

Joakim Nergelius*

Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner

Sammanfattning

Ett av de centrala rättsområdena inom EU-rätten, och ett av dem som tveklöst påverkas allra mest av Lissabonfördraget, gäller EU:s institutionella rätt eller kort och gott förhållandet mellan EU:s institutioner. De förändringar som fördraget medför analyseras nedan. Först ges dock en kort historisk bakgrund till fördragets tillkomst, vilket är av särskild vikt eftersom Lissabonfördraget innehållsmässigt är ganska snarlikt men för den skull inte identiskt med det tidigare förslaget till en konstitution för EU. Denna presenterades 2004 men drogs tillbaka sedan Frankrike och Holland röstat nej i folkomröstningar på våren 2005.

Lissabonfördragets bakgrund

Slutförslaget från det s.k. framtidskonventet som 2002 gavs i uppdrag att skriva en ny grundlag för EU lades fram den 18 juli 2003. Det konvent som lade förslaget och som sedan slutet av februari 2002 varit samlat i Bryssel med möten i regelbundna sessioner för att analysera och komma med konkreta förslag till EU:s konstitutionella framtid liknade egentligen få andra samtida händelser, politiska kongresser eller internationella sammankomster med höga delegater överhuvudtaget. Konventets klart uttalade uppgift – att utarbeta inget mindre än en ny konstitution för det utvidgade EU och därmed för gott och väl halva Europa – gav arbetet en tydlig in- och färdriktning.

I en deklARATION från Nicemötet i december 2000, där rättighetsstadgan antogs, angavs också att Sverige och Belgien, i egenskap av ordförandeländer i EU under 2001, skulle göra sitt yttersta för att under sina respektive ordförandeskap stimulera en fortsatt och fördjupad debatt rör-

rande behovet av konstitutionella reformer inför EU:s utvidgning, i syfte att öka allmänhetens intresse och därmed stärka EU:s folkliga förankring. Medan de svenska insatserna därvidlag får sägas ha lämnat en del i övrigt att önska så grep sig Belgien an denna uppgift med liv och lust, vilket till slut resulterade i den s.k. *Laekendeclarationen* från toppmötet med Europeiska rådet på slottet med detta namn utanför Bryssel i december 2001. I denna nämndes för första gången att ett konvent borde sammankallas för att diskutera Europas framtid samt hur detta borde organiseras. Det slogs fast att konventets mål skulle vara att utarbeta en europeisk grundlag eller ett grundfördrag som skulle ersätta de nuvarande fyra fördragen. Som huvudsakliga utmaningar på vägen mot detta mål angavs bättre kompetensfördelning, såväl mellan EU och dess medlemsländer som mellan EU:s institutioner, en ytterligare förenkling av unionens instrument och rättsakter samt ökade inslag av demokrati, öppenhet och effektivitet.

* Joakim Nergelius är professor i rättsvetenskap vid Örebro universitet.

Valery Giscard d'Estaing, fransk president 1974–81, utsågs något oväntat till konventets ordförande, medan de förra premiärministrarna i Italien respektive Belgien Giuliano Amato och Jean-Luc Dehaene blev vice ordförande. Vidare bestämdes att konventet i övrigt skulle bestå av en företrädare för varje medlemslands regering, två företrädare för deras parlament, sexton ledamöter av EU-parlamentet och två ledamöter från EU-kommissionen. Kandidatländerna gavs intressant nog samma ställning som medlemsländerna härvidlag, ehuru de med deklarationens formulering saknade möjlighet att "förhindra en konsensus som utkristalliserar sig mellan medlemsstaterna". Just uttrycket konsensus blev i konventets fortsatta arbete något av ett nyckelord, eftersom några formella bestämmelser om krav på majoritetsbeslut eller dylikt aldrig antogs. I stället deklarerade Giscard d'Estaing redan vid ett av konventets första möten att han strävade efter att uppnå "konsensus", dvs. en hög men inte närmare angiven grad av enighet bland konventets drygt hundra ledamöter. Ett presidium med tolv ledamöter utsågs, liksom ett sekretariat som formellt löd under ministerrådet.

Slående var också den stora öppenhet under vilken konventet arbetade. Samtliga förslag och andra dokument från konventet lades omedelbart ut på internet, där de också blev föremål för livlig diskussion från en mängd organisationer och andra deltagare i en omfattande europeisk debatt.

Konventssessionerna i EU-parlamentet i Bryssel var öppna för allmänheten och vanligtvis så välbesökta att de som inte fick plats i lokalen hänvisades till ett angränsande rum där de fick följa diskussionerna via storbilds-TV. Nya utspel och förslag från konventet bevakades intensivt av europeiska media, kommenterades av experter i TV-soffor osv. Härvidlag *bidrog* konventet utan tvekan till en allmänt ökad öppenhet inom EU, där flertalet institutioner nu är betydligt mer angelägna än för bara några år sedan att hålla en hög servicenivå och visa sig stå i allmänhetens och medborgarnas tjänst. (Den som följer arbetet i EU:s institutioner lär för övrigt också ha märkt hur mycket mer lättillgängliga dokument från dessa blivit på senare år, genom internet eller vid direktkontakt med institutionerna.) Samtidigt är det nog ändå så att konventets slutliga förslag till ny konstitution inte i någon högre grad hade influerats av de olika bidragen från det s.k. civila samhället, utan i allt väsentligt utformades inom konventets olika arbetsgrupper.

Ett annat särdrag som bör lyftas fram är den stora rikedom av förslag i så gott som samtliga tänkbara ämnen som präglade konventets arbete. Som ett exempel kan nämnas att det under två veckor i februari 2003 till konventssekretariatet inkom 1.086 ändringsförslag från olika aktörer (lobbygrupper m.fl.) avseende de första sexton föreslagna artiklarna. Delvis var detta en följd av konventets organisation, med elva olika arbetsgrupper som tagit fram förslag på olika delområden vilka alla blivit föremål för livlig diskussion, varefter det ändå enbart varit de förslag hela konventet stått bakom som haft officiell status.

Själva modellen med ett konvent som förbereder en kommande fördragsändring eller annan viktigare konstitutionell förändring inom EU, i stället för en traditionell regeringskonferens, tillämpades här för andra gången på kort tid. Första gången detta skedde var vid utarbetandet av den nya rättighetsstadgan 1999–2000. Uppenbarligen bedömdes detta ha fallit så väl ut att försöket nu ansågs vara värt att pröva en gång till, vilket möjligen förvånar de betraktare som inte var alldeles imponerade av slutresultatet den första gången.

Konventet höll från mars 2002 plenarmöten en gång i månaden i parlamentets lokaler i Bryssel, vilka pågick i två dagar och som nämnts var mycket välbesökta. Därutöver indelades dess ledamöter i elva arbetsgrupper, vilka lade fram förslag inom sina respektive ansvarsområden, förslag vilka sedan hade stor betydelse för utformningen av de olika delarna av den slutligen föreslagna texten.¹ Konventets första förslag till ett "skelett" för en ny konstitution för EU lades i slutet av oktober 2002, varefter ett nytt, mer genomarbetat förslag lades i februari 2003 och det slutliga förslaget sålunda färdigställdes i juli 2003. Under hela denna period var det också möjligt att via internet ta del av de olika arbetsgruppernas delförslag.

Under andra halvåret 2003 inleddes så den regeringskonferens som alltid skall föregå ändringar av EU-fördraget (jfr art 48 i det befintliga EU-fördraget). Inte alldeles oväntat hade här Italien avsevärda svårigheter med att fullfölja arbetet med att få alla medlemsländer att enas om den nya konstitutionen, medan däremot Irland under sitt ordförandeskap första halvåret 2004 lyckades uppnå enighet om en något modifierad version av grundlagstexten.²

Konventsmodellen föreslås för övrigt också nu, genom Lissabonfördraget (se art. 48 st. 3 i det nya EU-fördraget)

¹ Dessa arbetsgrupper behandlade i denna ordning ämnena Subsidiaritet, Rättighetsstadgans ställning, Unionens rättsliga status, De nationella parlamentens ställning, Behovet av kompletterande befogenheter, Ekonomiska styrmedel, Utrikespolitik, Försvars- och säkerhetspolitik, Förenklingar av fördragstexter, Frihet, säkerhet och rättvisa samt Ett socialt Europa.

² Detta liksom andra dokument rörande konstitutionen kan återfinnas bl.a. på ministerrådets hemsida; se (på engelska) http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?lang_EN&cmsid=576. Debatten kring konstitutionen, avseende ratificering i olika länder m.m., kan studeras bl.a. på www.constitution-europenne.info, en speciell hemsida lanserad av Robert Schumann-stiftelsen i Paris.

bli den normala modellen att användas vid framtida fördragsändringar, så den får väl därmed sägas vara ”beprövad och godkänd” av de ledande aktörerna i dessa sammanhang, dvs. medlemsländerna. Många bedömare tror nu visserligen att nästa fördragsändring dröjer, om och när väl Lissabonfördraget trätt i kraft, men om så inte blir fallet lär vi få se fler konstitutionella konvent inom en snar framtid (även om art. 48 i dess nya lydelse även erbjuder flera möjligheter till förenklade fördragsändringar). Fördelen med det, jämfört med tidigare fördragsändringar, är naturligtvis ökad öppenhet och insyn i arbetet.

Förhållandet mellan EU:s institutioner enligt Lissabonfördraget

a. Allmänt

Innehållet i Lissabonfördraget, om än inte strukturen och utformningen av det, påminner som sagt mycket om innehållet i det tidigare, 2004, underskrivna och för ratificering framlagda konstitutionella fördraget. Vad som försvunnit jämfört med den ursprungliga texten är främst vissa symboler för Europas och därmed EU:s enhet, så som gemensam flagga och den till synes något märkliga idén med ett gemensamt motto för EU:s medlemsländer. På det institutionella området, som studeras här, är däremot skillnaderna små.

Efter en s.k. ”tankepaus” 2005–2006, föranledd främst av nej-resultaten i de franska och holländska folkomröstningarna våren 2005, tog det tyska ordförandeskapet under våren 2007 flera initiativ vilka så småningom ledde fram till antagandet av Lissabonfördraget i december 2007. Detta träder i kraft tidigast 1 januari 2009, om det då ratificerats av samtliga medlemsländer. Om en fördröjning sker, vilket i dagsläget förefaller troligt, så träder det i kraft vid det första därefter följande månadsskifte då förutsättningen att det blivit ratificerat av samtliga medlemsländer är uppfyllt. En politisk ambition hos ledande EU-länder och flertalet EU-institutioner tycks vara att fördraget ska ha trätt i kraft då val till EU-parlamentet hålls i juni 2009. Det är därför i skrivande stund (maj 2008) rimligt att räkna med att så sker.

Lissabonfördraget innebär till skillnad från det tidigare föreslagna konstitutionella fördraget inte att EU härnäst kommer att ha ett enda, samlat grundfördrag. I stället med-

för Lissabonfördraget en uppdelning av nu befintliga fördrag i två fördrag, nämligen ett ändrat EU-fördrag, som motsvarar dagens EU-fördrag, respektive ett nytt fördrag om ”Europeiska Unionens funktionssätt” (nedan benämnt EUF-fördraget), vilket motsvarar dagens EG- eller Romfördrag men i något modifierad form. Detta innebär att fördragsstrukturen kommer att bli mer komplicerad än vad det konstitutionella fördraget syftade till, men har å andra sidan den viktiga, praktiska och principiella fördelen att de centrala, till sin natur konstitutionella reglerna nu samlas i EU-fördraget, medan de mer praktiska, konkreta rättsreglerna i skilda frågor finns i EUF-fördraget; i linje härmed kommer det senare också att vara något enklare att ändra. Det går dock inte att blunda för att den valda lösningen än en gång innebär att de tillämpliga EU-fördragen kommer att vara svårästa och svårtillgängliga för den breda allmänheten. Dessutom har inte den nämnda uppdelningen genomförts helt konsekvent; ett exempel på det är att flertalet bestämmelser om ny normgivning eller lagstiftning återfinns i EUF-fördraget, liksom regler om kompetensfördelning mellan EU och medlemsstaterna.

Bortsett från den nya fördragsstrukturen är kanske den viktigaste formella förändring som fördraget medför att Europeiska Unionen nu blir en egen juridisk person, som ersätter den tidigare Europeiska Gemenskapen. När fördraget väl trätt i kraft blir det därför även formellt korrekt att tala om ”EU-rätt” och EU-domstolen i Luxemburg. Därmed upphör också den hittillsvarande s.k. pelarstrukturen, enligt vilken EU-samarbetet varit uppdelat i tre olika delar eller ”pelare” med olikartade rättsregler. Alla rättsområden ryms nu inom de två fördragen, men särskilt området för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik kommer även fortsättningsvis att innehålla särbestämmelser.

b. Närmare om institutionerna

Vad så gäller unionens institutioner märks inte minst att *Europeiska rådet*, dvs. sammanslutningen av EU:s stats- och regeringschefer, genom fördraget kommer att få en betydligt starkare ställning än hittills och nu officiellt kommer att bli en av EU:s institutioner. Redan detta är en väsentlig nymodighet, eftersom Europeiska rådet hittills haft en inte oväsentlig politisk tyngd, vilken märkts inte minst vid dess regelbundna möten minst en gång i halvåret, men få formella befogenheter och en allmänt lös struktur. Det har

kort sagt alltid varit en viktig men främst informellt verkande sammanslutning, vars främsta uppgift varit att lägga fast allmänna politiska riktlinjer för EU-arbetet, men nu ökar dess formella befogenheter kraftigt. Delvis sker detta på bekostnad av det hittills mycket mäktiga ministerrådets (med fördragets terminologi "rådets") uppgifter.

Som exempel på Europeiska rådets nya uppgifter och befogenheter kan anses dess centrala roll vid framtida fördragsändringar (art. 48 i EU-fördraget), liksom inom den Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP (se bl.a. art 22 och 26).

Europeiska rådet kommer också att få en direktvald ordförande för två och ett halvt år (i debatten stundtals utmålade som EU:s nye "president")³, samtidigt som ordförandeskapet i (minister)rådet skall innehas av grupper om tre medlemsstater för 18 månader i taget.

Strukturen för de högsta politiska posterna inom unionen är tyvärr ganska komplicerad. Kommissionen kommer som tidigare att ha en särskild ordförande. Samtidigt skall en ny post som utrikespolitisk talesman eller "hög representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik" inrättas, med flera olika centrala arbetsuppgifter. Denne, som också utnämns av Europeiska rådet, skall vara ordförande i rådets sammansättning för utrikes frågor och samtidigt ledamot av samt vice ordförande i kommissionen. Den hittills smått heliga rågången och uppdelningen mellan de olika institutionerna kommer härigenom att minska. Det kan också uppstå en viss risk för konkurrens mellan de tre höga befattningshavarna: ordföranden i Europeiska rådet, ordföranden i kommissionen samt den utrikespolitiska talesmannen, tillika vice ordförande i kommissionen och ibland ordförande i rådet. (i synnerhet om tidigare högt uppsatta politiker med stor beslutsvana besätter alla tre posterna, vilket är troligt). Den valda strukturen är kort sagt inte glasklar.

Denna lösning möjliggörs av men förutsätter också, som redan antytts, en ny uppdelning och ändring av (*minister*)-*rådets* uppgifter. Dels kommer rådets möten då lagstiftning behandlas alltid att bestå av två delar, nämligen en öppen del för överläggningar och omröstning och en icke offentlig lagstiftande del för frågor som inte berör ny lagstiftning (se art. 16 st. 8 i EU-fördraget). Dels och framförallt så ska rådet i framtiden sammanträda i olika konstellationer, av vilka utrikes frågor och "allmänna frågor" är de viktigaste. Vilka de olika konstellationerna är ska fastställas av

Europeiska rådet, enligt art. 236 i EUF-fördraget. Rådet består dock alltjämt av en företrädare för varje medlemsstats regering och behåller enligt art. 16 p. 1 sin grundläggande lagstiftningsfunktion, vilken ska utövas tillsammans med parlamentet. Europeiska rådet kommer däremot inte heller i framtiden att utöva någon lagstiftningsmakt.

Det område som omfattas av beslut med kvalificerad majoritet i rådet utvidgas och gäller på i stort sett samtliga områden utom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Samtidigt införs senast 2017 en ny definition av kvalificerad majoritet, vilken innebär att minst 55% av medlemsstaterna, vilka företräder 65% av den samlade befolkningen i unionen, måste stå bakom ett beslut för att sådan majoritet skall anses föreligga. En blockerande minoritet måste emellertid enligt art. 16 p. 4 st. 2 i EU-fördraget bestå av minst fyra medlemsländer.

Från och med 2014 skall vidare *kommissionen* inte bestå av en ledamot från varje medlemsland, som nu, utan av det antal ledamöter som motsvarar 2/3 av medlemsstaterna (dvs. för närvarande 18). Dessa poster avses att rotera mellan medlemsländerna, fem år i taget, enligt en strikt lika-behandlingsprincip.

En annan viktig förändring är att kommissionens ordförande härnäst på förslag av Europeiska rådet ska väljas (med krav på absolut majoritet) av EU-parlamentet, vars ställning stärks även i övrigt, inte minst inom lagstiftningsproceduren. I relation till kommissionen märks denna stärkta ställning också genom att parlamentet får rösta om misstroendevotum mot kommissionen och således, med absolut och kvalificerad majoritet, kan besluta att avsätta denna (se art. 17 st. 8 i EU-fördraget samt art. 234 i EUF-fördraget). En förändring jämfört med hittills är vidare att kommissionens ordförande kan framtvinga en enskild ledamots avgång (art. 17 p. 6 i EU-fördraget). Detta var tidigare omöjligt, vilket visade sig bli en stötesten för den s.k. Santerkommissionen 1999 och indirekt framtvingade dennas fall, eftersom det inte var möjligt att förmå enbart den felande kommissionären Cresson att avgå.

När kommissionens ordförande väl valts av parlamentet, ska denne i samförstånd med rådet *välja* övriga ledamöter av kommissionen. Efter *godkännande* i parlamentet av hela kommissionen utses så denna genom beslut i Europeiska rådet (art. 17 p. 7). Även denna beslutsordning måste beskrivas som komplicerad.

³ Omval av denne ska vara möjligt för ytterligare en period om två och ett halvt år.

Parlamentets stärkta ställning och ökade makt märks i övrigt genom att *medbeslutandeförfarandet*, där både rådet och parlamentet måste godkänna av kommissionen framlagda förslag till nya rättsakter, nu blir den ordinarie lagstiftningsproceduren. Det ska också noteras att när Europeiska rådet enligt ovan ska föreslå parlamentet ett namn på den nye ordföranden i kommissionen så ska resultatet av valet till parlamentet beaktas. Detta pekar onekligen mot en mer politiskt betingad samordning vid val och utseende av EU:s högsta, ledande dignitärer och funktionärer. Till skillnad från nu får parlamentet även en roll vid fördragsändringar och bland annat enligt den nämnda art. 48 rätt att föreslå sådana till Europeiska rådet. Detta blir med andra ord inte längre en exklusiv angelägenhet för medlemsländerna, vilket är en principiellt inte oväsentlig nymodighet.

EU-parlamentets roll har historiskt sett utvecklats på ett smått sensationellt sätt, från ett diskussionsforum för avdankade politiker på 1960-talet till ett verkligt europeiskt maktcentrum i dag. Kanske är detta den största institutionella förändring som ägt rum inom de nuvarande fördragens ram. Viktiga hörnstenar på vägen har varit införandet av allmänna val vart femte år 1979 samt viktiga avgöranden från EG-domstolen, bl.a. i det kända fallet *Les Verts* 1986. Alltjämt är dock ett intryck att denna viktiga förändring märks ganska lite i den allmänna EU-debatten.

Krav på enhällighet och/eller medlemsstaternas godkännande bibehålls också vid vissa andra formellt viktiga bestämmelser som fördragsändringar och tillämpning av den s.k. flexibilitetsklausulen (art. 308 i EUF-fördraget), varigenom EU utan fördragsändring kan besluta att utvidga sina befogenheter till nya ämnesområden. Vidare formaliseras genom fördraget möjligheten för en medlemsstat att utträda ur unionen (se art. 50 i EU-fördraget). Någon förändring i sak är detta dock knappast.

Även de nationella parlamentens roll stärks genom att de ges möjlighet att pröva om föreslagen EU-lagstiftning strider mot subsidiaritetsprincipen - och därför borde ha beslutats på nationell nivå - samt genom att de ges en vetorätt mot eventuella önskemål från Europeiska rådet om att tillgripa en ny procedur för förenklade fördragsändringar eller i stället utvidga tillämpningsområdet för majoritetsbeslut utan en formell fördragsändring, genom en s.k. *passerell* (se närmare art. 48 p. 6-7). Olika bedömningar kan göras av vad denna förändring innebär och hur

långt den sträcker sig - själva passerellens existens kan exempelvis sägas begränsa de nationella parlamentens inflytande - men det bör framhållas, som en allmän utgångspunkt, att det inte är säkert att demokratin inom EU och dess institutioner stärks genom att också medlemsländernas nationella parlament kopplas in i EU:s redan ganska komplicerade beslutsfattande.

Demokratin inom EU stärks nu emellertid genom det nya fördraget, enligt gängse definitioner, till följd av flera olika åtgärder som ökad öppenhet inom EU:s institutioner, ökad makt för det direktvalda EU-parlamentet, införande av en ny rättighetsstadga och anslutning av EU till Europakonventionen samt inte minst införande av s.k. *medborgarinitiativ*, varigenom en miljon EU-medborgare i skilda medlemsstater kan förmå EU-kommissionen att undersöka förutsättningarna för ett nytt lagstiftningsinitiativ i något visst ämne (art. 24 i EUF-fördraget). Inte minst detta senare förslag framstår som något dynamiskt och principiellt nytt i EU-sammanhang och har enligt min mening större möjligheter att föra EU närmare medborgarna - eller tvärtom - än flertalet andra, nya eller gamla förslag på området. Det återstår att se vilken praktisk betydelse nyheten kommer att få, men här har dock EU-medborgare och NGO:s och andra organisationer en möjlighet att bidra till ett vitaliserat unionsarbete.

Analys och slutsatser

En första reflektion som åtminstone jag gjorde då EU-konstitutionen presenterades i sitt slutgiltiga skick 2004, inte minst efter att ha följt maktspelet inom EU i samband med och efter Santerkommissionens fall och avgång 1999, var att konstitutionen, i motsats till vad dess veder-sakare i skilda medlemsländer tenderade att hävda, inte alls innebar någon utveckling av EU i ytterligare överstatlig eller "federal" riktning. Tvärtom kunde konstitutionen, med de många nya viktiga befogenheter som tilldelades det tidigare formellt maktlösa Europeiska rådet, ses som en kodifiering och ett fullföljande av den politiska riktning mot ökad mellanstatlighet som dåvarande regerings- och statschefer i bland annat Frankrike, Spanien, Storbritannien och Sverige tidigare målmedvetet strävat efter. Regeringar av skiftande kulörer i dessa länder fann då i den nämnda krisens kölvatten varandra utifrån en gemensam övertygelse om att medlemsländerna inte borde låta överstatliga insti-

tutioner som kommissionen och parlamentet ta befälet över EU:s utveckling.

Lissabonfördraget i dess slutliga form, som nu föreligger, innebär att denna bild trots allt bör modifieras något. Förvisso blir inte denna bild helt komplett om inte också andra institutioner, som centralbanken, domstolen, revisionsrätten eller regionkommittén granskas närmare, och visst kvarstår intrycket att ändringarna avseende Europeiska rådet är en av de viktigaste nyheter som fördraget medför. Men dessa förändringar är trots allt mindre omfattande och framförallt mindre ingripande i övriga institutioners liv än vad som tidigare aviserades. Dessutom försvagas samtidigt av allt att döma (minister)rådet något, till förmån för Europeiska Rådet alltså, samtidigt som kommissionens roll ändras mindre än vad det ovan nämnda konventet inledningsvis föreslog i sitt förslag till ny konstitution. Problemet med konstruktionen avseende dessa organ i fördraget har därför till stor del att göra med den oklara strukturen avseende ledande poster, som framhållits ovan. Om fördraget träder i kraft kan det därför med skäl ifrågasättas åtminstone om EU kommer att *ledas* på ett effektivt sätt, oaktat att beslutsförmågan på enskilda politikområden av allt att döma ökar.

För att helhetsbilden ska bli komplett ska också parlamentets stärkta roll understrykas. Som framgår ovan ökar parlamentets inflytande genom fördraget på flera olika områden, inte minst vid fördragsändringar, inom lagstiftningen, budgetarbetet och i viss mån faktiskt också i relation till de nationella parlamenten, utan att de senare för den skull totalt sett försvagas. Inte heller denna tendens var riktigt lika tydlig i det ursprungliga konstitutionsförslaget. Lissabonfördraget värnar därför, trots vissa skönhetsfläckar, enligt min mening på ett bättre sätt om (*makt*)balansen mellan EU:s olika institutioner, vilka representerar skilda demokratiska intressen, än vad konstitutionsförslaget gjorde. Det direktvalda parlamentet får ju anses företräda medborgarna, medan rådet och Europeiska rådet representerar medlemsstaterna och deras demokratiskt valda regeringar. En förstärkning av de nationella parlamentens roll får antas i första hand syfta till att stärka den nationella kontrollen över regeringarnas åtgärder på EU-nivå samt möjligen att finna former för samarbete och utbyte mellan nationella parlament och EU:s institutioner. Det är däremot svårt att se någon demokratisk vinst i att i någon större utsträckning direkt koppla in de nationella parlamenten i EU-institutionernas arbete. Inte heller lär detta göra EU-arbetet enklare, mer genomskådligt eller effektivare.

Litteratur

Det finns numera åtskillig svensk litteratur om EU:s fördrag och centrala institutioner. Några allmänna verk av typen läroböcker är Melin/Schäder, EU:s konstitution (6:e uppl. 2004) respektive Bernitz/Kjellgren, Europarättens grunder (3:e uppl. 2007). Även Jonas Tallberg, EU:s politiska system (3:e uppl. 2007) kan nämnas. Två mer vetenskapliga arbeten från 1990-talet som kan nämnas är Ola Wiklund, EG-domstolens tolkningsutrymme från 1997 samt Nergelius, Amsterdamfördraget och EU:s institutionella maktbalans från 1998. EU-rättens inflytande på svensk rätt behandlas främst av Ulf Bernitz i boken Sverige och Europarätten från 2002.

Olika aspekter av EU-konstitutionen behandlas i antologin En konstitution för Europa? – Reflektioner, SIEPS 2004:3–7. Andra EU-institutioner än domstolen har främst behandlats i artikelform. Bland dessa märks om ministerrådet Nergelius, Majoritetsbeslut i EU:s ministerråd – en konstitutionell nyckelfråga, i Europaperspektiv 2001 – Östutvidgning, majoritetsbeslut och flexibel integration, s. 79–101. Kommissionens satsningar på information och dialog under senare år behandlas av Josefin Almer i artikeln Kommissionen och debatten om EU:s framtid, i boken Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?, Sieps 2006:6. I samma bok på s. 22–70 diskuterar Jörgen Hettne bland annat betydelsen av EU:s rättighetsstadga. Det politiska och konstitutionella ”spelet” inom EU under perioden 1999–2001 diskuteras av Nergelius i artikeln ”De-legalize it” – On Current Tendencies in EC Constitutional Law, Yearbook of European Law 2002 s. 443–70. För ett ännu bredare historiskt perspektiv från EU:s ”barndom” hänvisas till Annika Ström Melin, Europeéerna – Arvet efter EU:s pionjärer från 2005.

Själva Lissabonfördraget har ännu inte blivit föremål för särskilt omfattande studier. Den i särklass hittills mest utförliga presentationen av det på svenska återfinns i Europarättslig tidskrift 2008 s. 32–71 och är skriven av Carl Fredrik Bergström/Jörgen Hettne. För den verkligt vetgirige finns också den 400-sidiga departementspromemorian om Lissabonfördraget, Ds 2007:48, vilken nu (i maj 2008) just varit föremål för omfattande remissbehandling. En proposition till riksdagen om Sveriges godkännande av fördraget kommer under hösten 2008. ●