

## Metodbeskrivning

Lissabonfördragets ikraftträdande har lett till att några av de ämnesområden som tidigare har använts i Sieps redovisning av "EU:s lagstiftning i siffror" (d.v.s. för åren 1996-2010) delvis har spelat ut sin roll medan andra har tillkommit. Som ett exempel på en numera obsolet ämneskategori kan nämnas "gemensam och inre marknad". Ett område som istället nu faller under unionens politik och inre åtgärder, men vilket inte gjorde det förut, är området för frihet, säkerhet och rättvisa. Även statistik över rättsakter som antas inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik återfinns fortsättningsvis i statistiken.

I Sieps tidigare redovisningar har flera områden också rapporterats/presenterats gemensamt. Ett exempel på detta är "folkhälsa och miljöfrågor". Den tidigare indelningen har varit väl motiverad i ljuset av dåvarande fördrag, men i denna presentation (som omfattar åren 2011-2012) tas ett nytt grepp om ämnesindelningen för att markera Lissabonfördragets ikraftträdande. Ett ytterligare skäl till en nyordning är att det nya fördragets systematik inbjuder till att redovisningen bättre anpassas till fördragets uppbyggnad eftersom ett av skälen till Lissabonfördragets tillblivelse har varit att skapa en tydligare struktur i EU:s primärrättsliga regler. Indelningen i politikområden redovisas nedan.

Det bör inledningsvis upplysas om att uppgifterna som undersökningen bygger på är hämtade från den årliga tryckta publikationen över EU:s rättsakter som ges ut av Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Vad beträffar alla lagstiftningsakter finns det ett formellt krav på att de ska publiceras i EUT, vilket följer av artikel 297(1) FEUF. Tidigare gällde att beslut inte redovisades i Sieps statistik av det metodmässiga skälet att inte alla beslut publicerades i EUT. Detta gäller i viss mån fortfarande, men genom den nya skrivelsen i Lissabonfördraget har läget fått en lite annan utgångspunkt då huvudregeln istället är att beslut ska publiceras med undantag för de icke-lagstiftningsakter som anger till vem eller vilka de riktar sig (artikel 297(2) FEUF). I årets presentation redovisas beslut som antagits under kategorin "lagstiftningsakter", men däremot inte de som antagits under kategorin "icke-lagstiftningsakter".

Under arbetets gång upptäcktes att de delegerade icke-lagstiftningsakterna inte redovisades i den årliga publikationen, vare sig för 2011 eller 2012 (mer om delegerade rättsakter nedan). Detta har föranlett ett metodmässigt avsteg i inhämtandet av uppgifterna som statistiken grundar sig på, för dessa år. Efter en dialog med utgivarna av publikationen bekräftades att den årliga publikationen är på väg att fasas ut för att ersättas helt av den elektroniska databasen som återfinns på EUR-lex webbplats. De delegerade icke-lagstiftningsakterna har inhämtats från EUR-lex databas.

Lagstiftningen i EU består av tre olika typer av bindande rättsakter: direktiv, förordningar och beslut. De bindande rättsakterna återfinns i två olika kategorier, vilket går att utläsa genom en direkt läsning av artikel 289(3) FEUF respektive genom ett contrarioslut av samma artikel tillsammans med artiklarna 290 och 291 FEUF. Enligt artikel 289(3) FEUF utgör de rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande s.k. *lagstiftningsakter*. Av artiklarna 290 och 291 FEUF framgår dock att det finns en möjlighet att anta ytterligare rättsakter som inte är lagstiftningsakter. I Sieps redovisning definieras denna kategori som *icke-lagstiftningsakter*.<sup>1</sup> Indelningen mellan lagstiftningsakter och icke-lagstiftningsakter bygger på Lissabonfördragets distinktion mellan å ena sidan de rättsakter som antas av de lagstiftande organen med direkt stöd av en rättslig grund i fördragen, antingen genom

---

<sup>1</sup> Jfr. Bergström, Carl Fredrik och Hettne, Jörgen, *Introduktion till EU-rätten*, Studentlitteratur 2014, s. 41 ff.

det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller genom det särskilda lagstiftningsförfarandet, och å andra sidan de rättsakter som antas av rådet eller kommissionen med stöd av en basakt. I det senare fallet har de lagstiftande organen delegerat normgivningskompetens till rådet och kommissionen.

Ytterligare ett klagörande rörande icke-lagstiftningsakterna är på sin plats. Lissabonfördraget definierar de två kategorier av icke-lagstiftningsakter som kan komma i fråga som *delegerade* akter (artikel 290) respektive *genomförandeakter* (artikel 291). I statistiken för 2011 och 2012 förekommer ytterligare en kategori som rubriceras som *övriga* direktiv och förordningar. Denna kategori omfattar en äldre form av icke-lagstiftningsakter, med rättslig grund i lagstiftningsakter antagna före Lissabonfördraget trädde ikraft. Avsikten är att dessa lagstiftningsakter ska ändras för att överensstämma med den nya systematiken och att de icke-lagstiftningsakter de ger upphov till då ska vara antingen delegerade akter eller genomförandeakter. Så länge detta inte har skett måste denna tredje kategori av icke-lagstiftningsakter betraktas som tillfällig och atypisk.

Sieps statistik omfattar som redan nämnts både lagstiftningsakter och icke-lagstiftningsakter. Från undersökningen har däremot exkluderats icke-bindande rättsakter såsom förklaringar och resolutioner samt så kallade rättelser (corrigendum). Även de förordningar vars titlar är tryckta med fin stil i EU:s officiella tidning (EUT) har undantagits. Dessa rättsakter är sådana som avser den löpande handläggningen av jordbrukspolitiska frågor och har normalt begränsad giltighetstid.

Resultaten från undersökningen har sammanställts i diagram som delas in i tre huvudkategorier. I den första kategorin (dokument under (1)) återfinns all EU:s lagstiftning. I den andra (2) inkluderas alla lagstiftningsakter och i den tredje och sista (3) alla icke-lagstiftningsakter.

Som nämnts ovan har ämnesindelningen följt en annan ordning i årets presentation jämfört med den som tidigare använts i Sieps statistikredovisningar. Den nya ordningen följer systematiken i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Fördraget är indelat i sju delar, vilka i sin tur är indelade i avdelningar. Indelningen i ämnesområden i denna redovisning är – som tidigare – baserad på den rättsliga grund som har använts av EU:s institutioner vid antagande av rättsakten. När det gäller lagstiftningsakterna framgår den rättsliga grund som har använts till stöd för rättsakten redan i sekundärrättsakten. Om fler än en rättslig grund hänvisas till i rättsakten – och om de återfinns under olika avdelningar – har en bedömning gjorts av vilken rättslig grund som har haft störst betydelse vid antagandet. Bedömningsunderlaget har i dessa fall utgjorts av rättsaktens rubrik jämte ingress.

Vad gäller icke-lagstiftningsakterna har den rättsliga grunden eftersökts i den/de sekundärrättsakter som har bemyndigat rådet/kommissionen att anta icke-lagstiftningsakten i fråga.

Ämnesindelningen i denna redovisning grundar sig huvudsakligen på den som beskrivits inledningsvis, men några variationer förekommer. Huvudregeln som styr indelningen är den avdelning, under vilken artikeln som legat till grund för rättsakten, återfinns. Om t.ex. rådet och Europaparlamentet har antagit en förordning med artikel 39 FEUF som rättslig grund kommer denna förordning att hamna under avdelning III FEUF som heter "jordbruk och fiskeri". Redovisningen håller sig till denna strikta indelning, så länge som antalet rättsakter som har antagits under året uppgår till minst *två* vad avser lagstiftningsakterna respektive *tio* vad avser icke-lagstiftningsakterna. Detta innebär att övriga rättsakter, som understiger de angivna antalen, hamnar under posten "övrigt". Det finns också två undantag från huvudregeln. "Yttre åtgärder" redovisas som en enda post i vissa diagram, men ibland förekommer utöver denna post också "handelspolitik" som en egen post. Att

handelspolitik nämns separat motiveras genom att området inte bör hamna under den generella posten "yttre åtgärder" som rymmer betydligt mer än handelspolitik. Av samma skäl har också "flexibilitetsklausulen" som också skulle kunna ha återfunnits under posten "allmänna bestämmelser och slutbestämmelser" fått en egen post.

Det bör slutligen uppmärksammas att många av de icke-lagstiftningsakter som har redovisas i årets statistik har en rättslig grund i tidigare fördrag. Eftersom rådet och kommissionen kan ha delegerats kompetens att anta icke-lagstiftningsakter genom sekundärrättsakter som antogs så tidigt som på 60-talet kan inte detta hindra en anpassning till en indelning som baseras på gällande fördrag. Detta utgör endast ett förtydligande av någonting som har gällt under hela den tid som Sieps har redovisat sin statistik.