraktaten, men ble tatt i bruk av arbeidsgruppe én som lanserte forslaget, og det ble brukt under konventet i 2002–2003. Lisboaatraktaten skisserer følgende prosedyre: Kommisjonens konsultasjonsdokumenter, planleggingsdokumenter og det årlige lovgivningsprogrammet skal sendes direkte fra Kommisjonen til de nasjonale parlamentene samtidig med at de oversendes EP og Rådet. Agendaen for, utfallet av, og referater fra rådsmøtene skal også sendes til nasjonale parlamenter samtidig med at det sendes til nasjonale regjeringer. Det samme gjelder alle lovforslag fra Kommisjonen, EP, medlemsstater, EF-domstolen, anbefalinger fra Den europeiske sentralbanken og forespørsler fra Den europeiske investeringsbanken. Forslag som kommer fra Kommisjonen eller Europaparlamentet skal oversendes direkte av disse institusjonene selv. Forslag fra de øvrige institusjonene skal oversendes av Rådet. Kommisjonen skal hvert år sende en rapport over anvendelsen av artikkel 5 i Lisboaatraktaten, som omhandler subsidiaritet, til EP, Rådet, nasjonale parlamenter, The European Social Committee og Regionkomiteen (CoR) (Protokoll 2 artikkel 9).

Nasjonale parlamenter kan innen åtte uker fra et utkast til en lov legges fram, men før det er vedtatt, sende inn en klage, en såkalt *Reasoned Opinion*, til Kommisjonen, EP eller Rådet dersom de mener at subsidiaritetsprinsippet er brutt. Dersom forslaget er fremmet av en annen EU-institusjon eller en medlemsstat, skal klagen videresendes til denne av Rådet (Protokoll 2, artikkel 3). Hvert av de nasjonale parlamentene har to stemmer hver. I to-kammersystemer har hvert kammer én stemme (Protokoll 2 artikkel 6 og artikkel 7 nr. 1). Dersom en klage får støtte fra 1/3 av stemmene i de nasjonale parlamentene, må forslaget revurderes. Lovgivningsforslag som omfattes av artikkel 76 i TEUF krever ¼ flertall. Dette gjelder områdene justis, frihet og sikkerhet. Kommisjonen, eller den institusjonen som har fremmet forslaget, må deretter vurdere forslaget på nytt, og kan endre det, trekke det tilbake eller beholde det. Dersom det beholdes, må dette grunngis (Protokoll 2 artikkel 7 nr. 2). På områder som faller inn under *The Ordinary Legislative Procedure*, også kalt Medbestemmelsesprosedyren¹, kreves det simpelt flertall for at forslaget skal revurderes. Kommisjonen velger om den vil endre, forkaste eller beholde forslaget. Dersom Kommisjonen velger å beholde forslaget, må den i et dokument, som også kalles en *Reasoned Opinion*, rettfærdiggjøre hvorfor den mener forslaget er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet. Dette dokumentet, sammen med de nasjonale parlamentenes uttalelse, skal deretter sendes til de lovgivende institusjonene, Rådet og EP for vurdering. Dersom et flertall på 55 prosent av stemmene i Rådet, eller et flertall av avgitte stemmer i EP mener forslaget ikke bryter med subsidiaritetsprinsippet, vil saken henlegges (Protokoll 2 artikkel 7 nr. 3).

Protokoll 2 artikkel 8 slår fast at det ikke lenger kun er medlemsstatene, ved regjeringene, som kan ta anklager om brudd på subsidiaritetsprinsippet inn for ECJ, men at dette også kan gjøres av nasjonale parlamenter eller et av kamrene i parlamenter med flere kamre, så lenge de informerer sine regjeringer om det². Besselink (2006: 123) skriver om denne ordningen i Konstitusjonstraktaten, som for øvrig er den samme som i Lisboastraktaten, at «*the protocol pierces the veil of the member state*». Regjeringen som det formelle bindeleddet

¹ For medbestemmelsesprosedyre, se:

<<http://www.consilium.europa.eu/policies/ordinary-legislative-procedure>>.

² Den samme muligheten gis også til Regionkomiteen, (forkortet COR), (Lisboastraktatens protokoll 2, art 8).

mellom EU og nasjonale parlamenter i subsidiaritetssaker, faller bort i protokoll 2³. Like fullt påligger det fortsatt, som i Amsterdamtraktaten, alle EUs institusjoner å sikre at de respekterer prinsippene om subsidiaritet og proporsjonalitet (Protokoll 2 artikkel 1). Det skal fremdeles også slås fast gjennom en individuell vurdering at ethvert lovforslag er i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet. Videre skal det også gjennom kvalitative, og dersom mulig, kvantitative indikatorer, grunngis hvorfor den aktuelle politikken best kan oppnås på EU-nivå (Protokoll 2 artikkel 5). COSAC skal i tillegg fremme informasjonsutveksling og vurdering av beste praksis mellom de nasjonale parlamentene og Europaparlamentet. COSACs forslag er fremdeles ikke bindende for nasjonale parlamenter. Det er kun et forum for utveksling av idéer (Protokoll 1 artikkel 10; Raunio 2011: 312).

I Lisboa-traktaten har også regionene blitt tilkjent en større rolle, da også Regionkomiteen (CoR) kan ta saker om subsidiaritetsbrudd til ECJ. Gjennom annekamrene i flere nasjonale parlamenter har også delstater og regioner i flere medlemsland representanter på nasjonalt nivå som kan ta i bruk EWS. Dermed kan det argumenteres for at subsidiaritetsprinsippet i dag er en blanding av den britiske og den tyske forståelsen. Her er tvetydigheten med lokalt og nasjonalt nivå fra Maastricht forsøkt løst, da begge deler slås fast i samme artikkel i stedet for to ulike:

Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

(Lisboa-traktatens artikkel 5 nr. 3)

Konventmetoden

Konstitusjonstraktaten ble særlig utarbeidet på konventet som varte fra 2002 til 2003. Den endelige traktatteksten som ble vedtatt av Rådet 17. og 18. juni 2004, inneholdt 90 prosent av de opprinnelige forslagene fra konventet. Også på de punktene som angikk nasjonale parlamenter ble 90 prosent av de opprinnelige forslagene beholdt

³ Hvilket spillerom nasjonale parlamenter faktisk får, avhenger likevel av styrkeforholdet mellom regjering og parlament.

(Martinelli 2004: 761). Å holde konvent er en ganske ny metode for å reformere traktater, og det har bare vært holdt ett tidligere, nemlig konventet som utarbeidet EUs Menneskerettighetscharter (Kiiver 2006b: 142). Konventets deltakere var stats- eller regjeringsoverhodet for de 15 medlemslandene og fra de 13 landene som hadde søkt om EU-medlemskap. I tillegg til dette var det 30 representanter fra de nasjonale parlamentene i medlemslandene og 26 fra søkerlandene, samt at EP var representert med 16, og Kommisjonen representert med to representanter. Videre hadde flere komitéer representanter som deltok som observatører. I henhold til Laeken-deklarasjonen hadde søkerland rett til å delta, men uten mulighet til å forhindre medlemslandene i å ta avgjørelser ved konsensus (konventets nettsider 2012)⁴. Ved konventets start ble det blant annet nedsatt egne arbeidsgrupper som skulle arbeide med spørsmålene om subsidiaritet (arbeidsgruppe én) og nasjonale parlaments rolle (arbeidsgruppe fire). Det var arbeidsgruppe én som lanserte forslaget om å opprette EWS (CONV 579/03: 2).

Mens forhandlingene i forkant av Maastricht- og Amsterdamtraktaten fokuserte på strategiske beslutninger på de viktigste politikkområdene og utsatte flere av de mest omstridte temaene, fokuserte konventet i 2002–2003 og Konstitusjonstraktaten mer på prosedyrer og fordeling av kompetanse og autoritet fremfor konkrete politiske spørsmål (Wallace 2005: 487). I motsetning til IGC-er, er konventer åpne for offentligheten. De er også mer demokratiske og anses dermed også for å være mer legitime fora for å utarbeide konstitusjonelle avgjørelser (Scönlau 2007: 74). En IGC er hovedsakelig et intergovernmentalt forum, hvor nesten alle deltakerne er regjeringsmedlemmer, med unntak av noen få deltakere fra Kommisjonen, og i nyere tid, med EP-representanter som observatører (Piris 2010: 15). Til forskjell fra dette hadde konventet i 2002–2003 som nevnt, en bred skare av deltakere og flere ulike arbeidsmetoder. Opprettelsen av saksspesifikke arbeidsgrupper var et spesielt trekk ved The Convention on the Future of Europe, til forskjell fra det første konventet som ble holdt, og helt ulikt praksisen ved tradisjonelle IGC-er (Schönlau 2001: 98). På grunn av mangfoldet av deltakere på konventet ble det bestemt at konventet skulle ta

⁴ Konventets nettsider er tilgjengelig på:

<http://european-convention.eu.int/EN/organisation/organisation2352.html?lang=EN>.

avgjørelser ved konsensus (Piodi: 26). Konventer i EU er imidlertid ikke juridisk bindende, men må sanksjoneres av en påfølgende IGC (Kiiver 2006c: 250). I tråd med tradisjonelle prosedyrer var det også Rådet som opprettet konventet og bestemte sammensetningen og arbeidsmetodene (Schönlau 2007: 15). Rådet har dermed fremdeles siste ordet, og kontroversielle forslag kan lukes ut av traktaten. Møtene er heller ikke offentlige. Likevel er alle dokumenter og bidrag til diskusjonene gjort tilgjengelig på Rådets nettsider (Piris 2010: 18). IGC-en etter konventet ble holdt fra oktober 2003 til juni 2004, og den konsentrerte seg om de temaene som det ikke lyktes konventet å oppnå full enighet om. IGC-en endret bare rundt 10 prosent av konventets utkast til traktat (Martinelli 2004: 761), og dermed var endringene i Konstitusjonstraktaten i hovedsak utarbeidet av et forum som ikke var rent mellomstatlig. Kun 25 prosent av deltakerne på konventet var regjeringsrepresentanter (Piris 2010: 15). På noen områder førte konventets bruk av arbeidsgrupper til at flere og bredere forslag ble vurdert:

[...] the majority of conventionnels interviewed seemed to agree that the working groups were useful and necessary to deepen and to enliven the debates beyond what was possible in the Convention, because plenary sessions, especially in the earlier phases, were felt to be excessively formal, often consisting in the delivery of pre-prepared statements. In some cases the working groups produced relatively far-reaching proposal [...].

(Schönlau 200: 100)

Forskjeller mellom Konstitusjonstraktaten og Lisboa-traktaten

Barrett (2008: XiX) skriver at Lisboa-traktaten har konstitusjonstraktatens substans, men ikke dens form. Alle de ni klausulene som omhandler nasjonale parlaments rolle i EU, ble overført fra Konstitusjonstraktaten til Lisboa-traktaten i mer eller mindre identisk form (Barrett 2008: XiX). Selv om det meste ble bevart, er likevel ikke Konstitusjonstraktaten og Lisboa-traktaten helt identiske. Det ble tilført noen få nye momenter i Lisboa-traktaten som angår nasjonale parlamente, som ikke finnes i Konstitusjonstraktaten (Barrett 2008: XXii). Rådets presidentskap uttalte i 2007 at: «concerning national parliaments, their role will be further enhanced compared to the provisions agreed in the 2004 IGC» (Barrett 2008: XXiii). Dette kom i form av en ny generell artikkel (artikkel 12) om nasjonale parlaments rolle. Selv

om Lisboa-traktaten var første gang nasjonale parlamenter ble nevnt i selve hovedteksten i en traktat, skal protokoller imidlertid ikke ha mindre relevans enn artikler. Konstitusjonstraktaten slo i artikkel IV-442 fast at: «*The Protocols and Annexes to this Treaty shall form an integral part thereof.*» Raunio (2011: 308) ser ut til å mene at forskjellen mellom nasjonale parlamenter posisjon i Konstitusjonstraktaten og Lisboa-traktaten primært er av symbolsk karakter.

De to protokollene, *Protocol on the Role of National Parliaments* og *Protocol on the Principles of Subsidiarity and Proportionality*, forelå i omtrent identisk form, med samme ordlyd og nummerering som Konstitusjonstraktaten. En forskjell i *Protocol on the Role of National Parliaments* er at mens det i konstitusjonstraktaten stod at det skulle gå seks uker fra nasjonale parlamenter får lovforslagene forelagt til det kan tas en avgjørelse i Rådet, er tidsrammen nå endret til åtte uker (Barrett 2008: XXVi).

Konventet gikk opprinnelig inn for å skape EWS med kun et «gult kort»⁵, hvor nasjonale parlamenter kunne sende inn en klage til Kommisjonen, men hvor Kommisjonen selv kunne velge hvordan den ville forholde seg til klagen, og EP og Rådet ikke skulle vurdere et avslag. Dette forslaget ville imidlertid ikke gitt nasjonale parlamenter noe mer makt, da det aldri hadde vært noe som hindret dem i å sende inn sinte brev til Kommisjonen (Cooper 2011: 8). Det var lederne for de nasjonale regjeringene som senere tilføyde det som Cooper (2011: 23) omtaler som et «oransje kort» i IGC-en i forkant av Lisboa-traktaten. Det «oransje kortet» består i en endring i «Protocol on the Principles of Subsidiarity and Proportionality» altså protokoll 2, hvor det i paragraf 7 er tilført et punkt nummer 3. Det slås der fast at lovgivning som omfattes av *The Ordinary Legislative Procedure*, eller Medbestemmelsesprosedyren på norsk, krever simpelt flertall av alle de nasjonale parlamentenes stemmer for at Kommisjonen skal revurdere forslaget. Dersom Kommisjonen ikke tar klagen om subsidiaritet til etterretning, vil det avgjøres av Rådet og EP (Barrett 2008: XXiX). For første gang gis det i Lisboa-traktaten også grunnlag for å fjerne saker fra EUs agenda ut fra begrunnelser om brudd på subsidiaritetsprinsippet (Barrett 2008: XXXVi). Protokoll 2 artikkel 7 nr. 3 bokstav b slår fast at dette kan skje dersom en subsidiaritetsklage får støtte fra 55 prosent av Rådets medlemmer, eller et flertall

⁵ Språket er en fotballanalogi.

av de avgitte stemmene i EP. I dette tilfellet teller stemmene til små land like mye som stemmene til de store i Rådet (Barrett 2008: XXXViii). Med innføringen av artikkel 7 nr. 3, skapte Lisboa-traktaten imidlertid større barrierer for å sende inn en *Reasoned Opinion* på områder som omfattes av medbestemmelsesprosedyren, da det å oppnå flertall av stemmer, det vil si minst 28 av 54, er vanskeligere enn å oppnå 1/3. Samtidig gir dette nasjonale parlamenter en rolle som går ut over den rent rådgivende, da et avslag fra Kommisjonen innebærer at Rådet og EP må vurdere saken. Nasjonale parlamenter gis dermed et «oransje kort», men ikke et «rødt kort», som ville gitt dem muligheten til å stanse lovforslagene helt. Parlamentene utgjør ikke et lovgivende organ, men har potensiale til å kunne virke som et lovpåvirkende organ (Cooper 2011: 8). De kan som et kollektiv sette i gang en prosedyre som har mulighet for å hindre en ny lov i å vedtas på EU-nivå (Barrett 2008: XXXViii).

Konventets mål og arbeidsgruppenes mandater

Av mandatene til arbeidsgruppe én og fire framgår det at spørsmålene som angår nasjonale parlaments rolle i EU var av tre typer, nemlig hvordan EU kunne styrke nasjonale parlaments rolle, hvordan overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet kunne bedres, og hvordan EUs demokratiske legitimitet og nærhet til innbyggerne kunne økes. Arbeidsgruppe fire, som skulle utrede nasjonale parlaments rolle, vurderte særlig tre momenter; nasjonale parlaments eksisterende systemer for granskning av egen regjering, rollen til nasjonale parlamenter i å overvåke subsidiaritet, og effekten og verdien av multilaterale nettverk og interparlamentariske mekanismer på EU-nivå (CONV 579/03: 6). Det første momentet, nasjonale parlaments egen granskning, er det opp til medlemsstatene selv å bestemme, slik at denne arbeidsgruppen bare kunne gi anbefalinger om hva den anså som god praksis (CONV 579/03: 11). De to neste momentene angikk imidlertid EU-nivået mer direkte. At subsidiaritet ble drøftet av arbeidsgruppe fire, viser imidlertid at mandatene til disse to arbeidsgruppene hang nært sammen, og de holdt også et felles møte.

Mandatet til arbeidsgruppe én var å vurdere spørsmålene angående subsidiaritet fra Laekendeklarasjonen (CONV579/03: 2) Dette var, som nevnt, spørsmål om hvorvidt nasjonale parlamenter burde bli representert i en ny institusjon på linje med EP og Rådet, om de burde få en rolle på områder hvor EP ikke har kompetanse, samt om

subsidiaritet burde være en oppgave for nasjonale parlamenter å kontrollere (CONV 67/02: 3–4). Fordi de to arbeidsgruppenes mandat var så nært forbundet og fordi det foregikk utveksling mellom dem, vurderer jeg i denne delen forslagene deres samlet. Spørsmålet om legitimitet ble ikke tildelt noen arbeidsgruppe direkte, men det er sentralt i vurderingene til begge arbeidsgruppene. Dette fremgår særlig i referatene fra arbeidsgruppe fire:

One of the key challenges for the future of Europe is to bring the European Union closer to its citizens. Citizens often perceive the Union as distant. They feel that their influence on decision-making at the European level is too limited. This applies to shaping policy in areas of existing Union competences as well as to the transfer of new competences to the European level. This question of democratic legitimacy is directly linked to the role and powers of both the European Parliament and the national parliaments, be it through their scrutiny of their national governments or through direct involvement in European decisionmaking.

(CONV 74/02: 2)

Hva slags rolle nasjonale parlamenter skulle inneha i EU-systemet kom i stor grad til å dreie seg om spørsmålet om overvåking av subsidiaritet. Denne sammenhengen var allerede implisert i mandatene til de to arbeidsgruppene, men det var fullt mulig for arbeidsgruppene å foreslå separate tiltak for å styrke nasjonale parlaments rolle, for eksempel gjennom økt informasjonstilgang, og samtidig styrke overvåkingen av subsidiaritet ved å legge denne oppgaven til et helt annet, eller til og med et eget, organ. Det var ikke alle forslagene om å øke de nasjonale parlamentenes innflytelse som inneholdt subsidiaritet. Noen av forslagene innebar relativt beskjedne endringer. På den annen side gikk noen forslag mye lenger og ville gi nasjonale parlamenter mulighet til også å vurdere proporsjonaliteten i lovforslagene. I et av bidragene til arbeidsgruppe fire understrekes det at det ikke er noen grunn til at nasjonale parlamenter skal begrense aktivitetene til kun å gjelde granskning av subsidiaritet (WG IV – WD 3: 3; Lekberg). Like fullt ville arbeidsgruppene at EWS kun skulle gjelde subsidiaritetskontroll, men ikke proporsjonalitetskontroll, selv om det ble understreket at disse to prinsippene er nært forbundet. Det ble videre slått fast at alle lovforslag bør rettferdiggjøres ut fra både prinsippet om subsidiaritet og proporsjonalitet (CONV 353/02: 10). Mandatet til arbeidsgruppene var

imidlertid å finne en løsning på problemet med subsidiaritet, mens proporsjonalitet ikke er like framtrødende.

Hva slags prinsipp subsidiaritet var å anse som, ble også avgjørende for den formen subsidiaritetskontrollen fikk. Et av de viktigste spørsmålene gjaldt hvorvidt subsidiaritet skulle forstås som et politisk eller juridisk prinsipp, eller begge deler (WG 1 - WD 4: 15, Piris). Videre ble det diskutert hvorvidt subsidiaritet burde være et kollektivt ansvar eller legges til én enkelt aktør, og hvorvidt kontrollen burde skje i forkant av at loven vedtas, (*ex ante*), i etterkant, (*ex post*), eller både før og etter.

Debatten om subsidiaritetsprinsippets karakter

Juridiske ordninger

Muligheten for å vurdere hvorvidt en lov overholder subsidiaritetsprinsippet etter at loven er vedtatt, (*ex post*) var allerede til stede før konventet, da medlemsstatene kunne klage slike saker inn for ECJ. Subsidiaritetsprinsippet anvendelse i EU siden det ble tatt inn i traktaten har altså skjedd i form av politisk overvåkning og juridisk granskning. ECJ har imidlertid aldri uttalt seg spesielt om subsidiaritet, men den har likevel behandlet saker hvor brudd på subsidiaritetsprinsippet har vært et av ankepunktene.

Den vanligste måten subsidiaritetsprinsippet kan søkes løst på i ECJ er ved annullering (Estella 2002: 141). Domstolen har annullert lovforslag for brudd på prinsippet om kompetansefordeling og for brudd på proporsjonalitetsprinsippet, men den har aldri annullert lover for brudd på subsidiaritetsprinsippet (WG IV - WD 8: 41, CONV 156/02: 3). Representanter for ECJ og arbeidsgruppene hevdet at subsidiaritet er et politisk prinsipp. Dette er ikke fullstendig intuitivt, da det å konkludere i subsidiaritetssaker gjennom hele EUs historie har vært en oppgave for et juridisk organ som ECJ er. Likevel kan ikke ECJ vurdere subsidiaritet på eget initiativ (Corbett 2012: 150). Subsidiaritetsprinsippet befinner seg i et felt mellom det politiske og juridiske, noe som tydeliggjøres gjennom denne arbeidsdelingen med politisk overvåkning og juridisk prøving. Da subsidiaritet ble traktatfestet med Maastrichttraktaten i 1993, var det som et juridisk prinsipp (WG IV - WD 8: 41). I alle arbeidsdokumenter i forbindelse med konventet i 2002-2003, ble imidlertid det motsatte slått fast, altså at subsidiaritet var et politisk prinsipp. Kompetansen til å avgjøre

sakene er fremdeles tillagt ECJ, selv om ECJ har unngått enhver befatning med spørsmålet når saker har kommet til retten (WG IV – WD 8: 41, CONV 156/02: 3). Ut fra traktatteksten kan dermed subsidiaritetsprinsippet forstås som en mellomting mellom et juridisk og politisk prinsipp, men ECJs praksis tyder på at det er et politisk prinsipp. Subsidiaritetsprinsippet har imidlertid sjelden kommet opp for domstolen ifølge Jacobs, som var *Advocate-General* for ECJ. Domstolens rolle med hensyn til subsidiaritet begrenser seg hovedsakelig til spørsmål om hvorvidt institusjonene har oppfylt sine forpliktelser til å kommentere sin egen overholdelse av subsidiaritetsprinsippet, ikke hvor godt de gjør dette, altså selve substansen i denne vurderingen (CONV 156/02: 3). Estella (2002: 157) omtaler denne praksisen som et skille mellom prosedural og materiell subsidiaritet. Men også vurderingen av prosedural subsidiaritet har ifølge Estella (2002: 157) vært mangelfull, da ECJ bare helt generelt har undersøkt at Kommisjonen har begrunnet sine lovforslag ut fra ulike hensyn, ikke at begrunnelsen er forankret i subsidiaritetsprinsippet.

Piris, som var Rådets juridiske rådgiver og *Director-General* i Rådets Legal Service, uttalte: «*it is more for the politician than the judge to say whether action by the Community would be 'better' than action by the Member States*» (WG 1 – WD 4). Estella (2002: 140–141) skriver derimot at ECJ har tatt flere avgjørelser som angår subsidiaritets-spørsmål, men også her tilføyes det at ECJ aldri har gjort dette eksplisitt. Det finnes også flere eksempler på at medlemsstater som har tapt i Rådet har klaget det inn for ECJ, og hvor brudd på subsidiaritetsprinsippet har utgjort én av begrunnelsene. Siden Maastrichttraktaten trådte i kraft og fram til konventet hadde det imidlertid kun vært to saker hvor medlemsstatene hadde brukt brudd på subsidiaritetsprinsippet som hovedanførsel. I begge disse unnlot ECJ å annullere lovforslagene på grunnlag av brudd på subsidiaritetsprinsippet, men annullerte dem med en annen begrunnelse (Estella 2002: 141).

Blant de juridiske ordningene som ble vurdert av arbeidsgruppene, var å opprette et nytt ad hoc- kammer for subsidiaritetssaker i ECJ for å gi subsidiaritetsprinsippet en institusjonell forankring, men uten å endre ECJs praksis fundamentalt. Arbeidsgruppene konkluderte imidlertid raskt med at det var opp til ECJ selv å foreta slike interne organisatoriske avgjørelser. Det ble også vurdert å gi ECJ kompetanse til å drive *ex ante* overvåking, altså før Rådet og EP voterer over

Kommisjonens lovforslag. Piris hevdet derimot at det ville tilføre lite, da EP og Rådet ofte gjør store endringer på de forslagene som Kommisjonen legger fram. I tillegg har både EP og Rådet egne lovavdelinger som vurderer subsidiariteten. Som representant for domstolen og *Advocate-General* for ECJ, understreket Jacobs også at dersom domstolen skulle overvåke subsidiaritet før en lov trer i kraft, ville det gjøre domstolen til en medlovgiver, hvilket den ikke ønsket å være (WG 1 – WD 4).

Å legge både overvåkning og prøving av subsidiaritetsprinsippet til ECJ og gjøre begge deler til et juridisk anliggende, ville vært å endre ECJs nåværende praksis. Med ECJs historie for å unngå å drøfte subsidiaritet, er det mulig at prinsippet i praksis sjelden ville blitt anvendt, og at subsidiaritetsprinsippet derfor ikke ville blitt styrket. Dersom overvåkingen skulle utføres av to juridiske organer, ett før og ett etter at loven har trådt i kraft, ville det kunne ført til konflikt mellom de to organene. Domstolens talsperson, Jacobs, så derimot ikke noe galt i å opprette et politisk organ for *ex ante* overvåkning, da dette ikke ville forhindre juridisk vurdering av en lov *ex post* (CONV 156/02: 3–4).

Estella (2002: 139) skriver at grunnene til at ECJ ikke har dømt noen for brudd på subsidiaritetsprinsippet, for det første har å gjøre med legitimitet. Ifølge Estella (2002: 139) ville domstolens rolle bli mer uklar dersom den skulle være vokter av subsidiaritetsprinsippet. Det er ECJs juridiske resonnementer som er hovedkilden til dens legitimitet, men subsidiaritetsprinsippet passer på flere områder ikke inn i fortolkningskriteriene som er utviklet av ECJ for å kunne føre juridiske resonnementer. Det mangler blant annet en juridisk norm som kan danne en større kontekst som subsidiaritetsprinsippet kan tolkes inn i, annet enn selve protokollen om subsidiaritet og proporsjonalitet (Estella 2002: 164–165). Videre er det vanskelig å gi en nøytral vurdering av hvorvidt man oppnår formålet med subsidiaritetsprinsippet, som er å føre politikken på det mest effektive og hensiktsmessige nivået. For det andre hevder Estella (2002: 139) og De Búrca (1998: 221) at integrasjonstanken som har veid tungt for ECJ, ofte vi stå i et diametralt motsetningsforhold til subsidiaritetsprinsippet. Forbindelsen mellom en vid tolkning av EUs kompetanse, prosessen mot en konstitusjonalisering av traktatene, samt koblingen mellom konstitusjonstanken og målet om tettere integrasjon, kan forklare ECJs unnvikelse overfor subsidiaritets-

prinsippet (Estella 2002: 170). Kirkhope, som var medlem av arbeidsgruppe fem, skrev i et bidrag til arbeidsgruppe én at mens Storbritannia er vant til et rettssystem hvor det er lovens ordlyd som er viktigst, har ECJ, påvirket av en kontinentaleuropeisk tradisjon, i større grad vektlagt intensjonen bak loven, og derfor tillagt målet om «*an ever closer union*» stor verdi (WD 016 WG 1: 2). Å gi ECJ i oppgave å granske overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet ville kunne skapt forventninger om at det hører til oppgaven å være på medlemslandenes side mot EU. Dette skyldes særlig den negative definisjonen subsidiaritetsprinsippet har fått, hvor noe kun skal avgjøres av EU dersom det ikke best avgjøres av medlemsstatene. Farnleitner og Bösch som deltok på konventet, understreket at det at ECJ ikke kan prøve subsidiaritetsprinsippet før en lov er vedtatt, spiller inn på utfallet. De argumenterte for at det skal mer til å forkaste en lov som allerede har trådt i kraft og allerede anvendes av myndigheter og domstolen i medlemslandene, enn om en annullering ikke ville grepet inn i praksis som allerede var etablert (WG 1 - WD 11: 7). Måten medlemslandene har fremlagt sakene på ved klager om brudd på subsidiaritetsprinsippet, har heller ikke akkurat tvunget ECJ til å ta stilling til dette spørsmålet. I flere tilfeller har subsidiaritetsbrudd kun vært en del av flere innvendinger. Dersom noen av disse anses som mindre kontroversielle av ECJ, vil ECJ kunne løse saken uten å referere til subsidiaritetsprinsippet, noe den gjentatte ganger har gjort (Estella 2002: 156). Det ser altså ut til at det også er en forståelse hos medlemsstatene om at «subsidiaritetskortet» er et usikkert «kort å spille».

Med dette som bakgrunn foreskriver EWS at klager om subsidiaritetsbrudd som ikke tas til etterfølgelse av Kommisjonen, skal behandles av Rådet og EP. Først etter at disse har kommet med en avgjørelse og de politiske kanalene dermed er prøvd ut, vil medlemsstater ved sine regjeringer, nasjonale parlamenter eller Regionkomitéen kunne ta saken inn for ECJ (Lisboatraktatens protokoll 2 artikkel 7 nr. 3 bokstav a og b, og artikkel 8). Dermed er den politiske komponenten i subsidiaritetsprinsippet ytterligere styrket med EWS. Likevel beholdes bestemmelsene om at subsidiaritetsprinsippet kan prøves for ECJ, noe som ikke representerer et fundamentalt brudd med tidligere traktater.

Politiske ordninger

De problematiske sidene ved å legge både overvåkingen og domsavsigelsen angående subsidiaritet til ECJ, gjorde det nødvendig å se etter andre aktører eller institusjoner som kunne ha interesse av og den nødvendige ekspertisen til å utføre granskningen. Dermed kom de nasjonale parlamentene igjen inn i bildet. Det ble foreslått at nasjonale parlamenter selv, eller via COSAC kunne sende inn klager om subsidiaritetsbrudd (CONV 210/02: 2). Dette ville være å la et politisk organ stå for overvåkingen av subsidiaritet. En utvidelse av COSACs kompetanse til å inkludere overvåking av subsidiaritet, ville gjøre det nødvendig å gi COSAC eget sekretariat⁶ (CONV 219/02). Kontrollen med subsidiaritetsprinsippet ville kunne skje *ex ante* eller *ex post*, men da etter at lovforslaget er vedtatt og før det trer i kraft (CONV 67/02: 13). Å legge oppgaven til COSAC, ville være å gjøre subsidiaritet til et kollektivt anliggende. Andre forslag nøyde seg med å styrke COSAC som konsultativt organ ved å opprette et sekretariat, men ikke å gi COSAC mandat til å overvåke subsidiaritet.

Et forslag som gjaldt nasjonale parlamenter, men som ikke refererte spesifikt til COSAC, var å opprette en form for *ex ante* eller *ex post* politisk overvåking av subsidiaritetsprinsippet utført av nasjonale parlamenter, som skulle møtes flere ganger årlig. I et arbeidsnotat om nasjonale parlamenter i EU utarbeidet til konventet, omtales dette som en komité av to til tre nasjonale parlamentarikere fra hvert av de nasjonale parlamentene, som kan si sin mening om subsidiaritet når de blir forespurt (CONV 67/02: 14). Et liknende forslag var å opprette en permanent kongress med jevnlig møter mellom nasjonale parlamentsmedlemmer og Europaparlamentets medlemmer, men uten noen lovgivende funksjon⁷. Forslaget ble fremmet av daværende statsminister Lionel Jospin, i en tale 28. mai 2001. Denne kongressen skulle overvåke overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet, vurdere EUs tilstand årlig, samt utarbeide forslag til traktatendringer (CONV 67/02: 12). Disse forslagene ble av noen i arbeidsgruppene oppfattet som en ny institusjon og var derfor ikke ønskelig.

⁶ COSAC opprettet et sekretariat i 2003 (Martinelli 2004: 766).

⁷ Denne ideen var inspirert av konferansen for medlemslandenes parlamenter, kalt *The Rome Assises*, som ble holdt i 1990. Her ble det vedtatt at nasjonale parlamenter og EP burde øke sitt samarbeid gjennom de spesialiserte komiteene (CONV 67/02: 9).

Mens faste møter mellom nasjonale parlamenter ville kunne tolkes som en ny institusjon, ville dette ikke være tilfellet dersom det kun ble holdt ad hoc interparlamentariske konferanser, eller konventer, for spesielt problematiske politikkområder eller traktatendringer. Det ble understreket at en styrke ved et slikt forslag var at det ville gjøre ratifikasjonen lettere i etterkant. Det ville kunne være et forum for å finne nye løsninger, men det skulle ikke gis noen lovgivende myndighet (CONV 67/02: 12). Et viktig premiss for arbeidsgruppene var imidlertid at økt innflytelse for de nasjonale parlamentene ikke måtte forlenge beslutningsprosessen eller blokkere den. Fordi et ad hoc-organ ville være aktivt under selve beslutningsprosessen i EU, ble dette ansett som en trussel mot en allerede komplisert beslutningsprosess (CONV 286/02: 2). En måte å inkludere nasjonale parlamenter direkte i EU, men uten å gi dem noe mer kompetanse som kunne forlenge eller komplisere beslutningstakingen, var å la representanter for nasjonale parlamenter delta i medlemsstatenes delegasjoner i Rådet (CONV 106/02: 2), eller å la representanter fra nasjonale parlamenter delta i møter i meklingen i *the Conciliation Committee* mellom Rådet og EP, men uten stemmerett. Disse forslagene har den fordel at man unngår å opprette en ny institusjon og samtidig unngår man å forlenge beslutningsprosessen. Det ble imidlertid uttrykt tvil om effektiviteten ved forslaget, da kun 25 prosent av sakene under Medbestemmelsesprosedyren gikk helt til mekling. Det ble også hevdet at det er for sent i prosessen til å ta stilling til nye momenter fra nasjonale parlamenter (CONV 219/02: 1). Mange av konventets medlemmer trakk også fram at det ville bli for liten tid til en grundig behandling av saken på nytt av de nasjonale parlamentene, da meklingen oftest ble holdt for raskt etter en eventuell uenighet (CONV 610/1/03 REV 1: 5).

Ny institusjon?

Det forslaget som gikk lengst i å opprette en ny institusjon, var forslaget om å opprette et eget kammer for nasjonale parlamentarikere i EU. Dette forslaget forelå i flere ulike varianter. Det franske senatet ønsket å opprette et kammer i tillegg til EP som skulle bestå av representanter fra de nasjonale parlamentene. Dette kammeret ville liknet EPs sammensetning før innføringen av direkte valg i 1979. Håpet var at en direkte kanal for nasjonale parlamenter i EU ville bringe EU nærmere innbyggerne. Det franske senatet understreket følgende (min oversettelse): «Opprettelsen av et annetkammer gjør det mulig å gjenopprette den forbindelsen mellom de nasjonale

parlamentene og de europeiske institusjonene som ble oppløst i 1979 med innføringen av direkte valg til EP» (CONV 12/02: 5).

Det franske senatet fremmet videre forslaget om at dette kammeret ville kunne ha kompetanse til, ikke bare å overvåke subsidiaritetsprinsippet, men også å bidra i lovgivningen under det som i 2002 ennå het EUs andre og tredje pilar (CONV 12/02: 6). Dette gjaldt den felles sikkerhets- og utenrikspolitikken, samt justis- og politisamarbeidet (Hayes-Renshaw og Wallace 2006: 11). I tillegg mente senatet i Frankrike at nasjonale parlamenter burde få være med å debattere generelle utviklingstrekk i EU (CONV 12/02: 6). Subsidiaritetsovervåkingen skulle skje *ex ante* (CONV 67/02: 14). Nickel, som var *Director-General* for *Committees and Delegations* i EP, fremhevet i en redegjørelse for arbeidsgruppen om subsidiaritet, at det før en eventuell opprettelse av et annetkammer må vurderes hvorvidt nasjonale parlamenter i det hele tatt ønsker å gi begrensede delegasjoner autorisasjon til å granske subsidiaritet, eller om det snarere bør vurderes av hele parlamentet eller et helt kammer. Ordstyreren i det finske parlamentet uttalte på en konferanse i 2000 at hun ikke ønsket å delegere denne kompetansen til en liten del av det ene kammeret (WG 1 - WD 10: 6).

Et annet men beslektet forslag var å gjøre EP til et tokammersystem. Dette ble foreslått av Tysklands daværende viseskansler og utenriksminister, Joschka Fischer, i en tale ved Humbolt-universitetet i Berlin 12. mai 2000⁸. For Fischer ville subsidiaritetsprinsippet gjøre det mulig å gi EU føderale trekk og samtidig unngå overdreven sentralisering i en kontekst hvor medlemstallet ville øke kraftig de kommende årene og EU likevel burde fortsette integrasjonen. Fischer ønsket en økt parlamentarisering, hvor EP, med sine to kamre, og Rådet ville ha full lovgivende og utøvende myndighet, men hvor subsidiaritetsprinsippet ville sikre at politikken ble utformet på det mest hensiktsmessige nivået (Norman 2005: 12–13). Forslaget om å opprette en nytt kammer for nasjonale parlamenter i EP, ble også foreslått av den britiske statsministeren Tony Blair, i en tale han holdt i Warszawa i Polen 6. oktober 2000. Han ville imidlertid gi disse kamrene ulik myndighet og opprette et overhus og et underhus. Overhuset ville da bestå av nasjonale parlamentarikere, mens

⁸ Fischer understreket imidlertid at det var hans personlige, og ikke regjeringens-, standpunkt (Piodi: uten dato).

underhuset ville bestå av parlamentarikere fra EP (CONV 67/02: 14, CONV 74/02). Blair var imidlertid mer skeptisk enn Fischer til en føderasjon og ønsket ikke å overføre myndighet fra Rådet til et to-kamret parlament. Overhuset skulle kun ha en kontrollfunksjon i form av å overvåke subsidiaritetsprinsippet, noe som var mye mer beskjedent enn oppgavene Fischer hadde ønsket i gi dette kammeret. Disse ordningene ble vurdert på konventet, men Nickel, som var leder for DG-en for Committees and Delegations i EP, fremhevet imidlertid at dette kammeret, selv med relativt små delegasjoner, ville ha veldig mange representanter og mange nasjonale parlamenter å forholde seg til. Etter den forestående utvidelsen etter konventet ville man måtte koordinere 25 parlamenter og 40 kamre, og på toppen av dette også EP (WG 1 - WD 10: 6).

Teknokratisk løsning?

En ordning som ble foreslått i litt forskjellige varianter var å opprette en «Mr/Mrs Subsidiaritet». Dette kunne være en person i Kommisjonen med ansvar for å drive subsidiaritetskontroll med alle lovforslag før Kommisjonen kunne sende dem videre (CONV 106/02: 2, CONV 286/02: 5). På denne måten ville ikke subsidiaritetskontrollen vært et kollektivt anliggende. Det ville heller ikke vært et politisk anliggende, men bero på en ekspertavgjørelse. Det ble trukket fram at en fordel ved dette forslaget, var at det ville gitt nasjonale parlamenter et kontaktpunkt i Kommisjonen. Forslaget ble avvist med begrunnelse om at det er opp til Kommisjonen selv å bestemme sin interne organisering, og at hver kommisær har ansvar for å sikre at subsidiaritetsprinsippet overholdes på vedkommendes kompetanseområde. Det ble også påpekt at Kommisjonens *Legal Service* allerede vurderer subsidiariteten i alle forslagene (WG 1 - WD 17: 3) I tillegg ble subsidiaritetsprinsippet ansett som for politisert til at dette ville være hensiktsmessig (CONV 286/02: 5). Konventet valgte ikke å plassere subsidiaritetskontrollen hos Kommisjonen og oppnevne en Mr eller Mrs Subsidiaritet, fordi det ikke ville gitt mer legitimitet, men bare ytterligere forsterke inntrykket av EU som en byråkratisk organisasjon, hvor avgjørelser tas av teknokrater uten innsyn fra borgerne. En av deltakerne på konventet, Valtchev, som var medlem av det bulgarske parlamentet, skrev: «*The idea for having a 'Mr or Ms Subsidiarity' within the Commission is interesting but however such a measure might be insufficiently radical and perhaps incapable of improving upon the monitoring mechanism for compliance with the principle*» (WG 1 - WD 13: 3-4). Da det forelå relativt bred enighet om

at subsidiaritetsprinsippet var et politisk prinsipp, og at ECJ derfor ikke kunne håndtere det alene, talte de samme grunnene for at det heller ikke kunne overlates helt og fullt til Kommisjonen.

Et beslektet forslag fra Piris, som var *Legal Adviser* og *Director-General* for Rådets *Legal Service*, gikk ut på å opprette en «Mr/Mrs Subsidiaritet» tilknyttet hvert statsoverhode eller regjering, samt til presidenten for EP i tillegg til i Kommisjonen. Disse personene skulle da ikke ha noen sektorportefølje, men utelukkende ha ansvar for å informere regjeringen, eller det organet de måtte være tilknyttet, om mulige brudd på subsidiaritetsprinsippet (WG 1 - WD 4, CONV 156/02: 2). Med unntak av Kommisjonen ville dette vært å plassere kontrollen hos politiske organer. Imidlertid tjener forslaget ikke til å involvere nasjonale parlamenter, eller øke deres mulighet for kontroll med egen regjering i EU-saker, noe som ble ansett som viktig av arbeidsgruppe fire. En annen innvending fra en av konventets deltakere var at forslaget ikke var radikalt nok (WG 1 - WD 13: 3-4).

«Mykere» tiltak

Det sannsynligvis minst radikale forslaget som dukket opp, var å arrangere såkalte «Europeiske uker» på samme tid i de ulike medlemsstatene. Arbeidsgruppe fire anbefalte at det skulle arrangeres samtidig med presentasjonen av Kommisjonens årlige lovgivningsprogram, slik at det ville kunne debatteres i alle de nasjonale parlamentene. Her ville også medlemmer av EP og Kommisjonen kunne delta. Dette var et av forslagene som ikke innebar noen institusjonell endring for EU og heller ikke noen endring i EUs praksis. Møter mellom nasjonale parlamenter og representanter fra EP og Kommisjonen hadde også forekommet før, om enn i ulik grad i de ulike landene (CONV 290/02: 3). Forslaget er ikke å finne i Lisboa-traktaten.

Arbeidsgruppenes anbefalinger og konventets drøfting

I konklusjonen fra arbeidsgruppe fire ble det lagt vekt på at det var nødvendig å styrke de nasjonale parlamentenes mulighet til å granske egne regjeringer, og at dette enklest kunne skje gjennom å øke deres informasjonstilgang. Anbefalingene fra arbeidsgruppe fire var derfor at alle viktige dokumenter skulle oversendes nasjonale parlamenter fra EUs ulike institusjoner, slik det nå også står nedfelt i

Lisboatraktaten. Dette punktet møtte ikke nevneverdig motstand på konventet. Cooper (2006: 288) trekker fram at det ikke var overraskende at man oppnådde konsensus om å styrke nasjonale parlamenter, da flertallet på 56 av 105 deltakere, var representanter fra nasjonale parlamenter. Andre anbefalinger gikk ut på å sammenligne beste praksis mellom de ulike nasjonale parlamentene, men den faktiske organiseringen av dette er medlemsstatenes interne anliggender (CONV 579/03: 11).

Arbeidsgruppe én foreslo at Kommisjonen i sine forslag skulle legge ved et såkalt subsidiaritetsskriv, hvor de redegjør for mulige implikasjoner for medlemslandenes lovgivning (CONV 331/02: 6). Arbeidsgruppen gikk imidlertid også lenger enn dette, da den lanserte EWS som en ad hoc-mekanisme hvor nasjonale parlamenter står for overvåkingen. Som fra før, skulle ECJ stå for granskningen *ex ante*, og heller ikke med EWS skulle det skje på eget initiativ (CONV 286/02: 3). EWS var den av arbeidsgruppens anbefalinger som møtte størst motstand i plenum (CONV 331/02: 7). Noen mente man gikk for langt og fryktet at EWS skulle utfordre Kommisjonens rett til initiativ, mens andre mente man ikke gikk langt nok. Flere medlemmer av konventet ønsket for eksempel å inkludere proporsjonalitet i EWS, men de nådde ikke fram med dette (CONV 378/02: 5). Terskelen på 1/3 av stemmene for at Kommisjonen må vurdere lovforslaget på nytt, ble også foreslått av denne arbeidsgruppen. Dette var også gjenstand for debatt på konventet, da flere ønsket å heve terskelen til 2/3 (CONV 610/1/03 REV 1: 2). Noen av konventets medlemmer uttrykte tvil om godet ved i det hele tatt å koble overvåking av subsidiaritet med muligheten for å ta saken inn for ECJ. Dette var på grunn av frykt for at det ville gi nasjonale parlamenter incentiver til å misbruke EWS ved sende inn en *Reasoned Opinion* kun for å forbeholde seg retten til senere å ta saken inn for ECJ (CONV 331/02: 8). Andre argumenterte for at muligheten til å ta saken inn for ECJ måtte være åpen for alle, og ikke bare de nasjonale parlamentene som allerede har sendt inn en *Reasoned Opinion* (CONV 378/02: 5). I Lisboatraktaten (protokoll 2 artikkel 8) er det ikke lenger kun medlemsstatene ved regjeringene, som kan ta anklager om brudd på subsidiaritetsprinsippet til ECJ. Spørsmålet om hvem som skulle kunne ta saker inn for ECJ var et av de største stridsområdene, og mange medlemmer var imot å la andre lovgivende organer, som regioner, gjøre dette da de hevdet det ville være en innblanding i medlemstatenes egne konstitusjoner (CONV 331/02: 9). Fire svenske

deltakere på konventet var på sin side motstandere av at ECJ i det hele tatt skulle dømme i subsidiaritetssaker også *ex post*, slik de gamle traktatene allerede la opp til, fordi prinsippet er politisk i sin karakter (CONV 610/1/03 REV 1: 7). Det var imidlertid bred enighet blant konventets deltakere om at nasjonale parlamenter er egnet til å kontrollere subsidiaritetsprinsippet fordi det gjelder områder hvor de deler kompetanse med EU. Nasjonale parlamenter burde derfor være bedre i stand til og ha større interesse enn noe annet organ, av å si ifra når de mener de bedre kunne utført en oppgave (Cooper 2006: 292, CONV 331/02: 10). Nasjonale parlamenter er uavhengige i den forstand at de ikke har deltatt direkte i å utforme lovene i EU. Vanhanen, deltaker på konventet, skrev: «*The control would be more independent and effective if the controlling body consisted of persons from outside and not of the representatives of the union institutions who would then control themselves*» (WG 1 – WD 8: 2).

De ulike EU-institusjonenes standpunkter

Rådet

For Rådet har det vært viktig å ikke forlenge beslutningsprosessen ved å la for mange aktører slippe til (Kiiver 2006c: 238–341). Effektivitet i beslutningstakingen er viktig for å opprettholde legitimitet (Estella 2002: 38). Under Konventet ble dette også understreket (CONV 579/03). Også i drøftingen i 1992 om den forestående EU-utvidelsen, ble det understreket at EU ikke trengte nye institusjoner, men måtte gjøre de eksisterende mer effektive (Myhre 1995: 16). Wallace (2005: 487) skriver at regjeringene nøler med å gjenoppta debatter på områder hvor det tidligere er oppnådd enighet og etablert en praksis dersom det ikke tjener deres umiddelbare interesser fordi de har: «*embedded interests in other policy fields, and because they are pursuing other interests through parallel negotiations which they hesitate to put at risk*». Subsidiaritetsprinsippet kan derfor sjelden behandles isolert, selv av den enkelte regjering.

Europaparlamentet

I 2002 lanserte EP, som et bidrag i diskusjonen, to egne rapporter om sitt syn på hvilken rolle nasjonale parlamenter burde spille i EUs institusjonelle struktur. I den ene av disse rapportene går det fram at EP forventet at det demokratiske underskuddet ville bli mer akutt på grunn av manglende demokratisk overvåking av integrasjonsprosessen og ubalansen mellom utøvende institusjoner og byråkratiske organer på den ene siden, og parlamentenes muligheter

for granskning på den andre. Det ble fremhevet at EUs demokratiske mandat er todelt, da EU er en union av folk og en union av stater, og at nasjonale parlamenter og EP begge representerer folket siden de er direkte valgt. I den forbindelse ble det vektlagt at EP ikke måtte sette alt inn på å oppnå større makt for seg selv og dermed undervurdere den potensielle rollen som nasjonale parlamenter ville kunne ha. I rapporten foreslås det å inngå en interparlamentarisk avtale mellom nasjonale parlamenter og EP, hvor det slås fast at de skal ha jevnlig møter og utveksle informasjon og dokumenter. Informasjonsutvekslingen hadde også økt før konventet i 2002–2003 (PE 304.302). Et liknende forslag om å styrke samarbeidet mellom nasjonale parlamenter og EP ved å øke samhandlingen om møtene mellom parlamentskomitéene som behandler samme saker, var lansert allerede før IGC-en som reviderte Maastrichttraktaten i 1996 (Myhre 1995: 51). EP, ved *Committee on Constitutional Affairs*, var i rapporten ikke positiv til idéen om å opprette et nytt kammer for nasjonale parlamentarikere i EU. Komitéen understreket at det ville blitt en ny institusjon som, i motsetning til EP, ikke var direkte valgt av innbyggerne. Videre ble det argumentert med at både folket og statene allerede var representert i henholdsvis EP og Rådet. Dette kan virke litt inkonsistent da rapporten noen sider tidligere har slått fast at: «*The European Parliament and the national parliaments, since they are both directly elected by the citizens, are equally representative of the peoples in the European Union.*» De andre argumentene mot opprettelsen av et annetkammer er at det vil være lite klokt å gjøre beslutningsprosessen mer tidkrevende og komplisert. Det hevdes også at dette ville gjøre strukturen i EU enda mer kompleks og kunne føre til forvirring rundt rollene til EUs institusjoner og de nasjonale institusjonene. Disse argumentene er av samme karakter som de som ble framsatt av arbeidsgruppene én og fire, og som førte til at disse ikke anbefalte dette for konventet. EP hevder videre at Rådet ville kunne bli en institusjon som ikke står til ansvar for noen demokratisk valgt autoritet, fordi nasjonale parlamenter, som ellers ville gjort det, selv er representert i EU og dermed også er ansvarlig for det som vedtas i EU. Videre trekkes det fram at de som er utpekt fra nasjonale parlamenter får så mye lovgivende ansvar at det ville kunne bli vanskelig for dem å ha nær kontakt med sine respektive parlamenter. Dermed ville avstanden mellom nasjonale parlamenter og deres utsendte bestå, og det samme ville usikkerheten knyttet til i hvor stor grad utsendingene skal være underlagt instruksjoner fra eget parlament. EP hevder derfor at nasjonale parlaments mulighet til *ex*

ante gransking av Rådets beslutninger ville forbli like usikker med en slik modell. Rapporten understreker også at de organisatoriske problemene med et kammer hvor medlemmene også er medlem av nasjonale parlamenter, allerede har vært erfart, da EP var organisert slik før 1979. EP påpekte også faren for at en slik ny institusjon som et nytt kammer ville vært, kunne fått oppgaver som overlapper med EPs oppgaver (PE 304.302).

I den andre rapporten fra EP til konventet foreslo EPs Committee on Constitutional Affairs at subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippet kunne styrkes ved at en kommisær ble gitt ansvaret for å overvåke at disse prinsippene overholdes i alle Kommisjonens lovforslag (PE 304.276: 12). I tillegg til dette foreslo også EP en prosedyre for gransking av både subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippet av ECJ *ex post*, altså etter at loven er vedtatt, men før den trår i kraft. I dag tas saker til ECJ først etter at de har trådt i kraft. Granskingen kunne initieres av Kommisjonen eller av et betydelig mindretall i Rådet eller EP innen én måned etter at lovforslaget har blitt vedtatt (PE 304.276: 14). Også vurderingen av hvorvidt et lovforslag representerer et subsidiaritetsbrudd burde skje innen én måned. Begrunnelsen for at subsidiaritetskontrollen ikke burde foretas av et politisk organ var at:

«[...] it is obvious that none of the European institutions is very keen to apply the principle of subsidiarity in practice: referring matters to a neutral arbiter is therefore the only means of keeping the situation under control from the outset»

(PE 304.276: 25)

For at ECJ skulle kunne ta seg av granskingen, ville det blant annet være nødvendig å endre ECJs mandat slik at «matters could be referred to the Court a priori» (PE 304.276: 25). EP viste i den forbindelse til praksisen i den franske konstitusjonsdomstolen. Forslaget kan virke radikalt, da EP og Rådet ikke får en mulighet til å vurdere loven på nytt. På den andre siden åpner ikke forslaget for at nasjonale parlamenter kan sende anklage om brudd på subsidiaritetsprinsippet, bare at det kan gjøres av et betydelig mindretall i de samme EU-institusjonene som allerede er med i lovgivningsprosessen. Dette forslaget likner et forslag som ble fremlagt av EP allerede i 1990, og som gikk ut på at Rådet, Kommisjonen, EP eller en medlemsstat, kunne be ECJ om å slå fast

hvorvidt en lov overskred EUs kompetanse, og ta med subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippet i vurderingen. EP understreket imidlertid at en fare ved en slik ordning er at sjansen for at ethvert lovforslag ville bli forsøkt blokkert av et eller annet medlemsland ville øke dramatisk, og særlig ville faren for dette være stor etter de planlagte utvidelsene. (PE 304.276: 25–26).

Det kan altså se ut til at EP, i motsetning til arbeidsgruppene og ECJ, hadde en forståelse av subsidiaritetsprinsippet som et juridisk prinsipp. The Committee on Legal Affairs and the Internal Market slo da også i EPs rapport fast at følgende:

It should be stressed that the examination of subsidiarity is not a question of political expediency and political choices, but an issue of constitutional importance; calls for retrospective review, either by a separate court or by a subsidiarity chamber of the Court of Justice composed of constitutional law judges from the Member States.

(PE 304.276: 39)

Samtidig må det tilføyes at Mr Nickel, Director-General of D.G. for Committees and Delegations i EP, understreket at man ikke kunne forvente at ECJ med letthet ville gå inn i en debatt om subsidiaritet, og han tilføyer: «*Evidence from the German Bundesverfassungsgericht shows that the principle of subsidiarity in its core element is not judicial*» (WG 1 – WD 10: 5, Nickel). Det ser ut til at det ikke var full enighet internt i EP om hva slags prinsipp subsidiaritetsprinsippet egentlig er. Et mindretall i EP hevdet da også at nasjonale parlamenter burde ha vetorett i spørsmål om subsidiaritet (PE 304.276: 27). Det var imidlertid utbredt motstand mot at nasjonale parlamentarikere skulle få en egen institusjon i EU av frykt for at dette skulle svekke EP, og dette standpunktet ble kommunisert ut allerede før konventet startet (Piodi).

Forholdet mellom EP og nasjonale parlamenter gjennom EUs historie

Selv om EP i forbindelse med Konventet i 2003–2003 foreslo å involvere de nasjonale parlamentene mer i EU, er det mulig at EWS ble betraktet som det minste av to onder. EP drøftet, men gikk aldri inn for å gjøre nasjonale parlamenter til selvstendige aktører direkte på EU-nivå, bare at EP kunne inngå i tettere samarbeid med dem (PE 304.302). Tradisjonelt har forholdet mellom EP og nasjonale

parlamerter vært preget av rivalisering, og EPs skepsis til å styrke nasjonale parlamerter går tilbake til 70-tallet. Å gi nasjonale parlamerter en større rolle har av medlemmer av EP blitt sett på som en trussel mot den føderale ambisjonen. Omvendt har også EU-skeptiske nasjonale parlamerter rettet skepsisen mot EP. Tettere samarbeid med EP ses derfor ikke alltid på som en mulighet til mer innflytelse for de nasjonale parlamentene, men en måte å bringe nasjonale parlamerter enda tettere inn i EU på. På denne bakgrunnen hevder Kiiver (2006b: 128) man kan anta at EPs forsøk på å gjøre felles sak med nasjonale parlamerter skyldes frykt for at disse kan bli farlige hvis de blir fiendtlig innstilt. «*To embrace them under its own conditions and on its terms is then preferable to maintaining a rivalry with an uncertain outcome*» (Kiiver 2006b: 128). Samtidig finnes det også EU-vennlige nasjonale parlamerter som mener overvåkning av EUs aktivitet burde være EPs oppgave. Forbundsdagen i det tyske parlamentet ville styrke EP heller enn å styrke nasjonale parlamerter i EU (Kiiver 2006b: 129).

Allerede i 1990, på den interparlamentariske konferansen i Roma, oppstod det spenninger knyttet til spørsmålet om å opprette et to-kammersystem i EU. Konferansen var inspirert av et forslag fra den franske presidenten Mitterand i 1989 og den spanske statsministeren Gonzales (Rideau 1996: 172). Parlamentskonferanser med både nasjonale parlamentarikere og EU-parlamentarikere hører til sjeldenhetene. Da EP fant at de ikke kunne forhindre parlamentskonferansen i 1990, søkte de å kontrollere så mye av organiseringen av denne som de kunne (Norton 1996: 29). Dette er tydelig ved at EP greide å bestemme både agendaen og setefordelingen, slik at nasjonale parlamentarikere ikke satt med sine nasjonale delegasjoner, men etter partifamilier, hvor medlemmene av EP tok ledelsen (Kiiver 2006: 128–129). Kiiver (2006b: 129) skriver om denne affæren: «*In the end, the European Parliament got the Assizes to subscribe to its own pre-determined agenda*». Spenningene mellom EP og de nasjonale parlamentene på parlamentskonferansen skyldtes i stor grad en frykt hos EP for at nasjonale parlamerter skulle prøve å få EU til å opprette et nytt kammer i EP, eller et tredjekammer som en konkurrent til EP ved å videreutvikle COSAC. Frykten var imidlertid overdrevet, da det ikke var alle nasjonale parlamerter som ønsket dette (Martinelli 2004: 755–56, Kiiver 2006c: 244). Den franske delegasjonen ønsket en egen kongress i EU for nasjonale parlamerter sammen med EP. Kongressen skulle møtes tre ganger i året blant annet vurdere sub-

sidiaritetsspørsmål. Dette forslaget ble også forelagt ICG-en i forkant av Maastrichttraktaten. Forslaget møtte imidlertid massiv motstand både i EP og i de fleste nasjonale parlamenter (Rideau 1996: 172).

I 1995 ble COSAC forelagt et liknende forslag fra det franske senatet og nasjonalforsamlingen om at to eller tre medlemmer fra hvert av de nasjonale parlamentene skulle møtes hver måned for å vurdere hvorvidt Kommisjonens lovforslag var i overensstemmelse med subsidiaritetsprinsippet før lover ble vedtatt av Rådet (Rideau 1996: 174). Rideau skriver videre om disse forslagene:

It would be an understatement to say that they were not welcome. The proposal has also been paradoxically opposed by members of national parliaments favouring the strengthening of the national parliaments as they feared the creation of a super assembly which would further isolate the national parliaments.

(Rideau 1996: 174)

I forkant av IGC-en som ble holdt i 1996, var EP positive til å styrke nasjonale parlamenters rolle, men igjen ønsket de ikke å opprette en institusjon for de nasjonale parlamentene direkte på EU-nivået av frykt for at de dermed skulle ta makt fra EP. Igjen gikk også skepsisen motsatt vei; noen av de som var tilhengere av å gi nasjonale parlamenter en større kollektiv rolle i EU i forbindelse med IGC-en i 1996, var samtidig motstandere av å utvide EPs makt. Disse så på parlamentarisk makt som et nullsum-spill (Norton 1996: 30).

Med denne historien er det rart at EP ikke satte seg til motverge mot EWS. Det er ikke så lett å peke på hva EP skulle ha å tjene på å la nasjonale parlamenter stå for subsidiaritetskontrollen i EU. Det ser imidlertid ut til at også EP innså at situasjonen ikke lenger tilfredstilte borgernes forventninger, og at det derfor nå gjaldt å gjøre de uunngåelige endringene så små som mulig. Kiiver (2006c: 244) hevder derfor at EWS for EP kanskje var det minste av flere onder:

If the alternatives are structural competition with a new Union body, on the one hand and keeping the national parliaments where they are, in the member states, on the other hand, the latter option clearly has to be the European Parliament's preference, as well as the preference of many others, including most national parliaments.

(Kiiver 2006c: 244)

Også Piris (2012: 235) skriver at nasjonale parlamenter har fått innpass i EU på tross av EPs motstand. Likevel fremgår det av EPs egne rapporter at det var ulike meninger innad i EP (PE 304.276: 27).

COSAC

Også på konventet i 2002–2003 var det franske senatet en av pådriverne for å styrke nasjonale parlaments rolle, og senatet ville da gjøre COSAC om til et eget kammer i EU. Andre, som de finske parlamentarikerne, ønsket en mer uformell ordning. Forslaget om at COSACs sekretariat skulle koordinere klagen om brudd på subsidiaritetsprinsippet, som under EWS ville bli fremmet av nasjonale parlamenter, møtte motstand fra Spania, Italia, Nederland, Belgia, samt EP (Kiiver 2006b: 122). Når nasjonale parlamenter ikke har opptrådt som en samlet gruppe og vært pådrivere for mer makt, har heller ikke Rådet og EP sett seg nødt til å gi disse en større rolle.

I forbindelse med konventet nedsatte også COSAC en egen arbeidsgruppe for å drøfte hvilken rolle nasjonale parlamenter burde ha i EU. Denne viser til at mulighetene for å la nasjonale parlamenter og COSAC inneha en større rolle i EU har vært til stede helt fra Amsterdamtraktatens protokoll om nasjonale parlaments rolle, men at denne muligheten ikke har vært utnyttet (XXVII COSAC). COSAC var selv en pådriver for å få en egen artikkel om subsidiaritet og en om nasjonale parlamenter i selve traktatteksten. I tillegg understreket COSAC at traktatens artikler burde følges opp av en mer utfyllende protokoll på hvert av disse områdene, slik konventet også falt ned på. Videre understreket COSAC verdien av et tettere samarbeid og en interparlamentarisk avtale mellom nasjonale parlamenter og EP, i likhet med EP selv (2001/2023(INI)). Særlig ble behovet for samarbeid mellom sektorkomiteene i EP og i de nasjonale parlamentene fremhevet (XXVIII COSAC). COSAC var positiv til anbefalingene fra de to arbeidsgruppene om subsidiaritet og nasjonale parlamenter. I likhet med arbeidsgruppene, var også COSAC negativ til å opprette noen nye institusjoner i EU (XXVII COSAC). I tillegg til å komme med anbefalinger til konventet, foretok COSAC også endringer i sin interne organisering, og det ble besluttet at COSAC hvert år skal be Kommisjonen om å presentere det årlige lovgivningsprogrammet (XXVIII COSAC).

Kommisjonen

Overvåkningen av subsidiaritetsprinsippet ble av Kommisjonen vurdert å være utilstrekkelig allerede i 1992 (SEC 92: 18). Idéen om å la nasjonale parlamenter stå for kontrollen er heller ikke ny, også denne muligheten ble foreslått i 1992 (SEC 92: 19). Kommisjonen hadde altså i lang tid før konventet hevdet at det ville være verdifullt å gi nasjonale parlamenter en mer sentral plass i EU (Martinelli 2004: 768, SP(2007)2202/4). Under konventet i 2002–2003 var Kommisjonen, ifølge Mr Barnier som var Kommisjonens representant til arbeidsgruppene, positiv til å sende dokumentene direkte til nasjonale parlamenter så lenge regjeringene ikke protesterte (CONV 290/02). Da Konstitusjonstraktaten ikke fikk den nødvendige støtten i alle medlemsstatene, førte dette naturligvis til at ingen av endringene for nasjonale parlamenter inntraff. Kommisjonen uttrykte like fullt i 2006 et ønske om å videresende direkte alle nye lovforslag og konsultasjonspapirer til nasjonale parlamenter. Dette ble anerkjent av Rådet 15. og 16. juni, og Rådet ba Kommisjonen legge særlig vekt på innsigelser fra nasjonale parlamenter om subsidiaritet og proporsjonalitet. Fra september 2006 begynte Kommisjonen dermed å sende dokumentene til nasjonale parlamenter, slik det ble foreslått av konventet i 2002–2003. Kommisjonspresident Barroso tok også i 2006 initiativ til en politisk dialog med nasjonale parlamenter med oppfordring om å sende inn kommentarer om kommende lovgivning. Dette inkluderte, men var ikke begrenset til subsidiaritetssaker som Kommisjonen forpliktet seg til å svare på (Cooper 2011.3). Det ble også for første gang under Barrosokommisjonen utpekt en kommisær med ansvar for kontakt med nasjonale parlamenter, nemlig visepresident Wallstrøm (Martinelli 2004: 753). I 2006 deltok kommisærer på mer enn 100 møter med nasjonale parlamenter (SP(2007)2202/4). Bortsett fra den generelle tilbakemeldingen fra COSAC, har det vært annetkamrene i Frankrike, Storbritannia, Tyskland, Belgia, samt begge kamrene samlet i Tsjekkia og Nederland, som har vært mest aktive i dialoger med Kommisjonen.

Behov for en skjerpet kontroll?

Når subsidiaritetsprinsippet stadig dukket opp i debatter, og med de uklarhetene som hadde heftet ved subsidiaritetsprinsippet helt siden Maastrichttraktaten, kunne man kanskje anta at subsidiaritetsprinsippet ofte blir brutt. I et diskusjonsdokument fra sekretariatet til konventet i plenum, ble det påpekt følgende:

Many believe that the principle of subsidiarity, introduced by the Maastricht Treaty as a mechanism to regulate the implementation of the Community's non-exclusive powers, has not produced the expected results. Since the application of the principle of subsidiarity involves political assessment by the Institutions on a case-by-case basis, political considerations, or urgency, may on occasion have overridden compliance with the principle.

(CONV 47/02: 16)

Det må samtidig vises til at beregningene som det ble operert med på konventet anslo at mindre enn fem prosent av EUs lover kunne betviles ut fra subsidiaritetshensyn. I tillegg ble det hevdet at dette tallet er synkende (CONV 106/02: 1). Man kunne innvende at det ikke er rart at EUs tall er lave, da det er EUs egne institusjoner, de samme som gir lovene, som skal granske at prinsippet overholdes. Men også det finske parlamentet har hatt en mekanisme for å kontrollere overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet helt fra landet ble EU-medlem i 1995. I dette tidsrommet har organet for subsidiaritetskontroll nesten aldri funnet en sak hvor de mente Kommisjonens forslag brøt med subsidiaritetsprinsippet (House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 7). Den franske deltakeren på konventet, Hubert Haenel, hevdet at bare nasjonale parlamenter er egnet til å kontrollere subsidiaritetsprinsippet fordi det er en taus enighet mellom Kommisjonen, Rådet og Parlamentet om ikke å gjøre det. Her kunne man også tilføyd ECJ (Estella 2002, De Búrca 1998). Kommisjonær Barnier var imidlertid sterkt uenig og hevdet på vegne av Kommisjonen, at denne tok det svært seriøst (WG IV – WD 12: 7). Han hevdet videre at mange klager fra ulikt hold om brudd på subsidiaritetsprinsippet, deriblant fra nasjonale parlamenter, i realiteten er klager på proporsjonalitetsprinsippet (WG IV – WD 12: 2). Å komme med en nøytral, upolitisk vurdering er sannsynligvis heller ikke mulig grunnet subsidiaritetsprinsippets politiske karakter og komplekse bakgrunn. Om det ikke er slik at EUs institusjoner aktivt unngår subsidiaritetsprinsippet, kan nasjonale parlamenter likevel oppleve at deres informasjon og kontroll med EU-saker er for dårlig.

EWS som et svar på nye utfordringer EUs nyere politikkområder

Ifølge informasjonsnotatet om nasjonale parlamenter som ble sirkulert på konventet, var det særlig to spørsmål angående nasjonale

parlamerter som lenge hadde vært gjenstand for diskusjon. Det første var at en svært stor del av nasjonal lovgivning på det sosiale og økonomiske området kun dreier seg om å ta inn EU-direktiver og reguleringer, slik at parlamentene har blitt redusert til det som i dette notatet ble kalt «*rubber-stamping chambers*» (CONV 67/1/02 REV 1: 2). Dette har også en sammenheng med det neste punktet, som var at det har kommet til nye politikkområder i EU, eller de eksisterende har vokst i omfang og oppgaver, slik at de etablerte granskningsprosedyrene er utilstrekkelige. Selv om traktatene siden Maastricht-traktaten har tilkjent parlamentene en gradvis større rolle, har det medført få konkrete endringer. Parallelt med at det har vært en svært langsom institusjonell utvikling her, har EU påtatt seg nye oppgaver som har gjort nasjonale parlamerterers kontroll enda mindre:

While conquering ground in the classic areas of EC policy-making, national parliaments lost influence in other 'vital' policy areas: Also after the Treaty of Amsterdam, parliamentary involvement in CFSP and Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters depends on the willingness of governments to keep their legislatures informed on intergovernmental events.

(WG IV - WD 8: 18)

Det at flere av politikkområdene i EU har vokst i omfang, har gjort at en større del av politikken utformes i EU i stedet for på nasjonalt nivå. Samtidig har det ytterligere svekket parlamentenes mulighet til overvåkning. Områdene som det vises til er den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (CFSP), rettslige og interne anliggender (JHA), og økonomisk og monetær politikk i kjølvannet av opprettelsen av euroen (WG IV - WD 8: 17, CONV 67/1/02 REV 1: 2). Ifølge Lavenex og Wallace (2005: 464) er spørsmål om demokrati og legitimitet spesielt presserende på området JHA. Dette er områder som lenge var overlatt til den enkelte medlemsstat, men som i EU har vært preget av intergovernmentale prosesser, hvor EP og nasjonale parlamerter ble holdt utenfor (Bomberg, Peterson og Corbett 2012: 18). Dette ville kunnet bedre seg etter Lisboa-traktaten, ifølge Lavenex og Wallace (2005: 464): «*Democratic control would be enhanced by greater scrutiny by from national parliaments, both as guardians of the principles of proportionality and subsidiarity, and as participants in the evaluation of the work of the JHA bodies and agencies*».

For at subsidiaritetsprinsippet skal kunne være en løsning på manglende kontroll med de nye politikkområdene, må imidlertid disse tilhøre feltet hvor lovgivningskompetansen er delt mellom EU og medlemsstatene, da det som nevnt er her spørsmålet om subsidiaritet kan oppstå (CONV47/02). JHA og CFSP, med unntak av forsvar som er medlemsstatenes eksklusive kompetanse, hører til området for delt lovgivningskompetanse. De fleste av EUs politikkområder er i denne kategorien (CONV 47/02: 20). Av de nevnte nye politikkområdene er imidlertid pengepolitikken for Eurolandene underlagt EUs eksklusive kompetanse (CONV 47/02: 6–7). Opprettelsen av nye politikkområder i EU betyr at beslutningstakingen på disse områdene «flyttes» fra det nasjonale nivået til EU-nivået og dermed bort fra de nasjonale parlamentenes kontroll. Dette er én årsak til at noen av de nasjonale parlamentene i det siste har ønsket å være mer aktive enn tidligere. EWS kan i en slik sammenheng tilby innsyn i lovforslagene og en mulighet til å protestere dersom nasjonale parlamenter mener de best kan gi lover selv på området.

Organisatoriske utfordringer

At nasjonale parlamenter ikke har greid å innta rollen som «*multi-level players*» og rette en større del av innsatsen direkte mot EU-nivået, skyldes ifølge Maurer (2005) blant annet organiseringen av EU-komitéene i flere av de nasjonale parlamentene. Økningen i EUs politikkområder, som CFSP, JHA og EMU, skulle lede en til å tro at parlamenter ville tilpasse fordelingen av sine ressurser deretter. På det institusjonelle området burde det bety at parlamentene revurderer sammensetningen og den relative styrken til EU-komitéene sammenlignet med de øvrige komitéene (Maurer 2005: 7–8). Flere av parlamentene har EU-komitéer som håndterer alle EU-saker på tvers av sektorer, i stedet for bare å være en første mottaker som deretter sender sakene videre til den komitéen som håndterer liknende saker i nasjonal politikk. Denne organiseringen får følger for EU-komitéens potensiale til å kunne øve en viss innflytelse på EU-nivå i organer som COSAC. Dette var i 2001 tilfelle for Danmark, Finland, Østerrike, Irland og Storbritannia. Delegatene fra EU-komitéene til COSAC har kompetanse på EU som sådan, men har ikke ansvar for spesielle sektorområder, som for eksempel rettslige anliggender i tilfeller hvor diskusjonen gjelder JHA. Det er derfor vanskelig for delegatene som håndterer horisontale EU-spørsmål å drøfte sektorspesifikk politikk eller komme med viktige bidrag i

debatter på sentrale politikkområder i EU. Dette bidrar ikke til å gjøre COSAC til en sentral aktør i EU (Maurer 2005: 14–18). Problemet består altså i at nasjonale parlamenter konsentrerer seg om ett nivå, det nasjonale, og forholdet mellom parlament og regjering, og ignorerer det andre nivået, altså EU:

Given the self-made multitude of portfolios, the EU Committees face the problem of remaining locked in the national organization of parliamentary business. The 'one-level only'- problem becomes visible in the fact that the handling of EU affairs does certainly not influence the rolling agenda of national parliaments.

(Maurer 2005: 16)

At nasjonale parlamenter ikke aktivt søker å påvirke EUs politikk gjennom COSAC eller på andre måter, kan kompenseres for gjennom økt kontroll over regjeringen i EU-saker (Maurer 2005: 9). Det er likevel mange som ikke har mulighet til dette fordi det, som nevnt, avhenger av den interne organiseringen mellom den nasjonale regjeringen og parlamentet. EU-spørsmål er heller ikke spesielt egnet til å trekke velgere (Maurer og Wessels 2001: 16, Raunio 2010). Debattene i parlamentene består oftest av nasjonale politiske spørsmål: «*With few exceptions, the EU committees stay 'outsiders' in their parliaments, perceived as 'EU-ised Trojan horses', which challenge the competencies and – more important – the reputation of other committees*» (Maurer 2005: 16). Den danske modellen, som ofte trekkes fram som den som går lengst i å gi parlamentet innflytelse på EU-politikken som føres av regjeringen, kan forklares med at landet har en lang historie med mindretallsregjeringer og flerpartisystem, noe som har gjort det nødvendig å søke EU-komiteéns støtte. I tillegg er det av betydning at parlamentet kun har ett kammer, er av liten størrelse, og at landet har hatt en kritisk opinion (Maurer 2005: 17–18). Forholdene er ikke og har ikke vært slik i alle EUs medlemsland.

En annen faktor som vanskeliggjør deltakelse fra nasjonale parlamenter er nye koordinerings- og politikktutformingsmekanismer som den åpne koordineringsmetoden, som skaper utfordringer for parlamenters kontroll ved hjelp av tradisjonelle metoder (WG IV – WD 8: 17). Med den åpne koordineringsmetoden har EU beveget seg ytterligere inn på områder som tradisjonelt har vært medlemslandenes eksklusive domener, selv om avtalene ikke er bindende og kan sanksjoneres. Det dreier seg om politikkområder

som sosial- og velferdspolitik, hvor praksisen varierer betydelig mellom de ulike landene (Trubek og Trubek 2005: 347). Maurer (2005: 13) skriver om flere nye former for beslutningstaking at: «*National parliaments are thus confronted with an evergrowing realm of policy-making infrastructures, which are less open to parliamentary oversight than bodies bringing together politicians.*»

På konventet ble det imidlertid understreket at problemet med den åpne koordineringsmetoden ikke er at den faktisk fratrar medlemslandene kompetansen, men at den bidrar til manglende klarhet om kompetansefordelingen og skaper et inntrykk av at EUs kompetanse på disse områdene er større enn den egentlig er. Områder hvor dette er tilfellet er utdanning, helse og kultur. Her var det en misforstått oppfatning blant flere av konventets deltakere av at EU kan gi lover, mens EU i realiteten kun kan utfylle og finansiere aktivitet som utføres av medlemslandene selv (CONV 47/02). Likevel skaper denne uklarheten et behov for klargjøring.

I tillegg til den åpne koordineringsmetoden består uoversiktligheten også i en økning i antall beslutningsprosedyrer, noen hvor EP er involvert og andre ikke, og ulike prosedyrer for bruk av kvalifisert flertall. Denne institusjonelle og prosedurale differensieringen og den økte kontakten mellom aktører på EU-nivå med nasjonalt og regional nivå, det som omtales som flernivåstyring, har gjort det enda mer nødvendig å være til stede også på EU-nivå dersom man skal holde seg oppdatert eller øve innflytelse. Av den grunn skrev Maurer og Wessels i 2001, altså ett år før konventet ble holdt: «*Unless national parliaments turn into efficient multi-level players, they remain structurally handicapped to become competitive*» (Maurer og Wessels 2001: 24).

Noen nasjonale parlamenter har også klaget på at de er ute av stand til å granske egen regjering i EU-sammenheng fordi Rådet møtes bak stengte dører og at det gis for lite tid til å granske EUs dokumenter fordi regjeringene er for sene med å gi informasjon (CONV 67/1/02 REV 1: 11). I teorien kunne parlamentene gjort bruk av de offentlige databasene for dokumentasjon, hvor Kommisjonens initiativer og EPs rapporter umiddelbart gjøres tilgjengelige. Parlamentene ville da ha kontroll på hva regjeringene må ta stilling til og votere over i Rådet, og de ville ikke være avhengige av å vente på at regjeringene skal videresende dokumentene til dem. Parlamentene krever imidlertid at informasjonen de skal forholde seg til er oversatt til landets offisielle

språk og gis til dem offisielt fra regjeringen, slik den vanlige prosedyren er for behandling av slike dokumenter i nasjonale parlamenter (Maurer 2005: 13– 14).

Subsidiaritet dukket også opp i andre arbeidsgrupper, da det var flere arbeidsgrupper som behandlet spørsmål som til tider overlappet hverandre. Arbeidsgruppe tre, med navnet *Legal Personality*, arbeidsgruppe fem, som het *Complementary Competences*, og arbeidsgruppe ni, med navnet *Simplification*, arbeidet i likhet med arbeidsgruppe nummer én og fire, med institusjonelle spørsmål. At subsidiaritetsprinsippet ble debattert på konventet kan også tolkes inn i denne sammenhengen som et ledd i arbeidet med å forenkle EUs beslutningsstruktur, kompetanseforhold, lovgivningsprosedyre, avstemningsregler og formen på EUs lover. I så måte er subsidiaritetsprinsippet en del av en større opprydning for å gjøre EU mer forståelig for borgerne og derigjennom mer legitim (CONV 424/02, CONV 375/1/02 REV, CONV 305/02). Noen kritiske røster mente imidlertid at å involvere nasjonale parlamenter i subsidiaritetskontrollen ville kunne skape nye spenninger mellom en europeisk og en nasjonal legitimitet. Det ble hevdet at det ville komplisere ytterligere et system som EU gjennom konventet søkte å forenkle (WD 048 – WG IV: 3).

Nye spørsmål og uklarheter

Selv om mange av spørsmålene fra de tidligere traktatene ble løst med EWS i Lisboa-traktaten, ser det imidlertid ut til at det også er skapt noen nye. Det hefter for det første noen uklarheter ved hvorvidt artikkel 7 nr. 3 i Lisboa-traktaten var ment å erstatte artikkel 7 nr. 2 på området som omfattes av Medbestemmelsesprosedyren, eller om den var ment kumulativt og dermed skulle komme i tillegg. Følgene av denne uklarheten medfører blant annet vanskeligheter med å slå fast hvem som skal vurdere en *Reasoned Opinion* fra de nasjonale parlamentene. Mens det i artikkel 7 nr. 3 står at en *Reasoned Opinion* skal vurderes av Kommisjonen, står det i artikkel 7 nr. 2 at dette skal gjøres av den institusjonen som har fremmet forslaget (Barrett 2008: XXXi). En annen usikkerhet gjelder hvorvidt et avslag må begrunnes. I artikkel 7 nr. 2 står det at Kommisjonen må begrunne hvorfor den avslår en *Reasoned Opinion*, mens noe tilsvarende ikke står i artikkel 7 nr. 3. Dermed er det uklart hvorvidt Kommisjonen må begrunne et avslag under Medbestemmelsesprosedyren eller ikke (Barrett 2008: XXXi). Imidlertid må Kommisjonen i henhold til protokoll 2 artikkel 4

og 5, allerede være forsikret om at lovforslagene de kommer med er i overensstemmelse med subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippet og sende et skriv om dette til Rådet og EP. Til slutt kan det nevnes at tidsperioden på åtte uker for å lese Rådets dokumenter før en eventuell subsidiaritetsklage, ses på som for kort av noen medlemsstater, særlig siden klagen må samordnes med andre 68 parlamenter for å oppnå den tredjedelen som må til for at det skal gi noen effekt (Piris 2010: 125,128). Hvorvidt dette blir problematisk, vil imidlertid bli tydeligere når EWS har virket en stund. Effektene bør absolutt studeres, men det ligger utenfor rekkevidden av min oppgave.

Kapittel 5

Analyse

Institusjonell teori anvendt på caset EWS

Historisk institusjonalisme

Jeg skal her analysere bakgrunnen for EWS ved hjelp av de ulike perspektivene jeg allerede har beskrevet. Hypotesene utledet fra perspektivene vil danne grunnlaget for og strukturere analysen. Oppmerksomheten som er viet de ulike perspektivene varierer litt når de anvendes på caset. Dette er fordi det er caset som skal styre analysen, og jeg ville ikke at fremstillingen skal være bundet av for strenge krav om at det må utledes like mange hypoteser fra hvert perspektiv, eller at hvert perspektiv skal forklare like store deler av caset. Når det er sagt, er det ikke påkrevd innenfor en «*domain-of-application*»-tilnærming å rangere perspektivene, men jeg vil likevel foreta en vurdering av forklaringskraften til de ulike perspektivene på dette caset etter at analysen er gjennomført.

Hypotese 1: Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle har vært preget av vetopunkter og motstand mot endring

At subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenter var et tema i hver av traktatene etter Maastricht, kan tyde på at det var et område hvor det ble ansett for å være løse tråder som man ikke hadde greid å samle i de tidligere forsøkene. «Stien» som EU valgte å slå inn på med innføringen av subsidiaritetsprinsippet, var resultatet av politisk konflikt og forhandlinger. De institusjonene som allerede fantes fikk i oppgave å kontrollere at subsidiaritetsprinsippet ble overholdt. Etter

dette skjedde ingen endring av den institusjonelle strukturen, og prosedyrene for håndhevelse lå fast, selv om de på flere områder var utilstrekkelige. Subsidiaritetsprinsippet foreskriver ingen klare prosedyrer for å vurdere når det er brutt, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvor effektivt prinsippet har vært, og om det har levd opp til intensjonene. Men intensjonene var heller ikke de samme for alle partene som var involvert i å etablere EUs subsidiaritetsprinsipp i utgangspunktet. Uklarhetene som jeg har beskrevet i Maastricht-traktaten må ikke nødvendigvis forstås som mangler, men kan ses på som nødvendige tvetydigheter. Selv om flere av dem har vært der siden subsidiaritetsprinsippet ble traktatfestet, har ikke alle institusjonene og aktørene i EU ønsket å løse disse problemene. Det er både uenighet mellom medlemsstatene og mellom EUs institusjoner om hvor stor rolle de ulike organene skal spille. Wallace (2005: 501) skriver at EU preges av intendert upresisjon. Flertydige mål, enighet om å være uenige, utsettelse av vanskelige men ikke akutte spørsmål, er typiske trekk ved EU. Dette kom også fram på subsidiaritetskonferansen i 1991, som ble arrangert av European Institute of Public Administration:

Even if it is true that about thirty different meanings of subsidiarity can be found, the lack of clear definition is not simply a disadvantage; on the contrary, in political terms, unspecified and even murky formulas often carry considerable political advantage. Consensus on a broad programme of institutional reform, painted with broad brush strokes, can be reached more easily if the key concept is not too cutting and precise.

(Gretschmann 1991: 49)

Dette er imidlertid ikke spesielt for EU. Det preger også den føderale politikken i Canada, USA og Tyskland, og den nasjonale politikken i Italia, samt prosessen hvor regioner har fått mer autonomi i Storbritannia, Frankrike og Spania (Wallace 2005: 501). Historisk institusjonalisme forklarer dette fenomenet med at atferden er satisfiserende framfor maksimerende. Utfordringene med å forene ulike forståelser av subsidiaritetsprinsippet og ulike nasjonale interesser, har ført til kompromisser og tvetydigheter som var nødvendige for i det hele tatt å kunne enes om traktater. Warleigh (2003: 65) skriver: «*The form given to subsidiarity in the Treaty was the result of a typical EU package deal, in which no clear vision was present [...]*». Subsidiaritet ble første gang introdusert for å møte kritikken, blant

annet fra danskene, om at EU hadde vokst i omfang og oppgaver uten å foreta institusjonelle endringer, slik at EU fremstod som et lukket forum fjernt fra innbyggerne. Samtidig ble subsidiaritetsprinsippet for britene ansett som et «nødvendig onde» for å unngå ordet føderasjon i traktaten, og dermed var det ikke ønskelig å gjøre endringene med innføringen av subsidiaritetsprinsippet større enn nødvendig (Peterson 1994, Warleigh 2003: 64–65).

«Gode forhold» for å utvikle motstandsdyktighet mot endring, slik det beskrives av historiske institusjonalister, er som nevnt at det kreves enstemmighet mellom medlemsstater (Pollack 2005: 21). Traktatendringer som endrer lovgivningsprosedyrer eller maktforhold mellom institusjoner, tas i form av intergovernmentale konferanser, (IGC) eller som i tilfellet med Konstitusjonstraktaten, et konvent. Selv når det holdes et konvent, må det imidlertid avholdes en påfølgende IGC hvor endringsforslagene ratifiseres. Det skjer ved konsensus, samt for en del medlemsstater ved en nasjonal folkeavstemning (Kiiver 2006c: 250). Dette, i tillegg til at en IGC ikke er noe som holdes ofte, gjør at det er et svært lite mulighetsrom for endring. Traktatendringer involverer alle medlemslandene, samt EUs egne institusjoner. Antallet vetopunkter er derfor stort (Pierson 2004: 144). Traktatene griper også over mange politikkområder, og nasjonal motstand mot endringsforslag på ett område kan derfor hindre gjennomføringen av hele traktaten. Eksemplene fra avstemningen med Konstitusjonstraktaten i Frankrike og Nederland illustrerer dette. Det nederlandske parlamentet var fremdeles ivrig etter å realisere subsidiaritetskontrollen slik traktaten skisserte. Dette var tilfelle selv for de partiene som hadde vært mot å ratifisere traktaten slik den forelå. Mye av motstanden var begrunnet i frykt for å bli dominert av store medlemsstater, noe som blant annet gav seg utslag i opposisjon mot et permanent Råds-presidentskap. Disse innvendingene var imidlertid ikke til hinder for subsidiaritetskontroll, tvert imot mente politikerne at EWS ville imøtekomme bekymringene hos det nederlandske folket om at EU utviklet seg for raskt og ukontrollert. Ønsket om å gå videre med subsidiaritetskontrollen ble også legitimert med at allerede Amsterdamtraktaten la det juridiske grunnlaget for kontroll av subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippet, men at dette ikke var blitt fulgt opp (Tans 2006: 90–91). Det hersker uenighet om hvorvidt det ville være mulig å gjennomføre deler av Lisboa-traktatens bestemmelser uten at denne ble ratifisert, for eksempel gjennom vanlig lovgivning eller en mellomstatlig

protokoll, eller om dette er noe regjeringene ikke ville gått med på. Den britiske regjeringen mente imidlertid at Lisboa-traktaten var én pakke, og de var ikke interessert i å reforhandle deler av den, eller implementere deler av den med andre midler (House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 8–9).

Hypotese 2: I den grad EWS er noe nytt, skyldes det et «kritisk tidspunkt»

Behovet for reform av de nasjonale parlamentenes forhold til EU og subsidiaritetskontrollen vokste gradvis fram. Nasjonale parlamenter mistet sin inngangsport til EU etter at det ble innført direkte valg til EP i 1979, og dobbelt mandat ble en sjeldenhet. Dette ble imidlertid ikke umiddelbart vurdert å være et problem, fordi parlamentene fortsatt hadde sine tradisjonelle oppgaver.

EU har lenge drevet sin aktivitet med flere uløste spørsmål, blant annet når det gjelder subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle, men disse har blitt mer prekære med tiden, ettersom EU har vokst i oppgaver og medlemsmasse. På denne måten har subsidiaritetsprinsippet blitt mer aktuelt, samtidig som praksisen med kontrollen av prinsippet og ECJs manglende vilje til å ta standpunkt i subsidiaritetssaker har svekket muligheten for å nå fram med klager om brudd på subsidiaritetsprinsippet. Behovet for et styrket subsidiaritetsprinsipp har vokst, samtidig som praksisen og integrasjonstanken har gjort muligheten for å nå fram mindre. Dette kan betegnes som negativ respons, et begrep jeg har vist til i teoridelen, hvor ordningen gradvis undermineres. Endringene som kom i form av EWS kan forklares med at tilsynelatende små endringer gav uforholdsmessig store utslag etter noen tiår. Resultatet var en svekket legitimitet og følelse i opinionen av at EUs avgjørelser ble tatt stadig lenger borte fra dem selv, samt at EU tok på seg oppgaver som det ikke var grunn til, mens viktige spørsmål som burde løses på et nivå over nasjonalstaten ble ignorert (CONV 47/02: 4). Legitimiteten var derfor av konventets arbeidsgrupper selv oppfattet som kritisk, nærmest på bristepunktet. Et kritisk tidspunkt kan sies å ha inntruffet, ikke i form av et ytre sjokk, men snarere fordi legitimiteten ikke kunne bedres uten omfattende tiltak. Etter lang tid med henvisninger til viktigheten av å fatte beslutningene nærmest mulig innbyggerne, var «begeret fullt». Det er vanskelig å peke på én eller noen få faktorer som alene gjorde endring nødvendig. Det ser heller ut til at det skyldes summen av mange små hendelser. En slik

prosess illustreres på følgende måte av Pierson (2004: 164): «*Developments unfavorable to institutional reproduction must reach a critical threshold level that makes reform possible. The moment of institutional innovation will often follow a long buildup of pressure*».

I noen land har nasjonale parlamenter riktignok fått mer makt overfor regjeringen, enten fordi regjeringen selv ville det, eller fordi konstitusjonsdomstolen tvang det fram (Piris 2010: 236). Samtidig har dette ikke skjedd over alt, og det har skjedd i varierende grad i de ulike landene. Konstitusjonelle og prosedurale begrensninger har i flere land begrenset de nasjonale parlamentenes mulighet for reform og har dermed kunnet fungere som vetopunkter (Norton 1996: 30). EU har forandret seg uten at en del av de nasjonale parlamentene har tilpasset seg det. Manglende tilpasning synes, som Maurer og Wessels (2001) viser, ved at EU-komiteene i mange av parlamentene har for lite ressurser til å følge med på EUs politikk ettersom det krever stadig mer ressurser, da mye av det som tidligere var nasjonal politikk utformes på EU-nivå. Ikke alle parlamentene har vært aktive pådrivere for å styrke informasjonstilgangen og muligheten for å påvirke via sin regjering heller. Poenget er ikke at nasjonale parlamenter gjennom noen eksplisitt prosedyre og i én omgang er fratatt kompetanse, særlig ikke etter at de nasjonale parlamentarikerne mistet setene i EP i 1979. Det er snarere slik at parlamentene har mistet innflytelse fordi de ikke har endret seg i takt med EU. Denne manglende evnen til reform for å tilpasse seg endrede omgivelser, likner et fenomen som jeg har redegjort for i teoridelen, nemlig det som av Streeck og Thelen (2005: 24) omtales som «drift». «Drift» kan maskeres ved stabilitet på overflaten. Institusjoner krever aktivt «vedlikehold» og justering for å forbli som de er og bevare sin funksjon. Noen ganger kreves også større endringer for å tilpasse seg. Dette kunne de nasjonale parlamentene gjort ved å endre strukturen til EU-komiteene og dermed, gjennom COSAC, søke å være en viktigere aktør direkte på EU-nivået. Parlamentene kunne også søkt å bedre sin posisjon gjennom tettere granskning av regjeringene. Grunnlaget for å gjøre dette hadde likevel vært bedre dersom nasjonale parlamenter hadde hatt mulighet til å følge med på prosessen underveis. I EUs startfase svarte alle de nasjonale parlamentene på utfordringene fra EU med omtrent like institusjonelle ordninger. Men EU var da også betydelig mindre i både bredde og dybde. Etter hvert vokste EUs politikkområder, og samtidig ble de institusjonelle ordningene formet

av landsspesifikke praksiser, som igjen påvirket institusjonenes videre funksjonsmåte (Maurer og Wessels 2001: 42). Dette vil kunne forklare den svært ulike praksisen mellom for eksempel Danmark og Hellas når det gjelder å kontrollere regjeringens EU-deltakelse.

Hypotese 3: EWS bygger på tidligere avgjørelser: Stiavhengighet

På området som gjelder forholdet mellom EU, medlemsstatene og de nasjonale parlamentene, ser tiden fra Maastricht- til Lisboa-traktaten ut til å være preget av selvforsterkende prosesser. Blichner og Sangolt (1994: 288) skriver at hvor vagt subsidiaritetsprinsippet enn er, kan det ikke fjernes fra agendaen eller traktatene når det en gang er plassert der. «Stien» EU hadde slått inn på var dermed den stien EU fortsatte å følge. I hver av de påfølgende traktatene etter Maastricht-traktaten, var subsidiaritet og nasjonale parlamenter et tema som ble stadig mer aktualisert. Det ser ut til å ha vært en kumulativ effekt, selv om hver lille tilføyning som nevnt bragte med seg liten endring i praksis.

Selv om EWS kan forklares som resultatet av et kritisk tidspunkt hvor kursen ble endret, betyr ikke dette at endringen var fundamental og at tidligere valg ikke hadde betydning for utfallet. I tråd med det historisk institusjonelle perspektivet, er den nye «stien» som ble valgt ved opprettelsen av EWS også preget av den foregående. Dette poenget er synlig på to måter: For det første ved at noen muligheter allerede ble betraktet som utelukket, og for det andre ved at de løsningene som ble vurdert bar spor av tidligere forslag.

Når det gjelder tapte muligheter, kan det se ut til at erfaringene med å ha nasjonale representanter i EP, slik situasjonen var før 1979, gjorde at forslag som liknet denne situasjonen raskt ble forkastet. Dette var forslag om et annetkammer i, eller ved siden av EP. Selv om det altså dukket opp slike forslag, møtte de motstand i alle EUs institusjoner. Når ordningen med å la nasjonale parlamentarikere være representert først var fjernet, opplevdes det som et svært dramatisk steg å gjeninnføre noe som liknet. Mange følte at det tross alt var en grunn til man endret dette i 1979. Dette kompliseres videre med at nasjonale parlamentarikere ikke kunne fylle den samme funksjonen som de hadde før 1979, da dette ville gå ut over EPs nåværende oppgaver. I tillegg har EP utviklet seg enormt etter dette og i mye større grad blitt en del av EUs lovgivende organer (Hayes-

Renshaw og Wallace 2006: 210). Selv om noen av forslagene kun innebar at et eventuelt annetkammer skulle drive subsidiaritetskontroll, ser det ut til at de flestes vurdering var at dette ikke lenger er en realistisk mulighet. Å opprette en institusjon for nasjonale parlamenter ville fått følger for EUs funksjonsmåte, men også for den politiske organiseringen på nasjonalt nivå. Med den institusjonelle utviklingen EU har hatt, har nasjonale parlamenters mulighet til å slippe til i EUs stadig mer komplekse strukturer gradvis minsket.

Det neste poenget som vitner om stivhengighet i EWS er at begge komponentene i EWS, altså både å styrke subsidiaritetsprinsippet og de nasjonale parlamentenes rolle, hver for seg var til stede allerede med Maastrichttraktaten. I tillegg til dette har temaet med jevne mellomrom dukket opp i EUs ulike institusjoner. Mandatet til konventet var gitt i Laekendeklarasjonen. Det er også svært betegnende at en rekke av de institusjonelle formene som ble vurdert på konventet var foreslått på forhånd, og opptil flere ganger av varierende aktører. Til og med idéen om å la nasjonale parlamenter stå for subsidiaritetskontrollen var lansert langt tidligere, allerede i 1992 (SEC 92: 19). Jo mer man ser bakover i EUs historie, jo mindre fremstår EWS som noe helt nytt. Det nye med EWS var selve organiseringen, ikke idéen, om en styrket subsidiaritetskontroll eller at man kunne la nasjonale parlamenter gjøre dette.

Hypotese 4: Årsakene til og kreftene bak subsidiaritetsprinsippetets inntreden i EU er ikke de samme som for EWS og styrkingen av subsidiaritetsprinsippet i Lisboa-traktaten

Da danskene protesterte mot miljødirektivet og subsidiaritetsprinsippet gjorde sitt første og spede inntog i EU, var det regjeringen som gjorde motstand. Da subsidiaritetsprinsippet ble traktatfestet i Maastrichttraktaten, gav dette medlemslandene ved regjeringene, mulighet til å prøve saker på nytt dersom de hadde tapt i Rådet. Gjennom hele subsidiaritetsprinsippetets historie har det vært et virkemiddel for regjeringer, i noen tilfeller på vegne av delstater. Nå er det derimot i stor grad på grunn av etterspørsel fra noen særlig aktive nasjonale parlamenter at subsidiaritetsprinsippet har blitt styrket. Det betyr ikke at de «gamle» årsakene er borte, og at styrkingen av kontrollen ikke også kan komme regjeringer som er nedstemt til gode, men det er ikke disse som er pådriverne for å styrke subsidiaritetsprinsippet. Det er heller ikke det samme som å si

at de opprinnelige pådriverne for subsidiaritetsprinsippet var imot EWS, og det er i noen tilfeller ikke like fruktbart å trekke et skarpt skille mellom regjering og parlament. Det tilfellet med EWS viser, er imidlertid at det ikke alltid er de samme årsakene og kreftene som førte til en institusjons opprettelse som opprettholder den og styrker den over tid. Subsidiaritetsprinsippet styrking kan ikke forklares med konstante årsaker som ikke endres i tid og rom. Nye aktører, de nasjonale parlamentene, har funnet at prinsippet er nyttig for å tjene deres interesser. Med en slik vekt på strategiske interesser, har vi imidlertid beveget oss et godt stykke bort fra den «myke» varianten av historisk institusjonalisme. Denne varianten av det historisk institusjonelle perspektivet likner Piersons (2004), og nærmer seg dermed *rational choice*-perspektivet, som jeg nå går over til.

Rational choice-institusjonalisme

Hypotese 5: EWS er utviklet gjennom en forhandlingsprosess hvor aktørene hadde klare preferanser

Konventet var faktisk ikke en typisk intergovernmental arena, hvor forhandlinger er den vanligste prosedyren. Konvent ble holdt fordi en IGC ikke var legitimt nok, da det bare ville forsterket synet på EU som et lukket forum. Opprettelsen av arbeidsgrupper bidro også, som jeg allerede har beskrevet, til at man fikk et annet debattklima. Den påfølgende IGC-en var derimot en forhandlingssituasjon, men EWS ble ikke viet mye tid og var ikke gjenstand for de største uenighetene her. Hvis vi tar utgangspunkt i den tolkningen av *rational choice*-perspektivet som forutsetter at interesser er definert av aktørene før de trer inn i forhandlingssituasjonen, og at atferden her er kalkulerende og strategisk, må man anta at alle partene hadde sine egne agendaer på konventet og den påfølgende IGC-en.

Kommisjonen hadde selv redegjort for sine ønsker om å gi nasjonale parlamenter en mer sentral plass i EU (Martinelli 2004: 768, SP(2007)2202/4). EP ville beholde mest mulig av sin kompetanse, og «gi» nasjonale parlamenter kun «det nødvendigste». Selv om EP lenge hadde vært imot å gi nasjonale parlamenter muligheten til å delta direkte på EU-nivå, gikk de nå med på dette gjennom EWS. Selv om det ikke var EPs foretrukne løsning, ser det ut til EP hadde endret strategi, slik at målet var å gjøre de uunngåelige endringene så små som mulig (Kiiver 2006c: 244). Blant medlemsstatenes regjeringer og nasjonale parlamenter var det variasjon i hvor stor grad man ønsket å

involvere nasjonale parlamenter direkte i EU. For enkelte politikere, som Fischer, var det å øke nasjonale parlamenters innflytelse en nødvendig og rent instrumentell komponent i å skape et føderalt EU, og dermed et steg på veien mot noe større (Norman 2005: 12–13). For EP var det derimot kun et virkemiddel for å øke den demokratiske legitimiteten, det var ikke en del av en større plan. EWS var en mer moderat løsning enn det franske senatets forslag om et annetkammer, og mer vidtgående enn forslag som å opprette «europiske uker». Selv om mange hadde klare preferanser på forhånd, ser EWS ut til å være et kompromiss, og i lys av hva det ble antatt at situasjonen krevde, kan det se ut til at flere av aktørene endret sine krav. Å revidere ens interesser trenger likevel ikke å innebære at man lar seg overbevise av andres argumenter i en prosess preget av deliberasjon. For EPs vedkommende kan interessene ha blitt omdefinert før konventet, blant annet som følge av føringene som ble lagt i Laeken-deklarasjonen. På den annen side ble selve designet av EWS til på konventet, det var ikke lansert på forhånd, men ble utarbeidet gjennom diskusjoner både i arbeidsgruppene og i plenum. Mens plenumssamlinger var en svært formell arena hvor det ble fremsatt ferdig forberedte uttalelser og ønsker, ble arbeidsgruppene en arena for å utdype debattene og lansere og utvikle helt nye forslag. Her fikk også en rekke eksperter uttale seg (Schönlau 2007: 100). EWS oppstod dermed i interaksjonen mellom svært ulike aktører som ikke primært opererte i en forhandlingssituasjon. Samtidig må det understrekes at EWS måtte ha støtte hos medlemslandenes regjeringer i tråd med det intergovernmentale perspektivet, slik at regjeringene tross alt hadde det siste ordet. Det var også den mellomstatlige IGC-en i 2007 som innførte det såkalte «oransje kortet» i EWS i Lisboa-traktaten.

Hypotese 6: EWS skyldes funksjonelt press

Nasjonale parlamenters fravær på EU-nivået skyldes ikke utelukkende manglende evne til å tilpasse seg. Det er ofte slik at et flertall av parlamentarikerne føler seg bedre representert i EU av regjeringen enn av noen få av parlamentets delegater til COSAC eller partimedlemmer i EP (Maurer og Wessels 2001: 23). Maurer (2005: 42) påpeker at det tross alt er nasjonale parlamenter som har ratifisert hver traktatsendring. Når noen nasjonale parlamenter og EUs institusjoner likevel ønsket en endring, vil *rational choice*-institusjonalisme forklare det som intenderte følger av endrede forhold i EU. EWS kan dermed forklares som en løsning på relativt nye funksjonelle behov som hadde oppstått etter tidligere

traktatendringer. Med mange nye oppgaver på nye politikkområder som CFSP, JHA og EMU, samt med nye måter å utvikle politikk på, som den åpne koordineringsmetoden, oppstod et behov for tettere kontakt mellom nasjonale parlamenter og EU.

Selv om nasjonale parlamenter kunne fått mer makt uten at det involverte subsidiaritetsprinsippet, og subsidiaritetsprinsippet kunne styrkes på annet vis, og dette dermed kan behandles som to separate problemstillinger slik EU gjorde ved å nedsette to ulike arbeidsgrupper, bygger de på noen av de samme grunnleggende problemene. Demokratisk legitimitet og avstand til innbyggerne var viktige spørsmål for begge gruppene. Kiiver (2006b: 155) hevder at det finnes en naturlig, eller rasjonell, kobling mellom nasjonal parlamentarisme og subsidiaritet i EU. Siden subsidiaritet betyr regulering på lavest mulig nivå, oppfattes nasjonale parlamenter som det naturlige nivået under EU. I noen tilfeller gjelder dette også regioner. Nasjonale parlamenter ses også på som de som i utgangspunktet har avgitt denne kompetansen til EU. Ved å flytte overvåkingen «nedover» gjøres kontrollen mer gjennomiktig, og derfor anses nasjonale parlamenter for å være egnet til å føre EU nærmere innbyggerne (Kiiver 2006b: 155).

Endringen kan skje fordi forholdene krever det, men det må også være noe attraktivt ved endringen for tilstrekkelig mange av de involverte partene. Endringene må møte visse behov eller forventninger (Hall og Taylor 1996: 942). I henhold til et funksjonelt resonnement påpeker Kiiver (2006c: 237–238) at regjeringene ved Rådet har motivasjon for å opprette EWS fordi det kan gi dem større hjemlig støtte for politikken de vedtar. Dersom lovforslagene er lest og vurdert av nasjonale parlamenter, vil regjeringene kunne møte større velvilje fra parlamentene. Når stadig mer avgjøres i EU, øker behovet for å ta de nasjonale parlamentene «med på laget». For den enkelte regjering vil imidlertid rommet for forhandlinger i EU kunne minke, da den kan vise til at «hendene er bundet» av det nasjonale parlamentet. Det kan også slå ut motsatt vei slik at regjeringen kan «binde» det nasjonale parlamentet ved å gjøre det til sin medsammensvorne. For EU gir i tillegg det å involvere nasjonale parlamenter en mulighet for å sikre kontinuitet i EU-politikken. Dette er fordi opposisjonen, dersom den skulle komme i regjering, hele tiden har hatt tilgang til dokumenter og i større grad enn før har vært med på beslutningstakingen. Å sørge for at parlamentarikerne leser

EUs lovforslag med en gang de publiseres, ville også kunne bety at implementeringen av EUs vedtak går raskere, noe alle EUs organer har interesse av (Kiiver 2006c: 237–238, Kiiver 2006b: 156). Dette vil, som *rational choice*-perspektivet vektlegger, kunne senke transaksjonskostnadene ved at det brukes mindre ressurser på å kontrollere overholdelse og sanksjonere brudd.

EU valgte å tilpasse EWS til eksisterende strukturer og ikke endre institusjonene. Likevel har EU aldri før hatt en ordning lik EWS (Cooper 2011: 1). Ordningen er ingen ny institusjon fordi det ville kunne hale ut beslutningsprosessen og skape lavere effektivitet og dermed lavere «*output-legitimitet*» (Warleigh 2003, Estella 2002). Samtidig skulle EWS styrke den demokratiske legitimiteten eller «*input-legitimiteten*», (Warleigh 2003, Estella 2002) øke innflytelsen til nasjonale parlamenter og sikre en bedre kontroll med subsidiaritetsprinsippet. EWS omtales som noe av det viktigste og mest originale som kom ut av konventet. Konventets president, Giscard d'Estaing, uttalte på plenums møtet 18.mars 2003 at man ikke hadde oppnådd resultater av slike proporsjoner på 50 år (Norman 2005: 169).

Sosiologisk institusjonalisme

Da det finnes mange og ulike varianter av perspektiver som kalles sosiologisk institusjonalisme, vil jeg minne om at jeg her støtter meg på Hall og Taylor (1996) sin redegjøring, hvor legitimitet har en svært fremtredende rolle. Betydningen av legitimitet fanges bare delvis opp av de andre perspektivene jeg har drøftet:

[...] historical institutionalists neglected how elites and other actors deliberately package and frame policy ideas to convince each other as well as the general public that certain policy proposals constitute plausible and acceptable solutions to pressing problems.

(Campbell 1998: 380)

Hypotese 7: EWS skyldtes EUs legitimitetskrise

Opplevelsen av manglende innflytelse, samt følelsen av at EU bruker sin kapasitet på gale områder, var problemer det ble vist til i arbeidsgruppene: «One of the key challenges for the future of Europe is to bring the European Union closer to its citizens. Citizens often perceive the Union as distant. They feel that their influence on decision-making at the European level is too limited» (CONV 74/02: 2). Denne problematikken gav seg utslag i manglende demokratisk

legitimitet, og arbeidsgruppene understreket at det finnes en kobling mellom demokratisk legitimitet og rollen og makten til nasjonale parlamenter (CONV 74/02: 2). Selv om EP i demokratiets navn har fått utvidet kompetanse, har det ikke fjernet problemet:

The fact that the European Parliament did not fully succeed in clearly and incontrovertibly establishing itself as providing the solution for the democratic legitimacy which the EU needs, was one of the reasons why the Lisbon Treaty gave a role to national parliaments in the EU legislative process.

(Piris 2012: 125)

Kontrollen med regjeringen kunne også vært overlatt til hvert enkelt medlemsland å regulere, og ikke nødvendigvis være noe som måtte avgjøres på EU-nivå. Tanken om at nasjonale parlamenter skulle ha økt deltakelse var lenge ikke intuitiv, da EU-politikken tradisjonelt har vært ansett som et regjeringsprerogativ. En eller annen gang etter 1979 har dette endret seg. I diskursen om EU har det vokst fram en norm om direkte tilstedeværelse for stadig flere aktører og institusjoner:

At least theoretically, there are many ways of securing the participation of the citizenry in governing a given polity. But if we turn to the evolution of the EU over the last decades, we observe a clear trend: the search for establishing some kind of representative governance structures, in which institutions aggregate participation needs and try to fulfill their general function as arenas for making binding decisions, and for structuring the relationship between individuals in various units of the polity and economy.

(Maurer 2005: 49)

Selv om ikke alle nasjonale parlamenter krevde økt deltakelse i EU, ble det å styrke dem i EU betraktet som en måte å gjøre EU mer demokratisk på. Det hadde altså blant mange vokst fram en forståelse av at nasjonale parlaments fravær i EU virker udemokratisk. Da det ble innført direkte valg til EP i 1979, ble dette sett på som et demokratisk fremskritt. På tidspunktet for konventet ønsket man både sterkere tilstedeværelse av nasjonale parlamenter, samtidig som EP hadde en sterkere posisjon enn noen gang før (Maurer 2005: 3). Det er altså åpenbart at det ikke kun er de ubesvarte spørsmålene som heftet ved subsidiaritetsprinsippet fra Maastrichttraktaten som

var begrunnelsen for å lage en ny protokoll. Det forklarer nemlig ikke hvorfor subsidiaritetsprinsippet ikke kunne overvåkes av et teknokratisk eller juridisk organ. Behovet for legitimitet er viktig for alle EUs institusjoner, også ECJ. Legitimitet er med på å forklare hvorfor subsidiaritetsprinsippet ble viktigere og hvorfor dette ble knyttet til nasjonale parlamenter, men også hvorfor ECJ ikke ville overvåke prinsippet. Eksempelet viser at ikke alle sammenhenger mellom institusjoner og handling kun er instrumentelle, selv om jeg har søkt å påvise at det også var instrumentelle motiver for EWS. Noen ganger, som med EWS, er hensynet til hva som anses som legitimt sentralt for å forklare hvilke organisatoriske former som velges.

EWS var designet for å bedre EUs legitimitetskrise, og det kan se ut til at ordningen fikk den formen den gjorde for å bringe mest mulig legitimitet til lavest mulig pris for EUs institusjoner. Disse motivene nevnes selvsagt ikke eksplisitt i dokumentene og referatene. Det ville vært mot sin hensikt og spolert muligheten for å øke legitimiteten. Derfor er dette beveggrunner som må utledes fra de valgene som ble tatt, fra utsagn fra konventets deltakere, samt annen litteratur på feltet. Dersom målet med EWS virkelig var å sikre en best mulig plassering og bruk av kompetansen, må EWS kunne sies å inneholde flere ineffektive elementer. Poenget om at EWS primært er designet for å øke legitimiteten underbygges også av de gjentatte understrekningene av at beslutningsprosessen ikke måtte forlenges. Det skinner også igjennom ved at heller ikke forslagene om å inkludere proporsjonalitetsprinsippet i EWS ble hørt, da det kunne gjort nasjonale parlamenter til medlovgivere i EU. Kiiver (2006b: 155–156) hevder at det var sannsynlig at EWS var en måte for EU å «fri» til enkelte nasjonale parlamenter og forsøke å mildne skeptiske parlamentarikere og borgere, da det var disse som måtte ratifisere Konstitusjonstraktaten. Videre hevder han at det er en mulighet for at EU ved å opprette EWS ikke gjorde mer enn det som i EU ble oppfattet som helt nødvendig for å øke EUs legitimitet, mens det samtidig ble satt grenser:

The European Constitution appeases national parliaments with subsidiarity powers, perhaps sublimely implying that national parliamentary activity should be limited to subsidiarity checks only, while again making sure that national parliaments stay where they are, at the domestic level.

(Kiiver 2006c: 247)

Et liknende syn deles av Weatherill (2003). Også Berger, som var medlem av EP, mente forslagene fra arbeidsgruppe én om å opprette EWS var overflødige og lansert for å «roe ned» noen nasjonale parlamenter (WD 043 – WG IV: 2). Det kan derfor argumenteres for at EWS primært ble lansert for å gi legitimitet, ikke for å endre EUs praksis. Dette understrekes også ved at mange (Raunio 2010: 2, Cooper 2011: 12, Kiiver 2008: 76, House of Commons European Scrutiny Committee 2008: 8) hevder EWS er designet for å bli lite brukt.

Hypotese 8: EWS var et resultat av isomorfi

Sosiologisk institusjonalisme vektlegger som nevnt ikke bare at institusjoner tar former som er legitimitetsskapende, men også at det finnes «oppskrifter» på hva som er legitimt, og at det derfor er stor grad av isomorfi mellom institusjoner innenfor liknende felt. Kopiering er dermed et viktig element. Hvem EU skal kopiere er imidlertid ikke innlysende. EU er noe mer enn en klassisk mellomstatlig organisasjon: «The EU is a collective political system, not an intergovernmental regime. Almost all European scholars start from this assumption» (Wallace 2005: 491). I hvor i stor grad EU preges av overnasjonalitet er det imidlertid uenighet om, og det skal jeg ikke drøfte her. Ingen mellomstatlige organisasjoner har likevel utviklet seg så langt som EU i å gi lover ved bruk av flertallsavgjørelser, eller gi bindende lover på så mange felt: «The mutual penetration of law, regulation, even political campaigning deep into what political scientists had long characterized as the core of domestic politics, define a level of politics and governance which is most straightforwardly described as a political system» (Wallace 2005: 491). Derfor er det naturlig at EU ikke vil finne noe system for å granske prinsippene for lovgivning ved å lete etter dette i mer regulære mellomstatlige organisasjoner. I prosessen med EWS måtte konventet derfor se «nedover» til nasjonale systemer for å hente inspirasjon.

Det ble hentet inspirasjon fra flere nasjonale konstitusjonelle og politiske systemer under arbeidsgruppens forberedelse til konventet. En rekke nasjonale representanter deltok på arbeidsgruppens møter og bidro med skriftlige innspill til debattene. Inspirasjonen antok to former: Det ene var å finne eksempler på beste praksis for nasjonale parlaments granskning av egen regjering i EU-saker, slik at dette kunne være inspirasjon for andre medlemsstater. Arbeidsgruppe fire fikk informasjon om nasjonale granskningssystemer i Sverige,

Danmark, Finland og Frankrike gjennom møter med representanter fra disse landene (CONV 270/02: 1). Organiseringen av granskningen og ansvarliggjøringen mellom regjering og parlament er likevel medlemsstatenes interne anliggender (CONV 270/02: 5), og derfor ikke noe som direkte preget designet av EWS. For å utvikle EWS var det følgelig mer relevant å se til nasjonale praksiser for granskning av subsidiaritet, eller generell konstitusjonell praksis som kunne transporteres fra det nasjonale nivået til EU-nivået. Grunnen til at konstitusjonell praksis var sentralt er at subsidiaritetsprinsippet, som jeg allerede har vist, er så nært forbundet med spørsmålet om kompetansefordeling og først kan besvares etter at dette er klargjort. Det ble foreslått at nasjonale parlamenter, når det gjaldt subsidiaritetskontroll, kunne spille rollen til delstater i føderale systemer. Arbeidsgruppe én konsulterte Jos Chabert, representant for Regionkomiteen, som redegjorde for anvendelsen av subsidiaritetsprinsippet i forholdet mellom desentraliserte organer og sentralt nivå (CONV 106/02: 3). Hoffschulte, som var visepresident for *Council of European Municipalities and Regions*, snakket også om subsidiaritet i forholdet mellom regionalt og sentralt nivå. Ifølge ham viste erfaringene at i tilfeller hvor subsidiaritetsprinsippet ble gransket var det viktig at de lavere nivåene var involvert i granskningen (CONV 188/02: 1).

Dersom konventet hadde vedtatt å la nasjonale parlamentarikere utgjøre et annetkammer ved siden av EP, kunne det virket som man hadde ønsket å kopiere føderalstater, hvor delstatene kan protestere dersom de mener at det nasjonale nivået gir lover på deres områder. Å se på nasjonale parlamentarikere som representanter for et lands interesser, kan imidlertid være misvisende. Dersom vi skal identifisere det organet i EU som organisatorisk likner kammeret for representasjon av nivået under det nasjonale i medlemslandene, er dette ikke vilkårlige utsendinger fra nasjonale parlamenter, men Rådet, representert ved de nasjonale regjeringene. Hvis EU skal gjøres om til en føderalstat, er det medlemslandene som blir «delstatene». De som har mandat til å representere dem, må da være regjeringene. Det organet som i størst mulig grad ville tilsvare parlamentet på nasjonalt nivå, vil i EU-sammenheng være EP, da det er dette organet som har direkte valg på EU-nivået, og hvor man organiseres etter partigrupper og ikke etter nasjonalitet (Egeberg 2006: 22). Idéen om å la nasjonale parlamentarikere representeres direkte i

en egen institusjon, ville derfor ikke være å lage noen kopi av føderale systemer, i hvert fall ikke det tyske, slik Fischer foreslo.

Ut fra arbeidsgruppens referater fremgår det også at det kom opp forslag om å bruke deler fra det franske systemet for konstitusjonskontroll. Arbeidsgruppe én inviterte Arrighi de Casanova, som var medlem av det franske «*Conseil d'Etat*», til å fortelle om granskningssystemet i Frankrike (CONV 188/02: 2). I det franske systemet er det to organer som undersøker hvorvidt lovene er i overensstemmelse med grunnloven før de trer i kraft. Det ene, *Conseil d'Etat*, er et bredt sammensatt organ som har en rådgivende funksjon og assisterer regjeringen før den legger fram lovforslag for parlamentet. Det kan også granske lovforslag på eget initiativ (*Conseil d'Etats* nettside). Det neste organet, *Conseil Constitutionnel*, har som oppgave å kontrollere at lover som er vedtatt er i overensstemmelse med grunnloven før disse trer i kraft. Granskningen skjer på initiativ fra presidenten, statsministeren, presidentene for nasjonalforsamlingen og senatet, samt et antall på 60 medlemmer i hver av disse to institusjonene i tilfeller av ordinære lover. «*Conseil Constitutionnel*» omtales i arbeidsgruppens referater som et halvt politisk, halvt juridisk organ bestående av prominente politikere og jurister (CONV 188/02). Noen medlemmer på konventet var tilhengere av en modell som liknet denne, hvor granskningen skulle utføres av et politisk-juridisk organ med deltakere av både juridisk og politisk bakgrunn (CONV 331/02: 9, WD 06 – WG I: 7). Det franske systemet har også klare likhetstrekk med forslaget som dukket opp i arbeidsgruppe én og fire, om å dele ECJ inn i to kamre. Tanken var som nevnt at det ene kammeret skulle vurdere lovforslagene før en votering i de lovgivende organene, mens det andre skulle vurdere det etter at loven var vedtatt.

Det endelige forslaget, EWS, har det til felles med den franske konstitusjonsdomstolen at aktørene som gis mulighet til å granske overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet skal gjøre det før lovene vedtas, og de kan gjøre det på eget initiativ. Forskjellene er imidlertid at med EWS foretas subsidiaritetskontrollen av et rent politisk organ, og at det først er etter en ny vurdering av initiativtakerne bak lovforslaget, samt de lovgivende organene, at ECJ kan ta stilling til en subsidiaritetsklage. Det er i likhet med det franske systemet, to separate institusjoner som overvåker og dømmer i subsidiaritetsaker. Nasjonale parlamenter gjør dette før loven er vedtatt, i likhet med det

franske «*Conseil d'Etat*», og ECJ gjør det på forespørsel etter at loven er vedtatt, slik som «*Conseil Constitutionnel*».

Avslutningsvis vil jeg konkludere med at prosessen i arbeidsgruppene og debattene var klart inspirert av både føderalstater og det franske systemet for konstitusjonskontroll, men resultatet, altså EWS, var ikke noen eksakt kopi av disse. Isomorfiene var synlige, slik det sosiologisk-institusjonelle perspektivet hevder, gjennom behovet for å søke etter mulige institusjoner å kopiere. Som ventet ble det lett etter eksisterende ordninger blant institusjoner med samme utfordringer. Elementer fra disse systemene kan da også gjenfinnes i EWS, men det vil i så fall måtte betegnes som en kombinasjon av gamle og nye elementer, og ikke som noen direkte kopi.

Konklusjon

Anvendt på caset peker hvert av perspektivene ut sine egne forklaringer på hvorfor endringen i form av EWS inntraff. I et historisk institusjonelt perspektiv er den tvunget frem etter en lang periode hvor presset gradvis hadde bygget seg opp. *Rational choice*-institusjonalisme forklarer det som en intendert tilpasning til endrede forhold i EU. I et sosiologisk institusjonelt perspektiv kan det beskrives som et tiltak for å bedre legitimiteten. Samlet sier disse perspektivene noe mer om EWS enn hver enkelt av dem kan gjøre alene. EWS skulle både gi legitimitet, fylle visse nye funksjoner, og løse tidligere uløste spørsmål. Alle perspektivene bidrar til å gi et mer detaljert bilde av motivasjonen for å opprette EWS, da alle perspektivene forklarer endring. Likevel er det også visse aspekter som bedre fanges opp av ett av perspektivene enn av de andre. Historisk institusjonalisme forklarer bedre enn de andre perspektivene hvorfor EWS ikke ble opprettet på et tidligere tidspunkt, med vektleggingen av motstand og institusjonell treghet. Dette perspektivet evner også best å forklare kontinuiteten i utviklingen og å finne spor av det gamle i det nye. I tillegg viser den at formen EWS tok var preget av tidligere valg. Men også sosiologisk institusjonalisme og *rational choice*-institusjonalisme forklarer hvorfor EWS fikk den formen det gjorde, som henholdsvis det mest legitime og det beste designet for å fylle flest mulig funksjoner eller ta flest hensyn. Når det gjelder å identifisere aktørenes interesser, er *rational choice*-perspektivet svært nyttig, men dette kan også historisk institusjonalisme bidra til å forklare med vektleggingen av vetopunkter, om enn i mindre grad. Det sosiologisk-institusjonelle

perspektivet synliggjør at prosessen var preget av en leting etter eksisterende institusjoner som kunne være til inspirasjon, selv om dette ikke forklarer alt ved resultatet.

Dersom jeg skal peke ut ett perspektiv som har størst forklaringskraft i dette caset, må det være historisk institusjonalisme. Det er dette perspektivet som kan gi forklaring på det jeg opplevde som de vanskeligste spørsmålene, som hvorfor nasjonale parlamenter ikke har spilt noen stor rolle etter 1979, og hvorfor EWS til slutt ble vedtatt. Historisk institusjonalisme muliggjør den mest detaljerte og utfyllende forklaringen av prosessen bak EWS og utviklingen av prinsipper som ikke er helt nye. Alle de fire hypotesene som jeg hadde utledet fra historisk institusjonalisme kan stort sett besvares bekreftende. For *rational choice*-perspektivet derimot, støtter empirien ikke full ut den ene av de to hypotesene, nemlig hypotesen om at EWS var utfallet av en forhandlingsprosess. Også når det gjelder sosiologisk institusjonalisme, har jeg funnet at den ene av de to hypotesene støter på visse problemer. Hypotesen om at EWS var et resultat av isomorfi, finner bare delvis støtte i datamaterialet mitt. Dette betyr likevel ikke at man ikke øker forklaringskraften ved å ta med de to andre perspektivene. Ved å kombinere historisk institusjonalisme med sosiologisk institusjonalisme og *rational choice*-institusjonalisme, får jeg i større grad fram betydningen av interesser og funksjonalitet, samt nødvendigheten av at institusjoner og ordninger har legitimitet.

Kapittel 6

Avslutning

Jeg har i denne oppgaven søkt å gi svar på hva som var bakgrunnen for å opprette ordningen EWS, og jeg har gjort dette ved hjelp av institusjonell teori. EWS er valgt fordi det «trigger» nysgjerrigheten, i det minste for en som studerer EU. Nasjonale parlamenter har i lang tid manglet en rolle i EU-systemet. Av den grunn virket det naturlig å søke svar på hvorfor de nå for første gang inkluderes i EUs traktater og hvorfor nasjonale parlamenter knyttes til subsidiaritetsprinsippet.

Som teoretisk fundament har jeg anlagt et såkalt «domain of application approach» og anvendt tre forskjellige perspektiver. Jeg mener dette har gitt en god bredde, og disse perspektivene er tilstrekkelig forskjellige, samtidig som perspektivene har visse fellestrekk som gjør dem egnet til å brukes på samme case. De tre perspektivene er historisk institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme, og *rational choice*-institusjonalisme. Perspektivene tar alle utgangspunkt i at institusjoner har betydning for å forme politikken utfall. Institusjonell teori har derfor kunnet belyse den endringen som har inntruffet med opprettelsen av EWS. Alle de tre perspektivene har sine egne antakelser om hvilke faktorer som gjør at en institusjon endres og hvilken form denne endringen tar.

Jeg har brukt kvalitativ metode, og datagrunnlaget har vært dokumenter fra konventet i 2002–2003. Dette har vært referater fra møter, forslag og utredningsarbeid fra utenforstående eksperter og

fra deltakere på konventet. I tillegg til dette har jeg for en stor del anvendt eksisterende litteratur.

Subsidiaritetsprinsippet skulle allerede før konventet vurderes av Kommisjonen før den kunne fremme forslag for Rådet og EP. I tillegg til dette, hadde disse institusjonene sine egne juridiske organer som kontrollerte at lovene ikke bryter EUs prinsipper, deriblant subsidiaritetsprinsippet. Kommisjonens estimer viste at i bare rundt fem prosent av vedtakene kunne det stilles spørsmål ved subsidiariteten, noe som kanskje ikke skulle tale for at det var nødvendig å styrke kontrollen. Likevel, i de få tilfellene hvor subsidiaritetsprinsippet faktisk står i fare for å brytes, vil det oppleves som svært avgjørende for de nasjonale lovgiverne. Ettersom subsidiaritetsprinsippet sier at kun det som ikke best kan bestemmes på nasjonalt nivå skal avgjøres på EU-nivå, er det ikke rart at nasjonale parlamenter kan ha interesse av å stå som voktere av prinsippet. Dette betyr imidlertid ikke at de nasjonale regjeringene nødvendigvis vil overkjøres av de nasjonale parlamentene, men for mindretallsregjeringer er dette en mulighet. Likevel må 1/3 av alle de nasjonale parlamentene i EU sende inn en klage for at dette skal få noen effekt.

I de tilfellene hvor subsidiaritetsprinsippet har kommet opp for domstolen, har ECJ ikke lagt avgjørende vekt på dette prinsippet og aldri annullert en lov på dette grunnlaget. Av den grunn er det verdifullt å la initiativtakeren, som regel Kommisjonen, og deretter eventuelt de lovgivende organene, vurdere de nasjonale parlamentenes innvendinger. Det er i EUs interesse å beholde et godt forhold til de nasjonale parlamentene for å sikre en rask og smidig implementering av vedtatt politikk.

Subsidiaritetsprinsippets noe uklare innhold og ansvarsforhold, som hadde vært der siden Maastrichttraktaten, gjorde det også nødvendig med en revidering av traktatens innhold og overvåkning. Likevel, til tross for at subsidiaritetsprinsippet hadde sine uklarheter, er det av stor betydning for EUs lovgivning, og å fjerne prinsippet kom aldri på tale når det først var etablert. Uklarhet om innholdet har gjort subsidiaritetsprinsippet til gjenstand for ulike tolkninger, og dette har bidratt til at det har vært mulig å enes om prinsippet i utgangspunktet. Samtidig har dette gjort det vanskelig å endre noe. I tillegg til uklarheter ved selve prinsippet, er dette også gjenstand for

motstand av mer generell og strukturell karakter. Det at avgjørelser om subsidiaritet tas ved konsensus og sammen med andre beslutninger, gjør at motstand mot helt andre politikkområder kan hindre endring av subsidiaritetsprinsippet. Det kan også se ut til at det ikke ble lagt fram noe omfattende reformforslag før etter konventet fordi legitimiteten ennå ikke var blitt lav nok til at det ble ansett som nødvendig.

EU har ikke helt plutselig fått mange nye oppgaver, slik man kanskje kunne forventet ut fra *rational choice*-perspektivet. Men dersom man ser på situasjonen i dag i forhold til i 1979 da nasjonale parlamenter mistet sitt faste kontaktpunkt med EU, er det klart at EUs utvikling har gjort at det har oppstått nye behov for kontroll fra de nasjonale parlamentene. EWS kan dermed best beskrives som en følge av et kritisk tidspunkt hvor gradvise endringer hadde gjort situasjonen uholdbar for noen av de nasjonale parlamentene. Det som har bidratt til denne situasjonen var utvidelse av EUs politikkområder som CFSP, JHA og EMU, samt nye måter å utvikle politikk på, hvor nasjonale parlamenter har blitt stadig mindre sentrale, mens en rekke andre aktører har kommet på banen. Med konventet oppstod det et mulighetsrom for å gripe tak i dette. Det EU som fantes i 1979 var ikke det samme som i 2002–2003 da konventet ble holdt. Av den grunn var det behov for å vurdere nasjonale parlaments rolle på nytt, men dette forklarer også hvorfor de ikke kunne få den samme funksjonen de hadde i 1979, eller kunne innlemmes helt i EUs struktur. Det ble understreket gang på gang at nasjonale parlaments deltakelse ikke måtte forlenge beslutningsprosessen. Konventet var ikke noe typisk mellomstatlig forum, og konventer hører til sjeldenhetene i EU. Likevel måtte det som ble bestemt her, slik tilfelle er for alle store endringer, sanksjoneres av en IGC.

Det designet EWS til slutt fikk, ble utarbeidet av arbeidsgruppe én på konventet. Det er ikke tilsvarende noen allerede eksisterende institusjon, men i prosessen med å utarbeide forslaget, ble det hentet inspirasjon fra andre lands systemer for konstitusjonskontroll, og særlig fra Frankrike. Det var bred enighet blant deltakerne på konventet om at subsidiaritetsprinsippet er et politisk prinsipp, og at overvåkingen derfor bør skje av politiske organer. Forslaget om å inkludere nasjonale parlamenter er ikke nytt, og det er heller ikke idéen om å koble dette med subsidiaritetsprinsippet. EWS må derfor sies å inneholde elementer av stivhengighet. At dette likevel ikke ble

forsøkt gjort før med konventet, kan nok best forklares med at EUs institusjoner ikke anså det som nødvendig å utfordre den eksisterende strukturen. Først da EUs legitimitet var på bristepunktet ble dette forsøkt, og man håpet på at det kunne sende ut signaler om et mer demokratisk EU.

Kort oppsummert var motivasjonen for å opprette EWS både et gradvis framvoksende behov for økt kontroll fra noen nasjonale parlamenter, særlig det franske senatet, behov for oppklaring av flere uklarheter ved subsidiaritetsprinsippet, og dermed også en styrking av prinsippet potensiale, og til slutt behovet for økt demokratisk legitimitet. Dette fanges opp av de tre institusjonelle perspektivene når de anvendes i kombinasjon, selv om historisk institusjonalisme ser ut til å ha størst forklaringskraft.

EWS har nå vært i bruk i to og et halvt år. Denne oppgaven har analysert begrunnelsene for å opprette EWS, og sett på situasjonen som preget EU og nasjonale parlamenter i forkant av opprettelsen. For fremtidige studier vil det være interessant å kartlegge effekten av EWS. Sentrale spørsmål er om EWS bidro til å øke legitimiteten, om EWS har endret deler av EUs beslutningsstruktur, eller om den økte informasjonsmengden som skulle sikres gjennom EWS har bidratt til nasjonale endringer i forholdet mellom regjering og parlament.

Litteraturliste

- Andersen, S.S. (2003) *Case-studier og generalisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Aspinwall, M.D. og Schneider, G. (2000) «Same Menu, Separate Tables: The Institutionalist Turn in Political Science and the Study of European Integration», *European Journal of Political Research*, 38(1): 1–36.
- Barrett, G. (2008) «Introduction: A New Formula? The Treaty of Lisbon and National Parliaments», i G. Barrett (red.) *National Parliaments in the European Union – The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*, Dublin: Clarus Press.
- Besselink, L.F.M. (2006) «National Parliaments in the EU's Composite Constitution: A Plea for a Shift in Paradigm», i P. Kiiver (red.) *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing.
- Blichner, L.C. og Sangolt, L. (1994) «The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities», *Governance*, 7(3): 284–306.
- Bomberg, E., Peterson, J. og Corbett, R. (2012) *The European Union: How does it work?*, Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S. (2009) «Politics in Time meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape», *Journal of European Public Policy*, 16(2): 307–324.

- Campbell, J.L. (1998) «Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy», *Theory and Society*, 27(3): 377–409.
- Christiansen, T. og Gray, M. (2003) *The Convention on the Future of the EU. The European Commission and Treaty Reform*, Brussels: White & Case LLP.
- Cooper, I. (2006) «The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 44(2): 281–304.
- (2011) «A ‘Virtual Third Chamber’ for the European Union? National parliaments after the Treaty of Lisbon», ARENA Working Paper,
<http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2011/wp-07-11.pdf> > .
- Corbett, R. (2012) «Democracy in the European Union», i E. Bomberg, J. Peterson og R. Corbett (red.) *The European Union: How does it work?*, Oxford: Oxford University Press.
- De Búrca, G. (1998) «The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor», *Journal of Common Market Studies*, 36(2): 217–234.
- Dimitrakopoulos, D. (2008) «Norms, Strategies and Political Change: Explaining the Establishment of the Convention on the Future of Europe», *European Journal of International Relations*, 14(2): 319–341.
- Ebbinghaus, B. (2006) «From Path Dependence to Path Departure in Welfare Reform Analysis», *APSA European Politics and Society: Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 5(2): 1–4.
- Egeberg, M. (red.) (2006) *Multilevel Union Administration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Estella, A. (2002) *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford: Oxford University Press.
- Europautredningen (2012) Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU, NOU 2012:2.
- Fløystad, Brit (2006) «Perspektiv 01/06: De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU - om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk», Oslo: Stortingets utredningsseksjon.
- George, A.L. og Bennet, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Boston: MIT Press
- Gerring, J.G. (2007) *Case Study Research. Principles and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Gretschmann, K. (1991) 'Subsidiarity: The Challenges of Change', Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991, organisert av The European Institute of Public Administration, Maastricht, 21.-22.mars 1991, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Hall, P. og Taylor, R. (1996) «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44(5): 936–957.
- Immergut, E. (2006) «From Constraints to Change», *APSA European Politics and Society: Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 5(2): 4–6.
- Jupille, J., Caporaso, J.A. og Checkel, J.T. (2002) «Integrating Institutions: Theory, Method, and the Study of the European Union», ARENA Working Papers WP 02/27, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2002/wp02_27.htm>
- Kiiver, P. (2006a) *National and Regional Parliaments in the European Constitutional Order*, Groningen: Europa Law Publishing.
- (2006b) *The National Parliaments in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International.
- (2006c) «The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement?», *European Constitutional Law Review*, 2(2): 227–252.
- (2008) «The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15: 77–83.
- (2012) *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity*, London: Routledge.
- Lavenex, S. og Wallace, W. (2005) «Justice and Home Affairs», i H. Wallace, W. Wallace og M.A. Pollack (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press
- Martinelli, S. (2004). «Le rôle des Parlements nationaux dans l'architecture européenne», *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1/2004.
- Maurer, A. (2005) «The Convention and the National Parliamentary Dimension» ARENA Working Paper 05/01, <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_01.pdf>.

- Maurer, A. og Wessels, W. (red.) (2001) *National Parliaments on their Way to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe*, New York: Cornell University Press.
- Myhre, T. (1995) Fra suverenitet til subsidiaritet? EUs reformprosess mot år 2000, PRIO Report 3/95.
- Norman, P. (2005) *The Accidental Constitution*, Brussel: EuroComment.
- Norton, P. (1996) «National Parliaments in Western Europe», i E. Smith (red.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Den Haag: Kluwer Law International.
- Olsen, J.P. (2001) «Organizing European Institutions of Governance», i H. Wallace (red.) *Interlocking Dimensions of European Integration*, Basingstoke: Palgrave.
- Pappas, S.A. (1991) «Speech on the Occasion of the Jaques Delors Colloquium», Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991, organisert av The European Institute of Public Administration, Maastricht, 21.-22.mars 1991, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Peterson, J. (1994) «Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision?», *Parliamentary Affairs*, 47(1): 116-132.
- Pierson, P. (2004) *Politics in Time*, New Jersey: Princeton University Press.
- Pierson, P. og Skopold, T. (2002) «Historical Institutionalism in Contemporary Political Science», i I. Katznelson og H.V. Milner (red.) *Political Science: State of the Discipline*, New York: W.W. Norton and Company.
- Piris, J.-C. (2010). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollack, M.A. (2005) «Theorizing EU Policy-making», i H. Wallace, W. Wallace og M.A. Pollack (red.) *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press
- (2006) Rational Choice and EU Politics ARENA Working Paper 12/06, Tilgjengelig på:
 <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/workingpapers2006/wp06_12.pdf>.
- Powell, W. og DiMaggio, P.J. (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago og London: University of Chicago Press.

- Raunio, T. (2005) «Holding Governments Accountable in European Affairs: Explaining Cross-national Variation», *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4): 319-342.
- (2010) *Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*, Working Paper 36/2010, Elcano Royal Institute, Madrid: Spania.
 - (2011) «The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System», *Journal of European Integration*, 33(3): 303-321.
- Hayes-Renshaw, F. og Wallace, H. (2006) *The Council of Ministers*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rideau, J. (1996) «National Parliaments and the European Parliament - Cooperation and Conflict», i Eivind Smith (red.) *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Den Haag: Kluwer Law International.
- Schmitt, H. (2005) «The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-order?», *West European Politics*, 28(3): 650-679.
- Schönlau, C.L. (2007) «The Conception Experiment», i C.L. Schönlau, E. Lombardo, P.S.N Borragan og M. Aziz (red.), *Constitutional Politics in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schönlau, C.L., Lombardo E., Borragan, P.S.N og Aziz, M. (2007) *Constitutional Politics in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Macmillan Sewell, W.H. (1996) «Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology», i T.J. McDonald (red.) *The Historic Turn in the Social Sciences*, Massachusetts: The University of Michigan Press.
- Streeck, W. og Thelen, K. (2005) «Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies», i W. Streeck og K. Thelen (red.) *Beyond Continuity*, Oxford: Oxford University Press.
- Tallberg, J. (2010) «Explaining the Institutional Foundations of European Union Negotiations», *Journal of European Public Policy*, 17(5): 633-647.
- Tans, O. (2006) «The Dutch Parliament and the European Constitution: How Yes led to No», i P. Kiiver (red.) *The National Parliaments in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International.
- Thelen, K. (1999) «Historical Institutionalism in Comparative Politics», *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

- (2003) «How Institutions Evolve», i D. Rueschemeyer og J. Mahoney (red.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Trubek D.M. og Trubek, L.G. (2005) «Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination», *European Law Journal*, 11(3): 343–364.
- Wallace, W. (2005) «Post-sovereign Governance: The EU as a Partial Polity», i H. Wallace, W. Wallace, og M.A. Pollack (red.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Warleigh, A. (2003) *Democracy in the European Union*, London: Sage.

Kildemateriale

Dokumenter fra the Convention on the Future of Europe, Tilgjengelig på: < <http://european-convention.eu.int/> >

- CONV 74/02: «Mandate of the Working Group on National Parliaments».
- CONV 210/02: «Summary of the joint meeting on Monday 22 July 2002».
- CONV 270/02: «Summary on the meeting on 11 September 2002».
- CONV 290/02: «Summary of the meeting held on 19 September 2002».
- CONV 353/02: «Final report of Working Group IV on the role of national parliaments».
- CONV 106/02: «Summary of the meeting on 17 June 2002».
- CONV 156/02: «Summary of the meeting on 25 June 2002».
- CONV 219/02: «Summary of the meeting on 22 July 2002 (afternoon)».
- CONV 286/02: «Conclusions of Working Group I on the Principle of Subsidiarity».
- CONV 67/02: «The role of national parliaments in the European architecture».
- CONV 67/1/02 REV 1: «The role of national parliaments in the European architecture».
- CONV 47/02: «Delimitation of competence between the European Union and the Member States – Existing system, problems and avenues to be explored».
- CONV 579/03: «Draft Protocols on: – the application of the principles of subsidiarity and proportionality – the role of national parliaments in the European Union».
- CONV 610/1/03 REV 1: «Reactions to the draft Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality–Analysis.

- CONV 12/02: «Contribution from a member of the Convention».
- CONV 378/02: «Summary report of the plenary session – Brussels, 28 and 29 October 2002».
- CONV 331/02: «Summary report on the plenary session – Brussels, 3 and 4 October 2002».
- CONV 424/02: «Final report of Working Group IX on Simplification Brussels, 29 November 2002».
- CONV 375/1/02 REV: «Final report of Working Group V – Brussels, 4 November 2002».
- CONV 305/02: «Final report of Working Group III on Legal Personality Brussels, 1 October 2002”.
- WG IV – WD 3: Lekberg, Sören (2002) «Methods for subsidiarity control by National Parliaments» Working group IV Working document 3.
- WG IV – WD 8: Maurer, Andreas (2002) «National Parliaments in the European Architecture: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism» Working Group IV, Working document 8.
- WG IV – WD 12: Intervention du Commissaire Michel Barnier lors de la réunion du groupe, le 10 juillet 2002 – Rôle de la Commission dans l'application du principe de subsidiarité.
- WG 1 – WD 4: Piris, Jean Claude (2002) Working Group 1 Working document 4.
- WG 1 – WD 8: «The principle of subsidiarity»- paper by Mr Matti Vanhanen, member of the Convention Working Group 1 Working document 8.
- WG 1 – WD 10: Nickel, Dietmar (2002) Working Group 1 Working document 10.
- WG 1 – WD 11: «Making the Subsidiarity principle operational» – paper by Mr. Hannes Farnleitner and Mr. Reinhard E. Bösch Working Group 1 Working document 11.
- WG 1 – WD 12: «Remarks on the ‘First Proposal for the Conclusions’ (Working Document 09, 29 July 2002)» – paper by Mr Erwin Teufel Working Group 1 Working document 12.
- WG 1 – WD 13: Paper by Daniel Valtchev, Member of Bulgarian Parliament, to the Convention Working Group on Subsidiarity Working Group 1 Working document 13.
- WG 1 – WD 16: Note by MEP Kirkhope on «the principal of subsidiarity: judicial or political overview?» Working Group 1 Working document 16.

WG 1 – WD 17: Letter by Mr. Slavko Gaber Member of the European Convention – Remarks on the WD «First Proposals for the Conclusions.» Working Group 1 Working document 17.

COSAC-dokumenter:

Tilgjengelig på: <<http://www.cosac.eu/en/cosac/>>

XXVII COSAC, København 16.-18. oktober 2002:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/27/cosac_meeting/contribution/>

XXVIII COSAC i Brussel 27. januar 2003:

<<http://www.cosac.eu/en/meetings/28/>>

XXIV COSAC i Stockholm 22. mai 2001:

<<http://www.cosac.eu/en/meetings/24/>>

XXIX COSAC i Athen 4.-6. mai 2003:

<http://www.cosac.eu/en/meetings/29/cosac_meeting/contribution/>

COSAC (2010) «COSAC: Historical Development», Prepared by the COSAC Secretariat: <<http://www.cosac.eu/en/cosac/>>

EP-dokumenter:

PE 304.302: 2001/2023(INI) REPORT on relations between the European Parliament and the national parliaments in European integration A5-0023/2002. Tilgjengelig på:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2002-0058+0+DOC+XML+V0//EN>>

PE 304.276: 2001/2024(INI) REPORT on the division of competences between the European Union and the Member States, A5-0133/2002. Tilgjengelig på:

<<http://europeanconvention.eu.int/dynadoc.asp?lang=EN&Content=DOCCNXEU>>

Piodi, Franco (uten dato) «The European Parliament and the Proceedings of The European Convention. A Study of the proceeding of the European Convention accompanied by archive documents»:Luxembourg

Kommisjonsdokumenter:

SP (2007) 2202/4: «2006 Annual Report on Relations with the National Parliaments», Tilgjengelig på:

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm>

SEC (92) 1990 final 27 October 1992: «The principle of subsidiarity»,
Tilgjengelig på:
<http://aei.pitt.edu/920/1/principle_of_subsidarity_SEC_92_1990.pdf>

Traktater og erklæringer:

Amsterdamtraktaten:

<<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>>

Konstitusjonstraktaten:

<<http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>>

Laeken-deklarasjonen:

<<http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>>

Lisboatraktaten:

<<http://www.consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon?lang=en>>

Maastrichttraktaten:

<<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0100000033>>

Nicetraktaten:

<http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080EN.007001.html>

Annet:

Conseil d'Etats nettside:

<<http://www.conseil-etat.fr/en/the-members/>>

European Election Database 2012:

<http://www.nsd.uib.no/european_election_database/election_types/p_elections/>

House of Lords European Union Committee 14th Report of Session 2004–05, «Strengthening national parliamentary scrutiny of the EU – the Constitution's subsidiarity early warning mechanism», HL Paper 101

House of Commons European Scrutiny Committee. «Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty», Thirty-third report of Session 2007–2008.

ARENA Reports

- 12/5: Solveig Grønnestad: "Subsidiaritetsprinsippet og nasjonale parlamenters rolle i EU. Bakgrunnen for opprettelsen av The Early Warning System"
- 12/4: John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds): "A multitude of constitutions? European constitutional pluralism in question" (RECON Report No 20)
- 12/3: Edoardo Chiti, Agustín José Menéndez and Pedro Gustavo Teixeira (eds): "The European rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project" (RECON Report No 19)
- 12/2: Olga Brzezińska, Erika Kurucz, Ulrike Liebert and Rosemarie Sackmann (eds): "Identity and Democracy in the New Europe: The Next Generation Finds Its Way" (RECON Report No 18)
- 12/1: Yvonne Galligan (ed.): "Deliberative Processes and Gender Democracy: Case Studies from Europe" (RECON Report No 17)
- 11/9: Beata Czajkowska (ed.): "Extending the Boundaries of Civic Membership: Polish NGOs as Change Agents" (RECON Report No 16)
- 11/8: Marianne Riddervold: "A Humanitarian Common Policy through Deliberation? On the Characteristics of EU Foreign Policy"
- 11/7: Ane Kristine Djupedal: "Recent Developments in the EU Migration Management Policy: EU-Cape Verde Mobility Partnership, FRONTEX and the Management of the European Borders"
- 11/6: Anne Linn Fløttum Høen: "Democratic Deliberation between Citizens in the EU: Is Plurilingualism and Multiculturalism Compatible with Democratic Deliberation?"
- 11/5: Flavia Carbonell, Agustín José Menéndez and John Erik Fossum (eds): "Hope, reluctance or fear? The Democratic Consequences of the Case Law of the European Court of Justice"
- 11/4: Christian Joerges and Tommi Ralli (eds): "After Globalisation: New Patterns of Conflict and their Sociological and Legal Re-constructions" (RECON Report No 15)
- 11/3: Christian Joerges and Tommi Ralli (eds): "European Constitutionalism without Private Law - Private Law without Democracy" (RECON Report No 14)
- 11/2: Rainer Forst and Rainer Schmalz-Bruns (eds): "Political Legitimacy and Democracy in Transnational Perspective" (RECON Report No 13)
- 11/1: Bernhard Aaboe Jensen: "En nasjonal, føderal eller regionaleuropeisk Union? En studie av Dansk Folkepartis og Venstres vurdering av EUs konstitusjonstraktat og Lisboa-traktat"
- 10/6: Pieter de Wilde: "How Politicisation Affects European Integration:

Contesting the EU Budget in the Media Parliaments of the Netherlands, Denmark and Ireland”

- 10/5: Mathias Johannessen: “Single Sky - Single Interest? National Interest Organizations and Their Ability to Establish and Make Use of a Common EU-level Platform”
- 10/4: Magdalena Góra and Zdzisław Mach (eds): “Collective Identity and Democracy. The Impact of EU Enlargement” (RECON Report No 12)
- 10/3: Erik O. Eriksen and John Erik Fossum (eds): “What Democracy for What Europe” (RECON Report No 11)
- 10/2: Maria Martens: “Organized Administrative Integration. The Role of Agencies in the European Administrative System”
- 10/1: Anne Elizabeth Stie: “Co-decision - The Panacea for EU Democracy?”
- 09/7: Raúl Letelier and Agustín José Menéndez (eds): “The Sinews of European Peace: Reconstituting the Democratic Legitimacy of the Socio-economic Constitution of the European Union” (RECON Report No 10)
- 09/6: Ingrid Weie Ytreland “Connecting Europe through Research Collaborations? A Case Study of the Norwegian Institute of Public Health”
- 09/5: Silje Gjerp Solstad: “Konkurransetilsynet - et sted mellom Norge og EU?”
- 09/4: Nina Merethe Vestlund: “En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst”
- 09/3: Carlos Closa (ed.): “The Lisbon Treaty and National Constitutions: Europeanisation and Democratic Implications” (RECON Report No 9)
- 09/2: Erik O. Eriksen and John Erik Fossum (eds): “RECON - Theory in Practice” (RECON Report No 8)
- 09/1: Rainer Nickel (ed.): “Conflict of Laws and Laws of Conflict in Europe and Beyond: Patterns of Supranational and Transnational Juridification” (RECON Report No 7)
- 08/8: Savino Ruà: “The Europeanization of the Ministry of the Foreign Affairs of Finland”
- 08/7: Dirk Peters, Wolfgang Wagner and Nicole Deitelhoff (eds): “The Parliamentary Control of European Security Policy” (RECON Report No 6)
- 08/6: Ulrike Liebert and Hans-Jörg Trenz (eds): “Reconstituting Democracy from Below: New Approaches to Civil Society in the New Europe” (RECON Report No 5)
- 08/5: Christian Joerges and Poul F. Kjaer (eds): “Transnational Standards of Social Protection: Contrasting European and International Governance” (RECON Report No 4)

- 08/4: Agustín José Menéndez and John Erik Fossum (eds): "The Post-Sovereign Constellation: Law and Democracy in Neil D. MacCormick's Legal and Political Theory"
- 08/3: Andreas Heskestad: "Fra nasjonale enklaver til multinasjonale enheter? En kartlegging av Europakommisjonens kabinetter 1995-2007"
- 08/2: Nina Fredrikke Meyer Stensholt: "Between Norms and Interests - EU Democracy Promotion in the Mediterranean Neighbourhood"
- 08/1: Martine Matre Bonarjee: "Primus inter pares? The Parliamentarisation and Presidentialisation of the European Commission: between European integration and organisational dynamics"
- 07/8: Erik O. Eriksen (ed.): "How to Reconstitute Democracy in Europe? Proceedings from the RECON Opening Conference" (RECON Report No 3)
- 07/7: Joakim Parslow: "Turkish Political Parties and the European Union: How Turkish MPs Frame the Issue of Adapting to EU Conditionality"
- 07/6: Jonathan P. Aus: "Crime and Punishment in the EU: The Case of Human Smuggling"
- 07/5: Marit Eldholm: "Mot en europeisk grunnlov? En diskursteoretisk analyse av Konventet for EUs fremtid"
- 07/4: Guri Rosén: "Developing a European public sphere - a conceptual discussion"
- 07/3: Hans-Jörg Trenz, Maximilian Conrad and Guri Rosén: "The Interpretative Moment of European Journalism - The impact of media voice in the ratification process" (RECON Report No 2)
- 07/2: John Erik Fossum, Philip Schlesinger and Geir Ove Kværk (eds): "Public Sphere and Civil Society? Transformations of the European Union"
- 07/1: Agustín José Menéndez (ed.): "Altiero Spinelli - From Ventotene to the European Constitution" (RECON Report No 1)
- 06/2: Even Westerveld: "Sverige eller svenskenes EU? " - hvordan ulike oppfatninger av EU kan påvirke valget av prosedyre for ratifiseringen av EU-grunnloven.
- 06/1: Erik Oddvar Eriksen, Christian Joerges and Florian Rödl (eds): "Law and Democracy in the Post-National Union".
- 05/9: Camilla Myhre: "Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet"
- 05/8: John Erik Fossum (ed.): "Constitutional processes in Canada and the EU compared"

- 05/7: Espen D.H. Olsen: "Mellom rettigheter, kultur og *cosmopolis*: En teoretisk og empirisk analyse av europeisering og statsborgerskap"
- 05/6: Marianne Takle: "From Ethnos to Demos? Changes in German Policy on Immigration"
- 05/5: Ingvild Jenssen: "The EU's minority policy and Europe's Roma: Cultural differentiation or cosmopolitan incorporation?"
- 05/4: Grete Berggård Feragen: "Europeisering av norsk gasspolitikk"
- 05/3: Erik O. Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez: "The European Constitution: the Rubicon Crossed?"
- 05/2: Helene Sjursen (ed.): "Enlargement in perspective"
- 05/1: Gitte Hyttel Nørgård: "Mod et netværk-administrativt system i EU? Et studie af den danske IT og Telestyrelse"
- 04/9: Agustín José Menéndez and Erik Oddvar Eriksen (eds): "Fundamental Rights through Discourse. On Robert Alexy's Legal Theory – European and Theoretical Perspectives"
- 04/8: Geir-Martin Blæss: "EU og Habermas' diskursteoretiske demokratimodell. Et prosedyremessig rammeverk for et postnasjonalt demokrati?"
- 04/7: Veronika Witnes Karlson: "EU – en normativ internasjonal aktør?. En analyse av Russland i EUs utenrikspolitikk"
- 04/6: Frode Veggeland: "Internasjonalisering og styring av matpolitikk. Institusjoners betydning for staters atferd og politikk"
- 04/5: Carlos Closa and John Erik Fossum (eds.) "Deliberative Constitutional Politics in the EU"
- 04/4: Jan Kåre Melsæther: "Valgt likegyldighet. Organiseringen av europapolitisk informasjon i Stortinget og Riksdagen"
- 04/3: Karen Pinholt: "Influence through arguments? A study of the Commission's influence on the climate change negotiations"
- 04/2: Børge Romsloe: "Mellom makt og argumentasjon: En analyse av småstater i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk"
- 04/1: Karen Fløistad: "Fundamental Rights and the EEA Agreement"
- 03/7: Øivind Støle: "Europeanization in the Context of Enlargement. A Study of Hungarian Environmental Policy"
- 03/6: Geir Ove Kværk: "Legitimering gjennom rettigheter? En studie av arbeidet med EUs Charter om grunnleggende rettigheter, og sivilsamfunnets bidrag til dette"
- 03/5: Martin Hauge Torbergsen: "Executive Dominance in a Multi-level Polity. Europeanisation and Parliamentary Involvement in the Spanish Autonomous Communities"

- 03/4: Caroline Rugeldal: "Identitetsbygging i EU - En studie av EUs symbolstrategi"
- 03/3: Elisabeth Hyllseth: "Lovlig skatt eller ulovlig statsstøtte? En studie av norske myndigheters respons i konflikten med ESA om den norske ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift"
- 03/2: Erik O. Eriksen, Christian Joerges and Jürgen Neyer (eds.): "European Governance, Deliberation and the Quest for Democratisation"
- 03/01: Maria Hasselgård: "Playing games with values of higher importance? Dealing with 'risk issues' in the Standing Committee on Foodstuffs".
- 02/11: Tommy Fredriksen: "Fra marked til plan. Europeisering av norsk lakseeksport".
- 02/10: Thomas A. Malla: "Nasjonalstat og region i den nye økonomien. En studie av hvordan betingelsene for politisk regulering av næringslivet i EU endres gjennom utbredelsen av markeder for elektronisk handel".
- 02/9: Anne Elizabeth Stie: "Preconditions for Democracy: National Identity Versus Constitutional Patriotism. A Theoretical Analysis of the German Federal Constitutional Court's Maastricht Judgement".
- 02/8: Marianne Riddervold: "Interesser, verdier eller rettigheter? En analyse av danske posisjoner i EUs utvidelsesprosess".
- 02/7: Helene Sjørnsen (ed.): "Enlargement and the Finality of the EU"
- 02/6: Various contributors: "Democracy and European Governance: Towards a New Political Order in Europe?" Proceedings from the ARENA European Conference 2002
- 02/5: Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.): "Constitution Making and Democratic Legitimacy"
- 02/4: Heidi Moen: "Fører alle veger til Brussel? En studie av Vegdirektoratets tilpasning til EU og EØS-avtalen"
- 02/3: Trygve Ugland: "Policy Re-Categorization and Integration - Europeanisation of Nordic Alcohol Control Policies"
- 02/2: Julie Wedege: "Sosial rettferdighet og normativ legitimitet - En analyse av potensielle sosialpolitiske utviklinger i EU"
- 02/1: Øyvind Mehus Sjørnsen: "To motpoler konvergerer - En analyse av britisk og tysk tilnærming til politi- og strafferettssamarbeidet i EU"
- 01/8: Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.): "The Chartering of Europe - The Charter of Fundamental Rights in Context"
- 01/7: Jarle Trondal: "Administrative Integration Across Levels of Governance - Integration through Participation in EU-Committees"
- 01/6: Marthe Indset: "Subsidiaritetsprinsippet i EU etter IGC-96"

- 01/5: Liv Kjølseth: "Konflikt eller samarbeid? En analyse av medlemsstatenes adferd under Agenda 2000-forhandlingene og det institusjonelle forhandlingsystemet i EU"
- 01/4: Various Contributors: "Shaping the Union? Nordic Presidencies in the EU" Proceedings from the ARENA Annual conference 2000.
- 01/3: Svein S. Andersen (ed): "Institutional Approaches to the European Union - proceedings from an ARENA workshop"
- 01/2: Maria Martens: "Europeisering gjennom overvåkning - En studie av ESAs opprettelse og virkemåte"
- 01/1: Inger Johanne Sand: "Changes in the functions and the Relations of Law and Politics-Europeanization, Globalization and the Role of the New Technologies"
- 00/8: Ulf Sverdrup: "Ambiguity and Adaptation-Europeanization of Administrative Institutions as Loosely Coupled Processes"
- 00/7: Helene Sjørnsen (ed): "Redefining Security? Redefining the Role of The European Union in European Security Structures", Proceedings from an ARENA Workshop
- 00/6: Christian Henrik Bergh: "Implementering av EU-direktiv i Norge, Postdirektivet - Nasjonal tilpasning i forkant"
- 00/5: Morten Dybesland: "Til felles nytte? Interesser og verdier bak nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid"
- 00/4: Andreas Holm Bakke: "National Welfare and European Capitalism? The Attempt to Create a Common Market for Supplementary Pension"
- 00/3: Ingeborg Kjærnli: "Ikke bare makt og nasjonale interesser? En analyse av EUs utvidelse østover i et integrasjonsteoretisk perspektiv"
- 00/2: Jon Helge Andersen: "Fra atlantisk sikkerhet til europeisk usikkerhet? En studie av utenriksdepartementets og forsvarsdepartementets responser på endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser"
- 00/1: Various contributors: "Nordic Contrasts. Norway, Finland and the EU." Proceedings from the ARENA Annual Conference 1999
- 99/5: Elin Kristine Karlsson: "Babel i Brussel og Oslo? Flerspråkligheten i EU og respons i norske institusjoner"
- 99/4: Frøydis Eldevik: "Liberalisering av gassmarkedet i Europa. EUs gassdirektiv av 1998"
- 99/3: Theodor Barth & Magnus Enzell (eds.): "Collective Identity and Citizenship in Europe. Fields of Access and Exclusion"
- 99/2: Simen Bræin: "Europeisering som rettsliggjøring. EØS-avtalen, EU og det norske alkoholmonopolet"

- 99/1: Various contributors: "Between Autonomy and Influence - Small states and the European Union", Proceedings from ARENA's Annual Conference 1998
- 98/2: Heidi Olsen: "'Europeisering' av Universitetet: Fullt og helt - eller stykkevis og delt?"
- 98/1: Kjetil Moen: "Fra monopol til konkurranse. EØS, norsk legemiddelpolitikk og Norsk Medisinaldepot"
- 97/5: Jon Erik Dølvik: "Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, Social Dialogue and the Europeanisation of Trade Unions in the 1990s"
- 97/4: Stig Eliassen & Pål Meland: "Nasjonal identitet i statsløse nasjoner. En sammenliknende studie av Skottland og Wales"
- 97/3: Frode Veggeland: "Internasjonalisering og Nasjonale Reformforsøk. EU, GATT og endringsprosessene i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren"
- 97/2: Vebjørn Dysvik: "The Road to Maastricht. Dynamic and Formative Forces in the EMU Process"
- 97/1: Jon Erik Dølvik: "ETUC and Europeanisation of Trade Unionism in the 1990's"
- 96/2: Tom Christensen: "Adapting to Processes of Europeanisation - A Study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs"
- 96/1: Various contributors: "Enlargement to the East". Proceedings from 'European Thresholds' - ARENA Conference Series

I 2009 trådte Lisboa-traktaten i kraft, og med den kom ”The Early Warning System” (EWS). Ordningen gir de nasjonale parlamentene i EUs medlemsland mulighet til å kontrollere overholdelsen av subsidiaritetsprinsippet. Subsidiaritetsprinsippet er imidlertid ikke nytt, men ble traktatfestet i Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993. Til tross for dette har ingen institusjon hatt hovedansvar for å overvåke at subsidiaritetsprinsippet overholdes før 2009. På grunn av problemene med ratifikasjonen av Konstitusjonstraktaten kunne EWS først trå i kraft etter at Lisboa-traktaten var signert. Denne rapporten er en studie av bakgrunnen for å opprette EWS, og den tar for seg rollen til nasjonale parlamenter og subsidiaritetsprinsippet i EUs historie.

Rapporten fremlegger en undersøkelse av hvorfor EWS kom på det tidspunktet det gjorde og hvilke institusjoner og aktører som kunne ha interesse av å etablere ordningen, sett i lys av institusjonalisme, rational choice-institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme. Det ses på hvorfor EWS fikk den utformingen det gjorde, samt hvorfor subsidiaritetsprinsippet ble knyttet til nasjonale parlamenter.

Solveig Grønnestad har en Mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo og var tilknyttet ARENA som studentstipendiat.

ARENA er et flerfaglig forsknings-senter ved Universitetet i Oslo som tar for seg de politiske integrasjonsprosessene i Europa.



P.O. Box 1143, Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Tel. (+47) 22 85 87 00
arena@arena.uio.no
www.arena.uio.no