

Den tyska författningsdomstolens avgörande om Lissabonfördraget

2009-07-01

Kommentar av Carl Fredrik Bergström, forskare vid Sieps

Den tyska författningsdomstolen, *Bundesverfassungsgericht*, konstaterar i sitt avgörande att Lissabonfördraget inte ändrar EU:s karaktär som ”statsförbund”: EU blir inte någon superstat och dess befogenhet att inom ett antal avgränsade områden utöva makt härrör även i fortsättningen från medlemsstaterna. Samtidigt pekar författningsdomstolen på svårigheten att avgöra exakt vad dessa avgränsade områden omfattar eller med andra ord, vad EU fått till uppgift att göra. Det förtydligas också att Lissabonfördraget inför nya bestämmelser som ger upphov till sådana frågor.

Enligt den tyska författningsdomstolen är denna oklarhet acceptabel under förutsättning att EU:s institutioner inte missbrukar sitt ansvar och utnyttjar sin befogenhet till att göra mer än vad medlemsstaterna avsett. Men detta kräver att nationella parlament fortlöpande bevakar vad EU gör och hur. För de fall detta inte uttryckligen förutsätts i EU:s fördrag kräver författningsdomstolen istället att kontrollen garanteras genom den nationella lagstiftning som reglerar Tysklands EU-medlemskap.

Därför, även om Lissabonfördraget i sig själv får ”godkänt” av den tyska författningsdomstolen, får de ändringar av tysk lagstiftning som förbundsdagen nöjt sig med underkänt. Istället kräver författningsdomstolen förbättringar som säkerställer att de ”luckor” som Lissabonfördraget lämnar öppna vad gäller nationella parlaments kontroll och inflytande stängs igen... vad gäller just Tyskland och förbundsdagen. Av störst betydelse bland dessa luckor är Lissabonfördragets regler för framtida ändringar av EU:s fördrag. Med de förbättringar av tysk lagstiftning som författningsdomstolen kräver kommer det inte att finnas någon risk att nya EU-reformer genomförs utan att det tyska parlamentet varit involverat och gett sitt stöd. En motsvarande lösning i syfte att komplettera Lissabonfördraget och på nationell nivå säkerställa demokratisk kontroll har redan tidigare beslutats av de brittiska och tjeckiska parlamenten. Man kan också räkna med att detta på något sätt kommer att omfattas av det förslag till lagstiftning som kommer att ligga till grund för en ny irländsk folkomröstning.

Sieps har tidigare gjort bedömningen att det problem som den tyska författningsdomstolen nu pekar på var viktigt att uppmärksamma (se Sieps hemsida www.sieps.se: rapport 2008:11, Lissabonfördraget, t ex s 88-89 och remissvar Lissabonfördraget Ds 2007:48). Sieps har även betonat betydelsen av att förbättra de svenska regler som styr riksdagens kontroll inom ramen för den pågående översynen av den svenska grundlagen (se Sieps hemsida www.sieps.se: remissvar En reformerad grundlag SOU 2008:125, se t ex s 5: ”[f]ramförallt för att uppmuntra riksdagen att följa EU:s konstitutionella utveckling och vara uppmärksam på framtida fördragsändringar som inte kräver överlåtelse av beslutanderätt bör övervägas om inte någon form av förtydligande ska införas i RF 10 kap 2 § eller åtminstone i Riksdagsordningen.”)

De officiella reaktionerna på den tyska författningsdomstolens avgörande är förvånansvärt positiva. Merkel, Barroso och Reinfeldt har samstämmt välkomnat det som ytterligare ett JA till Lissabonfördraget. Men i nuläget innebär det snarare ett NEJ. Med utgångsläge i de politiska beslut som hittills tagits kan Tyskland inte ratificera Lissabonfördraget. För att detta ska bli möjligt krävs ny tysk lagstiftning. Förhoppningen tycks vara att utformningen av denna lagstiftning ska kunna debatteras vid en extrainkallad session i den tyska förbundsdagen 26 augusti för att sedan röstas igenom 8 september (och bekräftas i förbundsrådet 18 september). Detta innebär i så fall att Tyskland skulle kunna slutföra sin ratificering av Lissabonfördraget före de allmänna val som hålls 27 september.

Men även om tidsplanen håller, vilket man inte ska ta för givet, innebär den tyska författningsdomstolens avgörande en försening. Dessutom innebär det att en av Europas absolut tyngsta rättsliga instanser pekat på brister i den nationella demokratiska kontrollen till följd av den utveckling som EU nu genomgår... brister som ledande politiker och parlamentsledamöter själva inte sett eller valt att ignorera. Detta i sin tur kan få oväntade effekter: på såväl Lissabonfördragets slutförande – och därmed det svenska ordförandeskapet – som det långsiktiga förhållandet mellan EU:s och medlemsstaternas konstitutionella ordningar.