

Jörgen Hettne och Fredrik Langdal <sup>1</sup>

# Vad innebär reformfördraget?

## Sammanfattning

Under sommaren 2007 återupplivades det konstitutionella fördraget i form av ett reformfördrag. Det nya fördraget innebär ett nytt försök att ge EU nya verktyg för att ta sig an framtidens utmaningar. I denna artikel diskuteras vad det nya fördraget innebär och hur det skiljer sig från det konstitutionella fördraget. Författarna menar att många av de förtjänster som fanns i det konstitutionella fördraget återfinns i reformfördraget. Det nya fördraget innebär visserligen inte samma klarlägganden av hur EU fungerar som det konstitutionella fördraget. Men när det gäller syftet att förstärka effektiviteten och den demokratiska legitimiteten samt att öka samstämmigheten i unionens yttre agerande, når reformfördraget i princip lika långt som det konstitutionella fördraget. Det stora frågetecken som kvarstår är naturligtvis om det nya fördraget står sig bättre i de nationella ratifikationsprocesserna än det förra.

## 1. Inledning

Europeiska rådet enades den 23 juni 2007 om ett förhandlingsmandat för det fortsatta arbetet med en ny fördragstext för Europeiska unionen. Den regeringskonferens som har sammankallats har till uppgift att utifrån Europeiska rådets detaljerade slutsatser utarbeta det så kallade reformfördraget, som avses undertecknas den 19 oktober 2007 eller i vart fall före årets slut. Regeringskonferensen har således ett mycket begränsat mandat och lite tid till sitt förfogande. Tanken är att den främst ska ägna sig åt detaljer och juridiska teknikaliteter mot bakgrund av förhandlingsmandatets fylliga innehåll. Långtgående slutsatser kan därför redan nu dras om reformfördragets tänkta innehåll. Avsikten med denna analys är att översiktligt redovisa innehållet i reformfördraget mot bakgrund av det konstitutionella fördraget samt till viss del peka på tänkbara konsekvenser.

## 2. Ingen konstitution

Det kan konstateras att det inte blir någon konstitution för Europa. Istället blir det en reform av nu gällande fördrag. EU blir emellertid en juridisk person och EG försvinner som begrepp. EU-fördraget kvarstår i modifierad form, medan EG-fördraget byter namn till *Fördraget om unionens funktionssätt*. Förändringarna har presenterats på ett märkligt men samtidigt tydligt sätt. Utgångspunkten

är det konstitutionella fördraget, trots att ändringarna alltså ska göras i EU- och EG-fördragen i deras lydelse enligt Nicefördraget. Innehållet i det konstitutionella fördraget slussas sålunda in i den befintliga fördragsstrukturen i stället för att ett nytt konsoliderat fördrag upprättas. Detta kan tyckas leda till samma resultat som det konstitutionella fördraget, men gör det inte fullt ut. Kontroversiella delar av det konstitutionella fördraget tas nämligen bort och formen för ändringarna saknar inte betydelse.

## 3. Ett renodlat ändringsfördrag

Viss kritik mot det konstitutionella fördraget avsåg dess komplexitet. Texten var omfattande och svår att överblicka. Nyheter blandades med gamla bestämmelser och bestämmelser som var avsedda att förtydliga vad som redan gällde. Detta bidrog stundtals till förvirrade diskussioner om vad det konstitutionella fördraget innebar. Det uppstod därför vitt skilda tolkningar om fördragets innehåll och konsekvenser. Ambitionen att i ett konstitutionellt grundfördrag klargöra vad EU är och står för offras nu till förmån för en annan typ av klartext – vad som egentligen ändras. Med ett renodlat ändringsfördrag borde debatten kunna fokuseras på vad som verkligen är nytt och vad som förändras. Det borde göra det lättare att förklara vad fördraget innebär i medlemsländerna.

<sup>1</sup> Jörgen Hettne är tillförordnad kanslichef och forskare i juridik vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Fredrik Langdal är utredare i statsvetenskap vid samma institut. Åsikterna i artikeln är författarnas egna.

## 4. Fyra kategorier av förändringar

Det konstitutionella fördraget och framtidskonventets arbete är den självklara utgångspunkten för att förstå och analysera även reformmandatet och det kommande reformfördraget. Sieps rapporter, utredningar m.m. angående den konstitutionella utvecklingen är därför av fortsatt relevans.<sup>2</sup>

De viktigaste nyheterna i det konstitutionella fördraget har sammanfattats i fyra kategorier:

- Förändringar som syftar till att klargöra hur EU redan fungerar
- Förändringar som syftar till att effektivisera beslutsfattandet och det institutionella samspelet inom EU
- Förändringar som syftar till att demokratisera beslutsfattandet inom EU och
- Förändringar som syftar till att ge EU-medborgarna ett ökat rättighetsskydd.<sup>3</sup>

I reformfördraget återfinns motsvarande huvudtyper. De största förändringarna i förhållande till det konstitutionella fördraget återfinns i den första och fjärde kategorin. EU står emellertid inte och faller med om klargörande förändringar införs i den nuvarande strukturen eller ej. Inte heller med om ett tydligare rättighetsskydd för enskilda kommer till stånd eller ej. Med tanke på att dessa klarlägganden och förstärkningar tagits emot med skepsis i vissa medlemsländer, är det begripligt att de tonas ner eller bortfaller. Förutom att stryka den konstitutionella framtongen har bl.a. referenser till symboler som påminner om statsbildningar strukits. Som kommer att framgå i det följande handlar det dock mer om en nedtoning än substantiella förändringar. Tanken med den pågående reformen är att innehållet i det konstitutionella fördraget ska präglade de nuvarande fördragen även i dessa delar. Vad beträffar effektivisering och demokratisering av institutionerna och beslutsformerna inom EU kvarstår det konstitutionella fördragets ambition. Reformfördragets målsättning är således att modernisera unionen och ta sig an framtidens utmaningar. Europeiska rådet uttrycker det på följande sätt:

”... de nuvarande fördragen ändras i syfte att förbättra effektiviteten och den demokratiska legitimiteten i en utvidgad union liksom samstämmigheten i dess yttre åtgärder.”

## 5. Förändringar som syftar till att klargöra

Det framgår av den förklaring om EU:s framtid som fogades till Nicefördraget och den så kallade Laekenförklaringen att ett huvudsakligt syfte med det konstitutionella fördraget var att klargöra vad EU redan handlar om och hur EU redan fungerar. Mot denna bakgrund innehöll det konstitutionella fördraget bl.a. nya kategorier av rättsakter (framförallt lagar, ramlagar, förordningar och beslut), en begreppsmässig distinktion mellan ett ordinarie och ett särskilt lagstiftningsförfarande, en kompetenskatalog och en bestämmelse om att EG-rätten ska ha företräde framför nationell rätt samt en bestämmelse om nationell identitet (som i dag är antydd i EU-fördragets artikel 6.3) och slutligen en bestämmelse om ensidigt utträde (som i dag får anses underförstådd).

Att försöka klargöra, svart på vitt, hur EU fungerar är emellertid inte okomplicerat. När man gör det aktualiseras nya frågeställningar. De förändringar som infördes i förtydligande syfte kunde därför inte – varken i den politiska eller akademiska debatten – reduceras till enkla frågor om semantik eller kodifiering. Ett namnbyte på rättsakterna skulle t.ex. innebära en juridisk omkvalificering och få konsekvenser på skilda sakområden, en förenkling av lagstiftningsförfarandet skulle inverka på beslutsprocessen och införandet av en kompetenskatalog och i synnerhet kodifieringen av den befintliga företrädesprincipen skulle skapa en ny situation vars konsekvenser skulle vara svår att överblicka.

### Ingen ny beteckning på rättsakterna

Genom det konstitutionella fördraget skulle alltså nya kategorier av rättsakter införas. Tanken var att dessa rättsakter skulle tillämpas inom alla områden som samarbe-

<sup>2</sup> Se särskilt 2006:6 Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU?, 2005:10 The Role of the National Courts in the European Union: A Future Perspective, 2005:3 Folkomröstning eller parlamentsratificering – hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?, 2005:2 Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt, 2005:1 EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv, 2004:8 Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?, 2004:3–7 En konstitution för Europa? Reflektioner, 2003:15 Domstolarna i Europeiska unionens konstitution, 2003:14 Decentralized Agencies and the IGC: A Question of Accountability, 2003:12 Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå, 2003:11 Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU, 2003:10 Säkerhet och försvar i framtidens EU – en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet, 2003:9 Reforming the Council: A Work in Progress, 2003:8 Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts, 2003:7 The Invisible Transformation of Codicision: Problems of Democratic Legitimacy, 2003:6 Skatterna - konkurrens eller harmonisering?, 2003:5 Flyktingpolitiken i framtidens EU, 2003:4 Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?, 2003:3 Förberedelser inför regeringskonferenser – framtidskonventet i sitt sammanhang, 2003:2 Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna, 2003:1 The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?, 2003:3u EU:s framtidskonvent – resultatet, 2003:2u Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet, 2003:1u EU:s framtidskonvent – en översikt.

<sup>3</sup> Se Sieps remissvar till Ds 2004:52 Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (21 mars 2005).

tet omfattade. Den största förändringen var att samma typ av rättsakter skulle användas inom t.ex. det utrikes- och säkerhetspolitiska området som inom övriga områden. Någon stor förändring av dagens situation var dock inte avsedd. Europeiska lagar skulle motsvara dagens förordningar och europeiska ramlagar dagens direktiv. Europeiska förordningar skulle motsvara både dagens förordningar och direktiv, men utgöra tillämpningsföreskrifter (delegerad normgivning). Europeiska beslut skulle ges en något vidare definition än dagens beslut. I reformfördraget bibehålls de gamla beteckningarna på rättsakterna. Beslut definieras dock om i enlighet med vad som föreslogs i det konstitutionella fördraget.

### En normhierarki införs

En annan förändring som kvarstår i reformfördraget är att direktiv och förordningar som har beslutats av Europaparlamentet och rådet kallas *lagstiftningsakter*, vilka är hierarkiskt överordnade s.k. *icke-lagstiftningsakter* (delegerad normgivning som beslutas av kommissionen). Vidare införs, precis som i det konstitutionella fördraget, en särskild kategori i form av genomförandelagstiftning. Denna används när EU:s institutioner genomför unionsrätten. Huvudregeln är dock alltså att det är medlemsstaterna som genomför unionsrätten.

### Förenklat lagstiftningsförfarande

Även bestämmelserna om förenklat lagstiftningsförfarande bibehålls på det sätt som föreslogs i det konstitutionella fördraget. Genom reformfördraget införs sålunda ett ordinarie lagstiftningsförfarande och ett särskilt lagstiftningsförfarande, vilket utgör en förenkling mot i dag. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet motsvarar i huvudsak det nuvarande medbeslutandeförfarandet (artikel 251 EG). Huvudregeln i reformfördraget ska vara att lagstiftningsakter antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I vissa fall ska dock det särskilda lagstiftningsförfarandet användas. Detta är emellertid inte ett enhetligt förfarande, utan varierar beroende på område och regleras i varje särskilt fall.

### Kompetenskatalogen kvarstår

För att klargöra kompetensfördelningen inom EU innehöll det konstitutionella fördraget en övergripande kompetenskatalog vid sidan av de specifika rättsgrunderna och kompetensfördelningsprinciperna i fördraget. Denna behålls i reformfördraget. Unionens kompetens delas följaktligen in i tre huvudsakliga typer av befogenhetskategorier:

- unionens exklusiva befogenheter
- med medlemsstaterna delade befogenheter och
- områden på vilka unionen ska ha befogenhet att vidta

åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.

Det finns emellertid områden som inte fullt ut låter sig placeras under någon av de tre huvudsakliga befogenhetskategorierna och uppräkningsområden som på något sätt omfattas av unionens kompetens utesluter heller inte att även andra områden påverkas av unionsrätten.

Det följer t.ex. av EG-domstolens rättspraxis att de fyra friheterna (fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital) medför begränsningar på lagstiftningsområden som inte eller endast marginellt berörs av gemenskapens lagstiftningskompetens. Som exempel kan nämnas den stora betydelse som principerna om fri rörlighet för tjänster och kapital samt etableringsrätten haft för medlemsstaternas utrymme att bestämma över den direkta beskattningen.<sup>4</sup>

Detta innebär att det även efter en reformering av fördragen är nödvändigt att studera de enskilda rättsgrunderna i fördraget om EU:s funktionssätt, om ett mer detaljerat och uttömmande svar önskas på frågan vilken kompetens unionen egentligen besitter. Bland rättsgrunderna kvarstår dessutom den vaga behörighetsregeln i artikel 308 EG, den s.k. *flexibilitetsklausulen*. Denna bestämmelse får användas när en åtgärd är ”nödvändig” för att genomföra unionens politik. För att minska risken för att bestämmelsen missbrukas har kontrollmekanismer och preciseringar införts. Kommissionen ska uppmärksamma de nationella parlamenten på användningen av den så att de kan utföra sin subsidiaritetskontroll (se nedan). Vidare betonas att artikeln inte får omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar i de fall där konstitutionen utesluter en sådan harmonisering. Tanken är vidare att foga förklaringar till reformfördraget som ytterligare betonar flexibilitetsklausulens begränsade räckvidd, i synnerhet på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

Det kan således konstateras att kompetenskatalogen i reformfördraget inte tillför något nytt i materiell mening. Den är inte *i sig* avsedd att ändra rättsläget. Däremot införs nya befogenheter för unionen i fördraget om EU:s funktionssätt, vilket i sin tur inverkar på kompetenskatalogens utformning (se nedan).

### Omstridd företrädesprincip

Det konstitutionella fördraget innehöll en bestämmelse om EU-rättens företräde framför nationell rätt. Den exakta innebörden av företrädesprincipen är omstridd och det har länge funnits två, delvis konkurrerande, synsätt: ett som hävdats från nationellt håll – i synnerhet i vissa medlemsstater – och ett som hävdats av EU:s domstol. Att företrädesprincipen uttrycks i ett fördrag som i demokratisk ordning ratificeras av samtliga medlemsstater skulle därför rimligen innebära något nytt.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Se Kristina Ståhl, *Skatterna och den fria rörligheten inom EU – svensk skatterätt i förändring?* Sieps 2006:8.

<sup>5</sup> Se Jörgen Hettne och Ulf Öberg, *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, Sieps 2003:15.

I reformmandatet anges att företrädesprincipen inte ska skrivas in i de nuvarande fördragen. Endast en förklaring ska avges som talar om att EG-domstolens rättspraxis angående EG-rättens företräde gäller.

Från principiella utgångspunkter är denna förändring betydelsefull. Det är stor skillnad på en uttrycklig bestämmelse och en förklaring, eftersom den senare inte är juridiskt bindande. Företrädet för EG-rätten framför nationell rätt kan därför även i fortsättningen betraktas som en informell överenskommelse mellan EG-domstolen och de högsta instanserna i medlemsländerna. Företrädet gäller så länge grundläggande rättigheter och andra väsentliga intressen i medlemsländerna respekteras. Var gränsen för företrädet går avgörs från fall till fall i rättspraxis.<sup>6</sup>

I sammanhanget kan noteras att de bestämmelser i fördraget som kan sägas utgöra en motvikt till företrädet, framför allt skyddet för grundläggande fri- och rättigheter i EU:s rättighetsstadga, bestämmelsen om EU:s anslutning till Europakonventionen och bestämmelsen om att EU ska respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna, i sak kvarstår i reformfördraget. Det kan därför hävdas att förhållandet mellan EU-rättens krav på genomslag och de spärrar eller garantier som därvid måste uppfyllas, förskjuts till förmån för en tydligare begränsning av EU-rättens genomslag och konsekvenser.

### Nationell identitet

Bestämmelsen om nationell identitet bör uppmärksammas särskilt. Enligt denna är EU (och därmed även EU:s domstol) skyldig att respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det regionala och lokala självstyret. EU ska vidare respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, inbegripet funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. I reformfördraget föreslås följande tillägg: ”I synnerhet förblir den nationella säkerheten varje medlemsstats exklusiva ansvar” (ny artikel 4 i EU-fördraget).

En medlemsstat som har regler som av någon anledning kommer i konflikt med EU-rätten kan således ytterst hävda att dessa regler är ett uttryck för landets nationella identitet. Det kan till exempel röra sig om förbud mot abort i något land eller en mycket långtgående offentlighetslagstiftning i ett annat. Bestämmelsen om nationell identitet visar följaktligen att alla medlemsstater inte behöver dela exakt samma värderingar.

### Möjligheten att utträda ur EU

Även en bestämmelse om frivilligt utträde ur EU avses införas. Detta är inte något renodlat klarläggande av vad som redan gäller, men återspeglar en bred uppfattning om att ingen medlemsstat – ej heller i dagsläget – kan kvarhållas i EU mot sin vilja.

## 6. Förändringar som syftar till att effektivisera

En av de centrala drivkrafterna bakom den nuvarande fördragsförändringsprocessen har varit ett upplevt behov av att effektivisera unionens funktionssätt och i synnerhet dess beslutssystem efter de senaste årens utvidgningar. Ett antal av de förändringar som föreslogs i det konstitutionella fördraget och återfinns i reformfördraget syftar som sagt till att öka unionens handlings- och beslutsförmåga. Hit hör i synnerhet den nya definitionen av kvalificerad majoritet och det utökade användandet av denna beslutsmekanism, men även institutionella förändringar av kommissionen och inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP).

### Nya beslutsregler

Den centrala reformen på lagstiftningsområdet är att man introducerar ett i princip generellt ”ordinarie lagstiftningsförfarande” som innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande. Liksom i dagens medbeslutandeförfarande måste parlamentet och rådet vara överens för att lagstiftning ska kunna antas. Det som bidrar till att effektiviteten kan tänkas öka med den nya proceduren är att det formellt blir lättare att fatta beslut i rådet genom att kravet på vad som utgör kvalificerad majoritet sänks till att innebära 55 procent av medlemsländerna vilka tillsammans representerar minst 65 procent av unionens befolkning, så kallad dubbel majoritet. Den tidigare viktningen av medlemsländernas röststyrka försvinner därmed och ersätts av detta ”rakare” befolkningskriterium. Denna reform är emellertid inte tänkt att börja tillämpas förrän 2014 och införas fullt ut först 2017.

### Utökad lagstiftningskompetens

En annan viktig reform rörande lagstiftningen är att den generella beslutsregeln på ett stort antal nya områden blir kvalificerad majoritet istället för enhällighet. De kanske viktigaste politikområdena som flyttas över från enhällighet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet innefattar frågor som omfattas av området för frihet, säkerhet

<sup>6</sup> Skillnaden i synsätt mellan EG-domstolen och de högsta nationella domstolarna, och den betydelse detta har för maktbalansen i EU, behandlas av Per Cramér i *Does the Codification of the Principle of Supremacy Matter?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, vol. 7, 2004–2005, s. 58 ff.

och rättvisa, till exempel gränskontrollfrågor, invandringsfrågor och straffrättsligt samarbete. Det ska dock noteras att när det gäller det straffrättsliga samarbetet och beslut som rör de nationella trygghetssystemen ersätts enskilda medlemsstaters veto med en s.k. nödbroms, vilket innebär att en medlemsstat har möjlighet att hänskjuta en fråga till Europeiska rådet för diskussion och eventuellt beslut. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet avbryts då tillfälligt och avslutas om en överenskommelse inte kan nås.

Förutom att gå från enhällighet till kvalificerad majoritet som beslutsregel på ett antal befintliga områden ges unionen i det föreslagna fördraget nya rättsliga grunder för att fatta beslut med kvalificerad majoritet på en rad områden såsom energi-, turism-, rymd- och idrottsområdet samt humanitärt bistånd.

Vidare införs så kallade *passereller*, vilka möjliggör en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet eller från det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, utan att man tillämpar de normala reglerna för fördragsförändringar. De föreslogs i det konstitutionella fördraget och återfinns i reformfördraget. De får dock inte användas på områden med militära eller försvarsmässiga konsekvenser eller om något nationellt parlament motsätter sig en förändring. Det faktum att passerellerna är omgärdade av veton gör att de med all sannolikhet kommer att ha marginell praktisk betydelse samtidigt som de speglar det faktum att fördragsförändringsprocessen i en union bestående av 27 eller fler medlemmar är ytterligt komplex och svår att slutföra.

Utvecklingen mot minskad vetomakt för de enskilda medlemsländerna ska ses som ett svar på de successiva utvidgningarna under de senaste 12 åren. Krav på enhällighet riskerar att förlama beslutsfattandet och bör därför inte förekomma annat än undantagsvis. Det nya ordinarie lagstiftningsförfarandet tillsammans med en utökad tillämpning av kvalificerade majoritetsbeslut kommer att göra det lättare att fatta beslut inom rådet och underlättar därför för unionen att anta nödvändig lagstiftning. Man kan här notera att denna slutsats gäller trots att rådet i praktiken inte använder omröstningar speciellt ofta, utan i allmänhet söker kompromisser som är godtagbara för så många medlemsstater som möjligt. Rösträttsreglerna utgör dock den bakgrund mot vilken förhandlingarna förs och påverkar utfallet även om de inte används explicit.

### **Fördjupat samarbete**

Ytterligare ett svar på de successiva utvidgningarna är bestämelse om att inleda ett fördjupat samarbete på avgränsade politikområden. I takt med att unionen blir mer heterogen kan möjligheterna att hitta gemensamma ståndpunkter och inriktningar på politiken minska. En grupp av minst nio medlemsländer som är överens om att gå vidare i integrationsprocessen kommer enligt reformfördraget att kunna göra detta genom att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och efter godkännande från Europaparlamentet. Om det fördjupade samarbetet

gäller GUSP-området krävs inget samtycke från Europaparlamentet och beslutsregeln i rådet förblir enhällighet. Förutsättningarna för fördjupat samarbete är att det syftar till att främja unionens mål, skyddar dess intressen, stärker integrationsprocessen, samtidigt som de icke deltagande staternas rättigheter, skyldigheter och befogenheter inte påverkas. Det har uttryckts farhågor för att ett ökat inslag av flexibel integration i längden kommer att hota sammanhållningen inom unionen. De inslag av flexibel integration som hitintills genomförts (EMU och Schengensamarbetet) talar emellertid snarare för ett flerhastighetseuropa med gemensamma slutmål än en fragmentering.

### **Pelarstrukturen försvinner**

Precis som det konstitutionella fördraget innebär reformfördraget att pelarstrukturen avskaffas. Detta kan komma att bidra till att göra unionens agerande mer effektivt även om en viss otydlighet kommer att kvarstå i och med att det finns olika beslutsregler och vetomöjligheter inom de olika samarbetsområdena. Avskaffandet av pelarna är dock ett tydligt steg i rätt riktning om man eftersträvar enhetliga och tydliga regler för beslutsfattandet och kontroll av rättsakternas laglighet. Som angavs ovan inlemmas härigenom det polisiära och straffrättsliga samarbetet i det allmänna EU-samarbetet (nuvarande tredje pelaren), vilket sannolikt är en av de förändringar som i praktiken kommer att ha störst betydelse för samarbetet i unionen.

### **Juridisk person**

Att EU blir juridisk person istället för EG är en logisk konsekvens av att pelarstrukturen försvinner och att en mer enhetlig organisation skapas. Det blir alltså EU som i fortsättningen har rättslig handlingsförmåga och bl.a. kan ingå avtal med tredje land och internationella organisationer. EU:s befogenheter i detta avseende kommer emellertid inte att skilja sig från de EG hade tidigare.

### **Kommissionen reformeras**

Två reformer i det nya fördraget som rör kommissionen är värda att ta upp i detta sammanhang. Det gäller begränsningen av antalet kommissionärer och förfarandet för tillsättandet av kommissionsordföranden. Den andra av dessa två reformer behandlas nedan under rubriken "Förändringar som syftar till att demokratisera". En kommission med ett reducerat antal kommissionärer kommer att tillsättas efter Europaparlamentsvalet 2014 och kommer att bestå av det antal kommissionärer som motsvarar två tredjedelar av antalet medlemsstater, om inte Europeiska rådet enhälligt beslutar att ändra detta antal. Därefter kommer kommissionärsposterna att rotera på jämlika villkor och följaktligen kommer den enskilda medlemsstaten att stå utan egen kommissionär var tredje mandatperiod. Denna reform har ansetts nödvändig eftersom en kommission med 27 medlemmar har setts som alltför tungrodd samt eftersom det saknas substantiella

ansvarsområden till ett så stort antal kommissionärer. Att varje medlemsland inte kommer att ha sin "egen" kommissionär framöver kommer att ställa höga krav på att regeringarna skapar strukturer och processer för att inkomma med synpunkter i policyprocessen på ett tidigt stadium och för att hålla sig underrättade om vilka förslag som kan komma att läggas fram – krav som dock är i det närmaste lika relevanta idag som efter reformen. Det finns med andra ord en del som talar för att effekten för det enskilda medlemslandet inte blir så stor.

### **Vald ordförande i Europeiska rådet**

Förutom att Europeiska rådet kommer att erkännas som en institution kommer det framöver att välja sin ordförande med kvalificerad majoritet för en period av två och ett halvt år. Ordförandens roll blir att leda Europeiska rådets arbete samt att tillsammans med kommissionsordföranden och rådet för allmänna frågor förbereda och samordna arbetet i Europeiska rådet. Därutöver ska ordföranden representera unionen externt inom ramen för GUSP utan att den höge representantens befogenheter åsidosätts. Hur den exakta gränsdragningen mellan dessa två aktörer kommer att se ut får framtiden utvisa. Denna konstruktion kan komma att innebära en viss otydlighet vad gäller unionens externa representation. I och med denna reform försvinner det roterande ordförandeskapet för Europeiska rådet men det ska noteras att detta kvarstår för det vanliga rådsarbetet (förutom när det gäller rådskonstellationen för utrikes frågor – se nedan).

Vad innebär då denna reform för Europeiska rådets ställning och för den institutionella balansen? Med all sannolikhet kommer den nya institutionens ställning att stärkas men i vilken utsträckning detta sker är beroende av vem som kommer att inneha posten samt vilka administrativa resurser som denna person förfogar över. Det kan därför inte uteslutas att konstruktionen med en vald permanent ordförande kan komma att fungera sämre än det roterande ordförandeskapet, även om den bakomliggande tanken självfallet är att effektivisera och stärka institutionens ställning. Det har även uttryckts farhågor för att de små länderna kommer att förlora på stärkandet av Europeiska rådet, men som har visats i forskningen är det inte enbart strukturella maktresurser som avgör vilket inflytande ett land har i Europeiska rådet utan även ledarnas personliga egenskaper och förhandlingstaktik spelar roll.<sup>7</sup> Det är således en något defaitistisk inställning att på förhand utse de små länderna som förlorare vid denna reform.

### **Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken**

På det utrikes- och säkerhetspolitiska området sker en rad förändringar som ska effektivisera och förtydliga EU som aktör på den internationella arenan, ett område där unionen idag har en föga ändamålsenlig institutionell struktur. Följaktligen kommer reformfördraget främst att innebära institutionella, snarare än processuella, förändringar. Den viktigaste förändringen är sammanslagningen av kommissionärsposten för externa relationer med posten som rådets höge representant. Den nya posten som hög representant, som i det konstitutionella fördraget gick under benämningen utrikesminister, kommer att överta ordförandeskapets roll som ordförande i rådet när utrikesministrarna sammanträder. I posten ingår även att representera unionen externt istället för dagens trojka som består av kommissionären för utrikesfrågor, rådets höge representant och ordförandelandets utrikesminister.

Enhällighet kommer även fortsättningsvis att vara huvudregeln inom GUSP även om kvalificerad majoritet kommer att användas för genomförande av beslut som fattats av rådet eller Europeiska rådet. Området behåller därmed sin mellanstatliga karaktär. Enligt de allmänna bestämmelser som kommer att gälla för GUSP ges unionen befogenhet över den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och alla därtill relaterade säkerhetsfrågor som rör unionen, inklusive "den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar". Europaparlamentets roll inom GUSP förblir begränsad men det ska hållas underrättat och i vissa fall höras. Även domstolens roll kommer fortsättningsvis att vara begränsad.

Effekterna av dessa förändringar torde bli att i de fall medlemsstaterna kan enas om en gemensam linje kommer EU att kunna agera mer effektivt inte minst genom att den samlade utrikespolitiken kommer att kunna koordineras bättre över ett antal politikområden med externa dimensioner.

### **7. Förändringar som syftar till att demokratisera**

De förändringar som införs för att stärka de demokratiska inslagen i EU:s policyprocess kan ses dels som ett svar på EU:s relativt låga legitimitet, dels som en motvikt till de föreslagna effektiviseringar som beskrivits ovan. Den mest radikala reformen innebär att de nationella parlamenten ges en direkt och aktiv roll i EU:s policyprocess. Vidare ska öppenhetsreformer i rådet, en förstärkning av Europaparlamentets roll och en öppning för deltagardemokrati beaktas när man bedömer demokratiseringsansatserna i det nya fördraget.

<sup>7</sup> Se Jonas Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, Sieps 2007:1

## De nationella parlamenten

Enligt reformmandatet ska en artikel om de nationella parlamenten återfinnas redan i avsnittet om unionens demokratiska principer där det specificeras att parlamenten aktivt ska bidra till att unionen fungerar väl. Denna roll är tänkt att utövas genom att de nationella parlamenten bl.a. ska:

1. ges tillgång till information om lagstiftning m.m. i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen;
2. granska lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen; och
3. ges en kontrollerande eller utvärderande roll inom området för frihet, säkerhet och rättvisa.

Den första punkten innebär i huvudsak att parlamenten ges mer information än i dag och syftar till att parlamenten dels ska kunna fullgöra sin nationella kontrollfunktion i förhållande till den egna regeringen, dels fullgöra sin nya uppgift att granska lagstiftningsförslag mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. De nationella parlamenten ska tillsändas ett bredare spektrum av handlingar direkt från kommissionen och andra institutioner och den tid som parlamenten har att granska förslagen utökas från sex till åtta veckor. Detta kan i och för sig ses som en gradskillnad jämfört med dagens situation, men det är viktigt att dessa rättigheter regleras på EU-nivån.

Det är dock subsidiaritetskontrollen som måste bedömas som den största nyheten för de nationella parlamenten. I korthet är tanken att de nationella parlamenten ska bedöma lagförslag utifrån subsidiaritetsprincipen, det vill säga kontrollera att lagstiftningen genomförs på lägsta effektiva nivå. Enligt reformfördraget ska kommissionen ompröva sitt förslag om en majoritet av rösterna som tilldelas de nationella parlamenten (varje medlemsland får två röster) anser att ett förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Om kommissionen väljer att stå fast vid sitt förslag trots det ”gula kortet” kommer ett speciellt förfarande att användas som innebär att både rådet och Europaparlamentet kommer att göra subsidiaritetsbedömningar. Om en majoritet av Europaparlamentet eller 55 procent av rådsmedlemmarna anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen kommer förslaget att falla. Det ska dock noteras att det i skrivande stund inte är helt klart om reformmandatets skrivning ersätter de regler som återfinns i det konstitutionella fördraget eller om den kompletterar dessa skrivningar. I det konstitutionella fördraget räckte det med en tredjedel av parlamenten och en fjärdedel i det fall lagstiftningsförslaget gällde området för frihet, säkerhet och rättvisa, för att ett förslag skulle omprövas. En *möjlig* tolkning av reformmandatet är att dessa gränser kvarstår för att förslagsställaren ska behöva ompröva sitt förslag medan den nya gränsen därutöver utlöser det nya förfarandet. Troligen är det emellertid *inte* denna tolkning som är tänkt att gälla, men det kan inte uteslutas att det kommer att bli en del kontroverser kring denna fråga under regeringskonferensen.

De nationella parlamenten har tillsammans med Europaparlamentet även getts en kontrollerande eller utvärderande roll inom politikområdet för frihet, säkerhet och rättvisa vad gäller Europols och Eurojusts verksamheter.

## Öppenhet i rådet

Rådets möten kommer att delas upp i två delar: en öppen del för överläggningar och omröstning (i förekommande fall) och en icke offentlig del för icke lagstiftande verksamhet. Även om rådet under senare år har rört sig mot en större öppenhet är det givetvis en anomali att lagstifta bakom stängda dörrar om man gör anspråk på att vara en organisation som vilar på demokratiska värderingar. Hur själva uppdelningen kommer att fungera i praktiken återstår att se men förhoppningen är att de verkliga diskussionerna och besluten inte flyttar till nya slutna arenor, vilket är en risk man inte helt kan bortse ifrån.

## Europaparlamentet

Europaparlamentets ställning stärks främst genom att medbeslutandeförfarandet blir det ordinarie förfarandet (se ovan) och att parlamentet får ökade befogenheter på till exempel budget- och jordbruksområdet. Vidare kommer Europaparlamentets godkännande att krävas för närmare samarbete, vid användandet av flexibilitetsklausulen och vid användningen av de ovannämnda *passerellerna*. Det mest intressanta ur ett institutionellt perspektiv är dock att Europaparlamentet kommer att välja kommissionens ordförande efter förslag från Europeiska rådet och att det därefter, som idag, godkänner kommissionsledamöterna kollektivt. Härtill kommer att det nya fördraget föreslås stipulera att Europeiska rådet ska ta hänsyn till resultatet i Europaparlamentsvalen när kommissionsordföranden nomineras. Det kan därför förväntas en högre samstämmighet mellan majoritetsförhållandena i parlamentet och kommissionens politiska färg.

## Medborgarinitiativ

Det nya fördraget avses även innehålla en försiktig reform som stärker de deltagardemokratiska inslagen i EU:s policyprocess. I korthet innebär *medborgarinitiativet* att minst en miljon unionsmedborgare kan gå samman och uppmana kommissionen att lägga fram ett lagförslag inom kommissionens befogenheter och fördragets ramar. De exakta bestämmelserna för vilka krav ett medborgarinitiativ ska uppfylla kommer att definieras i en förordning. Förslaget ska främst ses som ett svar på kritiken att EU befinner sig alltför långt ifrån medborgarna, men dess praktiska betydelse blir sannolikt begränsad eftersom det inte finns någon tvingande bestämmelse om att kommissionen måste lägga fram ett förslag med anledning av ett sådant initiativ.

## 8. Förändringar som syftar till att öka rättighetsskyddet

En ambition med det konstitutionella fördraget var som nämnts tidigare att stärka EU-medborgarnas rättighetsskydd. Den tydligaste förändringen var att det befintliga skyddet för grundläggande fri- och rättigheter, som nu främst framgår av rättspraxis från EU:s domstol, placerades i en separat del av det nya fördraget. Detta gjordes genom att EU:s stadga om grundläggande rättigheter,<sup>8</sup> som för närvarande inte är juridiskt bindande, integrerades i det nya fördraget. Stadgan antogs år 2000 och utgör ett försök att samla bestämmelser som återspeglar medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och internationella åtaganden när det gäller grundläggande fri- och rättigheter i ett enda dokument. Detta innebär att stadgans bestämmelser grundas på gemenskapsrätten, i synnerhet EG-domstolens rättspraxis, som har utvecklats mot bakgrund av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Bland de internationella åtagandena märks främst Europakonventionen och den sociala stadgan, vilka även har influerat EG-domstolens praxis.

### Bindande rättighetsstadga

I reformfördraget avses inte stadgan ges denna prominenta plats. Den blir dock bindande och ges samma rättsliga värde som själva fördraget, vilket från juridisk utgångspunkt är det viktigaste. Att stadgan blir bindande har sannolikt inte störst betydelse för EU:s domstol. Domstolen tillämpar redan motsvarande rättighetsskydd i sin rättspraxis. Viktigast torde istället vara att rättighetsskyddet blir mer synligt i EU:s rättsordning och att nationella domstolar ges tydliga anvisningar om vilka rättigheter EU-medborgarna har. Stadgan blir på detta sätt en naturlig tolkningsbakgrund till all EU-rätt.

Mot denna bakgrund kan det brittiska motståndet mot stadgan och i synnerhet det särskilda protokollet om stadgans tillämpning i Förenade kungariket, som nu har framförhandlats, framstå som förvånande och uppseendeväckande. Grunden för den brittiska oron är uppenbarligen att en bindande stadga ska förändra nuvarande rättsläge. I ingressen till det brittiska protokollet markeras att stadgan bekräftar de rättigheter, friheter och principer som erkänns av unionen och gör dessa rättigheter mer synliga, *men inte skapar några nya rättigheter eller principer*. I den första artikeln i protokollet framhålls sedan att stadgan inte utökar EU-domstolens eller de nationella domstolarnas kompetens samt att stadgan endast skapar rättigheter som kan prövas i domstol i Förenade kungariket om detta är förenligt med den brittiska rättsordningen. I en andra artikel anges att i den utsträckning

som det i stadgan hänvisas till nationella lagar och praxis, ska den endast vara tillämplig i Förenade kungariket i den utsträckning som de rättigheter eller principer som den innehåller erkänns i Förenade kungarikets lagstiftning eller praxis.

Det synsätt som framträder i protokollet är inte förenligt med EU:s rättssystem, eftersom det är EU:s domstol som i sista hand avgör vad som utgör en rättighet enligt EU-rätten och om den kan göras gällande i nationell domstol. Syftet med EU:s rättssystem är att – inom EU-rättens tillämpningsområde – skapa ett så likformigt rättsskydd som möjligt för alla EU-medborgare. Att en medlemsstat har ett ensidigt undantag när det gäller grundläggande fri- och rättigheter är särskilt allvarligt, eftersom dessa principer är av generell betydelse i den EU-rättsliga tillämpningen. I praktiken torde emellertid protokollet ha marginell betydelse och får främst ses som en extra garanti mot en – från brittisk utgångspunkt – oönskad rättsutveckling när det gäller tillämpningen av framför allt sociala rättigheter i Förenade kungariket.

### EU ansluts till Europakonventionen

Härtill kommer förklaringen om att EU ska ansöka om anslutning till Europakonventionen om skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Detta åtagande fanns i det konstitutionella fördraget och kvarstår i reformfördraget. Avtal om unionens anslutning kommer att ingås av rådet genom ett enhälligt beslut och med ratificering av medlemsstaterna. Detta innebär att EU:s rättsordning i allmänhet och dess dömande verksamhet i synnerhet avses underställas en extern kontroll i fråga om skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Anslutningen ger EU-systemet ytterligare legitimitet, eftersom EU-institutionerna (inbegripet EU-domstolen) underställer sig kontroll av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det är däremot mer tveksamt om en anslutning till Europakonventionen verkligen innebär mer skydd för enskilda medborgare än de redan får genom den bindande rättighetsstadgan.<sup>9</sup>

## 9. Nya nyheter

Det konstitutionella fördraget undertecknades den 18 juni 2004. När Europeiska rådet skulle enas om förhandlingsmandatet till reformfördraget hade det alltså gått tre år sedan innehållet i det konstitutionella fördraget fastställdes. Under denna period har nya frågor och prioriteringar aktualiserats inom EU. Trots att huvudlinjen var att några tillägg inte skulle göras, enades därför medlemsländerna om att det ska införas vissa nyheter i reformfördraget som inte har någon bas i det konstitutionella fördraget.

<sup>8</sup> EGT C 364/8, s. 7.

<sup>9</sup> Se Jörgen Hettne och Ulf Öberg, [Domstolarna i Europeiska unionens konstitution](#), Sieps 2003:15.



## Fri konkurrens – ingen målsättning

Den klassiska målsättningen att unionen ska erbjuda sina medborgare en inre marknad, *där det råder fri icke snedvriden konkurrens*, har strukits. Istället talas om ”en sociala marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där sociala framsteg eftersträvas”. Förändringen kan förklaras med att fri konkurrens inte är ett självändamål utan ett medel för att uppnå socialt välbefinnande. I ett protokoll som ska fogas till fördraget anger medlemsstaterna att unionen för att säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids om nödvändigt ska vidta åtgärder enligt den s.k. flexibilitetsklausulen i artikel 308 i fördraget om unionens funktionssätt. Någon påtaglig förändring av unionens verksamhet tycks inte vara avsedd. De materiella bestämmelserna och rättsgrunderna om en gemensam konkurrenspolitik kvarstår i fördraget om unionens funktionssätt.

## Energi och klimat – tydligare rättsgrunder

EU:s medlemsstater är i ökande grad beroende av importerade fossila bränslen för att täcka sina energibehov vilket väcker ett antal frågor om försörjningssäkerhet, miljö och beslutsbefogenheter. EU har hitintills haft en låg handlingskapacitet på energiområdet och inte utnyttjat möjligheterna att driva globala miljöfrågor fullt ut. I början av 2007 presenterade emellertid kommissionen ett förslag på hur en gemensam och sammanhängande energipolitik kan se ut samt en grönbok om energi och klimatpolitik. Detta följdes av Europeiska rådets uttalade ambition att öka den förnyelsebara energins andel till 20 procent samtidigt som koldioxidutsläppen ska minska med minst 20 procent till år 2020, jämfört med 1990 års nivå. Europeiska rådet upprepade också sin utfästelse om en gemensam extern energipolitik. Mot denna bakgrund har Europeiska rådets enats om att förtydliga rättsgrunderna om miljö och energi i reformfördraget för att därmed tydliggöra och förbättra unionens handlingsförmåga på dessa områden.

I bestämmelsen om EU:s befogenheter på miljöområdet anges således att unionen ska främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, *och särskilt att bekämpa klimatförändringen*. På energiområdet har tillagts att unionens politik på energiområdet ska utformas *i en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna*.

## Villkor vid framtida utvidgningar av EU

En fråga som diskuterades vid Europeiska rådets möte var om de s.k. Köpenhamnkriterierna om villkor för nya medlemsstater skulle skrivas in i reformfördraget. De skulle därmed bli juridiskt bindande och ytterst kunna kontrolleras av EU:s domstol. Detta blev dock inte fallet. Det enda avtryck som denna diskussion har lämnat i re-

formfördraget är ett tillägg till artikel 49 i EU-fördraget om villkor för medlemskap med följande lydelse: ”De villkor för medlemskap som Europeiska rådet enats om ska beaktas.” Innebörden av detta är att Köpenhamns-kriterierna även fortsättningsvis har en politisk snarare än en juridisk betydelse.

## Protokoll om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Betydelsen av offentliga företags verksamhet och särskilt s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har kommit allt mer i fokus på senare tid. Att offentliga företag ska kunna driva allmännyttig verksamhet på andra villkor än privata företag har varit en viktig fråga för i synnerhet Frankrike. På senare tid har de allmännyttiga bostadsföretagen i Irland, Nederländerna, Tjeckien och Sverige uppmärksamats av kommissionen. De nederländska och tjeckiska systemen har kritiserats, medan det irländska med s.k. *social housing* har accepterats. Det svenska systemet har ännu inte prövats. Vid Europeiska rådets möte i juni framförhandlades ett protokoll som anknyter till innehållet i nuvarande artikel 16 i EG-fördraget om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Särskilt framhålls att det är viktigt att respektera mångfald och skillnader i unionen när det gäller behovet av och sättet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Det framhålls också att bestämmelserna i fördraget inte på något sätt påverkar medlemsstaternas behörighet att tillhandahålla, beställa och organisera *icke-ekonomiska* allmännyttiga tjänster.

I praktiken torde inte protokollet ha någon avgörande betydelse för hur allmännyttiga tjänster bedöms i framtiden. Närmare kriterier har fastställts i EG-domstolens rättspraxis och innebär i korta drag att offentligt stöd till allmännyttiga tjänster får förekomma om det utgör en kompensation för att tjänsten inte kan utföras på marknadsmässiga villkor eller är nödvändigt för att tjänsten ska kunna utövas.<sup>10</sup> Protokollet synes snarare klarlägga än förändra rådande rättsläge.

## 10. Avslutande kommentar

I denna artikel har innehållet i reformfördraget översiktligt redovisats. Redovisningen är inte uttömmande och någon djupare analys av fördragets konsekvenser finns det inte utrymme för. Några generella slutsatser kan dock lyftas fram. Reformfördraget innebär inte samma klarläggande av hur EU fungerar som det konstitutionella fördraget. Detta beror främst på att den nuvarande fördragsstrukturen bibehålls och inte ersätts av ett nytt tydligare fördrag. De konkreta förändringar som inte blir av är emellertid inte sådana att de allvarligt undergräver EU:s handlingsförmåga och funktion i framtiden; att EU-rättens företrädare

<sup>10</sup> Se bl.a. dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, Altmark, REG 2003, s. I-7747.

inte skrivs in i fördraget betyder t.ex. inte att EU-rätten inte har företräde och att rättsakterna behåller sina namn betyder inte att EU saknar lagstiftningsinstrument. Sammantaget bidrar de förändringar som föreslås genomföras i klagörande syfte (normhierarki, kompetenskatalog, bestämmelser om nationell identitet och frivilligt utträde m.m.) att förhållandet mellan EU och medlemsstaterna tydliggörs och förhoppningsvis blir mer lättbegripligt.

Den sammantagna effekten av de *effektiviseringar* som beskrivits ovan är givetvis svår att förutspå, i synnerhet som dessa måste analyseras i ljuset av de kontrollmekanismer och det ökade inflytande som de folkvalda parlamenten kommer att ges. Sammanfattningsvis kan man dock säga att det troligen kommer att bli något enklare att fatta beslut och att detta dessutom gäller på fler områden än idag. De områden som kommer att påverkas mest i denna riktning är de som för närvarande ligger i den tredje pelaren. Av de institutionella förändringarna är det sannolikt den valda ordföranden i Europeiska rådet som kan komma att få störst inverkan på unionens funktionssätt på sikt, vilket dock är beroende av vilka resurser som ställs till vederbörandes förfogande, samt den höge representanten inom GUSP, som förväntas tydliggöra och effektivisera unionens externa agerande.

De förändringar som genomförs för att öka möjligheterna till ansvarsutkrävande och inflytande över den förda politiken är givetvis välkomna ur demokratisk synvinkel men som antytts ovan är de sammantagna effekterna även här svåra att förutspå. Kommer till exempel de nationella parlamentens subsidiaritetskontroll att inskränka sig till just subsidiaritet eller kommer man även att ta hänsyn till enskilda sakfrågor i sin bedömning? Och hur kommer man att lyckas med uppgiften att hålla isär de materiella och nivåmässiga bedömningarna? Det kan också invän-

das att ansvaret för den förda politiken riskerar att bli otydligare när de nationella parlamenten ges en kontrollerande roll gentemot EU-institutionerna. Å andra sidan kan den nyvunna rollen stimulera de nationella parlamentens arbete med EU-frågor och få dem att gå bortom den i grunden tekniska kontrollen av olika lagförslag och höja frågornas profil i det nationella politiska systemet. Ökad öppenhet i rådet och Europaparlamentets stärkta roll är förändringar som går i rätt riktning, men kommer troligen inte att innebära någon slutgiltig lösning på unionens legitimitetsproblem.

Att rättighetsskyddet stärks är också välkommet. Införandet av en bindande rättighetsstadga utgör en principiellt viktig förändring av unionsrätten. Härigenom tydliggörs EU-medborgarnas rättigheter, inte minst vid nationell tillämpning. Att EU:s domstol på sikt kommer att kunna granskas av domstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg är också en välkommen utveckling, även om det därmed skapas risk för ännu mer utdragna rättsprocesser i europeiska domstolar i framtiden.

Ovanstående analys har skrivits under antagandet att den överenskommelse som träffades vid Europeiska rådets möte i juni 2007 verkligen kommer att hållas och att regeringskonferensen lyckas med arbetet att förhandla fram lösningar på utestående frågor. Det portugisiska ordförandeskapet har planerat regeringskonferensens arbete så att jurister kommer att skriva om och inkorporera reformmandatet i de två fördragstexterna och när det uppstår oklarheter av politisk natur kommer i första hand medlemsstaternas kontaktpersoner, s.k. sherpas, och i andra hand utrikesministrarna att inkallas. När reformfördraget väl är framförhandlat ska det ratificeras i samtliga medlemsländer i sedvanlig ordning och de senaste årens erfarenheter har visat hur svårt det kan vara att ro en sådan process i land. ●

---

Sieps ●●●

Swedish Institute for European Policy Studies

Universitetsvägen 10 F  
SE-106 91 Stockholm  
Office: Stockholm University,  
Frescati, House F, 6th floor  
Phone: +46-(0)8-16 46 00  
Fax: +46-(0)8-16 46 66  
E-mail: [info@sieps.se](mailto:info@sieps.se)  
[www.sieps.se](http://www.sieps.se)