



INTERNATIONELLA
HANDELSHÖGSKOLAN
HÖGSKOLAN I JÖNKÖPING

Lissabonfördraget

– Effektivare EU efter reformen?

Kandidatuppsats i affärsjuridik

Författare: Nermin Babil

Handledare: Peter Krohn

Framlägningsdatum 2010-05-20

Jönköping maj-2010

Kandidatuppsats inom EU-rätt

Titel:	Lissabonfördraget- Effektivare EU efter reformen?
Författare:	Nermin Babil
Handledare:	Peter Krohn
Datum:	2010-05-20
Ämnesord	EU-rätt, Lissabonfördraget, reform, effektivitet, institutioner

Sammanfattning

Europeiska unionen har en lång historisk bakgrund. Syftet med ett integrationssträvande var till stor del att säkerställa att en upprepning av de stora krigen inte skulle ske. Ändringar av EU fördragen har tidigare skett genom Maastricht, Amsterdam och Nice fördragen. Lissabonfördraget ratificerades den 1 december 2009 av samtliga 27 medlemsstater inom EU för ett enat överstatligt samarbete. Därmed antogs en serie ändringar i Europeiska unionens fördrag. Avsikten med reformen är att göra EU mer demokratiskt, effektivt och öppen för insyn. Syftet med uppsatsen är att beskriva om ratificeringen av Lissabonfördraget medför en effektivisering i EU: institutioner samt huruvida de ändrade beslutsprocesserna effektiviserar EU:s institutionella arbete. Blir EU en mer välfungerande organisation? Ratificeringen av Lissabonfördraget medför att Europeiska unionen innehar en uttrycklig status som juridisk person vilket ersätter den tidigare pelarstrukturen.

EU:s institutioner ska beakta de grundläggande rättsprinciperna vid utformningen av ny lagstiftning likaså medlemstaterna när deras domstolar dömer inom europarättens område. Det finns idag totalt sju EU institutioner: Europeiska rådet, Europaparlamentet, Kommissionen, Rådet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken samt revisionsrätten. Syftet med institutionerna är att främja EU:s värderingar; sträva efter och förverkliga unionens mål. Samtidigt ska institutionernas politik och verksamhet vara kontinuerlig, effektiv och konsekvent. EU:s institutionella struktur är komplicerad vad gäller befogenheterna. Varje institution ska handla i enlighet med de befogenheter som den tilldelas enligt fördragen och samtidigt samarbeta lojalt med de andra institutionerna. Många ändringar i samband med ratificeringen av Lissabonfördraget kommer att ske. I Kommissionen kommer antalet kommissionärer att reduceras från och med år 2014 till att utgöra två tredjedelar av antalet medlemsstater. En ny funktion i samband med reformen är medborgarinitiativet som återfinns i artikel 11.4 FEU som innebär att medborgarna ska kunna uppmana Kommissionen att lägga fram

lagförslag inom ett område där EU har möjlighet att ta beslut. Det är fortfarande oklart hur initiativet ska gå till och det krävs en ordentlig beredskap av hanteringen av namninsamlingar och kontroll av dessa. En ny post som införs i EU- rådet, enligt artikel 15.5 FEU, är EU- rådets ordförande. Tidigare var Europeiska rådet ingen egen institution, i samband med ändringsfördraget utgör den numera en av EU: s sju institutioner. Lissabonfördraget innehåller även en uppdelning mellan ”ordinarie” och ”särskilt” lagstiftningsförfarande. Det särskilda lagstiftningsförfarandet gäller områden vars utformning måste regleras olika. Efter reformen kallas det tidigare medbeslutandeförfarandet för ordinarie lagstiftningsförfarande där EU-parlamentet samt Rådet ska vara eniga om att anta lagstiftningen. I dagsläget är den vanligaste beslutsformen kvalificerad majoritet. Från och med den 1 november år 2014 anses kvalificerad majoritets beslut föreligga när medlemsländerna och invånarna röstar med dubbel majoritet.

Ännu en ändring genom reformen är att den tidigare Europeiska gemenskapens domstol byter namn till EUD. Även ändringar som den organisatoriska utformningen och dess behörighet har tillkommit i institutionen. En ny post införs vilket är unionens höga post för utrikes – och säkerhetspolitik. Representanten som är ansvarig för utrikesfrågor i Rådet är även vice ordförande i Kommissionen och kommissionär för yttre förbindelser. Även ansvarsfördelningen listas mellan EU och dess medlemsländer i en så kallad ”kompetenskatalog”. Där klargörs fördelningen av befogenheterna mellan EU samt medlemsstaterna.

De slutsatser som kan dras är att ändringarna till viss del effektiviserar EU. Det kan dock konstateras att EU utvidgats och därför kan det vara nödvändigt, för ett effektivt resultat, att de införda reglerna tillämpas enhetligt på lika villkor för alla medlemsstater och oavsett vilken institution det gäller. Unionen är under fortsatt utveckling och därför kan man i dagsläget inte konstatera att unionen blivit en välfungerande organisation.

Abstract

The European Union has a long historical background. The purpose of an integration effort was largely to ensure that a repeat of the great wars would not happen. The Lisbon Treaty entered into force on December 1st 2009 by 27 Member States within the EU for a supranational co-operation. Therefore a series of amendments and new features were adopted in the Treaties. The purpose of a reform is to make the EU more democratic, efficient and transparent. It provides the EU with modern institutions with both new and amended working methods to achieve efficiency.

Therefore, the purpose of this paper is to describe whether the ratification of the Lisbon Treaty involves a streamlining of the institutions in the EU and the whether the decision-making process streamlines the institutional work in the union. Is the EU a more well-functioning organization?

Nowadays, the ratification of the Lisbon Treaty replaces the former pillar structure and gives the European Union a legal personality. The institutions of the European Union should take into account the basic EU- principles in designing new legislation as well as the national courts in the Member States in applying them. The purpose of institutions is to promote the values of the union, to achievement and to strive for its objectives in continuity, efficiency and consistency of the institutions policies and activities.

It is noted that the EU enlargement requires a reform, therefore it is necessary to implement rules that hopefully applies uniformly on equal terms to all Member States and regardless of the institution concerned. The Union is under continuing development and therefore one can not conclude that the Union has become a well-functioning organization.

Förkortningar

Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska Ekonomiska Gemenskapen
EG	Europeiska Gemenskapen
EGF	Fördraget om Europeiska Gemenskapen (gamla lydelsen)
EU	Europeiska Unionen
EUD	Europeiska Unionens Domstol
EUF	Fördraget om Europeiska Unionen (gamla lydelsen)
EU-parlamentet	Europeiska Parlamentet
EU-rådet	Europeiska rådet
FEU	Fördraget om europeiska unionen
FEUF	Fördraget om europeiska unionens funktionssätt
GUSP	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik
Prop	Proposition
PSS	Polisiärt och straffrättsligt samarbete
Sieps	Svenska institutet för europapolitiska studier
SOU	Statens offentliga utredningar

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte.....	2
1.3	Avgränsning	2
1.4	Metod och material.....	2
1.5	Disposition.....	3
2	EU:s mål och uppgifter	4
2.1	Inledning.....	4
2.2	De grundläggande fördragen	5
2.3	Strukturella förändringar	6
2.3.1	Gemenskaps spelaren.....	7
2.3.2	EU: s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik	7
2.3.3	Polissamarbete och straffrättsligt samarbete.....	8
2.4	EU rättsliga principer som styr EU institutionerna	9
2.4.1	Lojalitetsprincipen	10
2.4.2	Legalitetsprincipen.....	10
2.4.3	Subsidiaritetsprincipen.....	11
2.4.4	Proportionalitetsprincipen	12
3	Institutionerna.....	13
3.1	Inledning.....	13
3.2	Kommissionen-Medborgarinitiativ	13
3.3	Europeiska rådet - En ny institution i EU	15
3.4	Europaparlamentet - ordinarie lagstiftningsförfarande.....	16
3.5	Rådet- nya röstregler.....	18
3.6	Europeiska unionens domstol	20
3.7	Unionens höga representant för GUSP & vice ordförande för Kommission	21
4	Reformen av Lissabonfördraget	23
4.1	Inledning.....	23
4.2	Sammanställning av EU:s kompetens.....	23
4.2.1	Kompetens katalog	24
4.2.2	Flexibilitetsklausulen.....	26
4.3	Andra ändringar för att effektivisera	26
5	Analys.....	28
5.1	Inledning.....	28
5.1.1	En ny funktion och färre kommissionärer.....	28
5.1.2	Institutionen Europeiska rådet	29
5.1.3	Europaparlamentet- ökade befogenheter	30
5.1.4	Rådets nya regler	31
5.1.5	EUD och åtgärder som syftar till att effektivisera institutionen	33
5.1.6	Posten Unionens Höga representant.....	35
5.1.7	Kompetens katalogens införing i fördraget	36
6	Slutsats.....	39

Referenslista..... 42

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den Europeiska unionen har en lång historisk bakgrund. Syftet med ett integrationssträvande var till stor del att säkerställa att en upprepning av de stora krigen inte skulle ske. Första och andra världskriget medförde stora nederlag för Europa. Starten av ett europeiskt samarbete i 1900-talets andra halvsekel innebar strävan att följa de mänskliga rättigheterna, rättsligt och försvarspolitiskt samarbete samt ekonomisk inriktning.¹ Detta genom ett mellanstatligt och överstatligt samarbete i den organisatoriska utformningen.

Ändringar av EU fördragen har tidigare skett genom Maastricht, Amsterdam- och Nice fördragen. Det har sedan Niceförklaringen 2001 funnits behov av att modernisera och reformera EU. Fördragen ansågs inte tillfredställande med de kommande utvidgningarna; de numera 27 länder har följt regler som skapades för ett EU med 15 länder. Med hänsyn till ett större EU har förändringar av arbetsmetoder därför varit nödvändiga.² Lissabonfördraget ska ses som ett ändringsfördrag och ersätter därför inte tidigare EU-fördrag. Den ratificerades den 1 december 2009 av samtliga 27 medlemsstater inom EU för ett enat överstatligt samarbete. Därmed antogs en serie ändringar i Europeiska unionens fördrag.

Syftet med reformen av Lissabonfördraget är att göra EU mer demokratiskt, effektivt och öppet för insyn. Detta sker genom modernisering av institutionerna som har hand om EU:s verksamhet. På så sätt blir det möjligt för EU-medborgare samt nationella parlament att på europeisk nivå påverka bland annat lagstiftnings- och beslutsprocesser samtidigt som nationella intressen bevaras. Det har varit viktigt att reglera frågor såsom gränsöverskridande brottslighet och klimatförändringar. Numera används kvalificerade majoritetsbeslut i stället för enhälliga beslut inom Rådet, emellertid inte inom skatte- och försvarsfrågor där det nationella parlamentet har vetorätt.³ På så sätt blir beslutsprocessen snabbare och effektivare inom EU.

¹ Bernitz, Ulf & Kjellgren Anders. *Europarättens grunder*. Tredje upplagan. Norstedts Juridik AB, 2007, s. 5.

² http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_sv.htm#1 Hämtad: 100331.

³ Europeiska kommissionen. *Din Guide Till Lissabonfördraget*. Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2009, s. 5.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att beskriva om ratificeringen av Lissabonfördraget medför en effektivisering i EU:s institutioner samt huruvida de ändrade beslutsprocesserna effektiviserar EU:s institutionella arbete. Blir EU en mer välfungerande organisation?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen är inriktad på att beskriva vilken effekt några av de nya ändringarna innebär för EU:s institutioner, med hänsyn till Lissabonfördraget. En demokratisk synvinkel kommer endast nämnas, då det bland annat är syftet med Lissabonfördraget. Av utrymmes- och tidsskäl är uppsatsen fokuserad på effektiviteten inom unionen som helhet och inte på effekten på nationell nivå, vilket endast kommer nämnas. Nya begrepp och artikelnumreringar som tillkommit genom Lissabonfördraget används i huvudsak i uppsatsen, för att underlätta för läsaren. I uppsatsen kommer revisionsrätten och Europeiska centralbanken endast nämnas.

1.4 Metod och material

I uppsatsen används en deskriptiv metod för att redogöra för Lissabonfördraget och de institutionella förändringarna som skett. En analys görs av huruvida EU-reglerna i praktiken effektiviserar beslutsprocesser i EU och andra alternativa effektiviseringar diskuteras i enlighet med EU rättskällorna som används.

Uppsatsen är baserad på en rättsdogmatisk metod. Det material som används är i första hand de grundläggande fördragen, den så kallade primärrätten. I fallet är det Lissabonfördraget och protokoll som fogats samman i fördragen samt allmänna rättsprinciper. Dessa bindande rättskällor skall rättstillämparen rätta sig efter.⁴ De rättsakter som finns i artikel 288 FEUF, som förordningar, direktiv eller beslut har samma rättsverkningar som tidigare; att rättsakterna har företräde framför nationell rätt och direkt effekt i respektive medlemsstat.

Några rättsfall kommer att nämnas i uppsatsen för fastställandet av allmänna rättsprinciper. Inom EU-rätten finns något som liknar förarbeten, dessa i form av vit- och grön-

⁴ Hettne, Jörgen & Eriksson Otken, Ida. *EU-rättslig metod*. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2005.s,24.

böcker där Kommissionen offentliggör sina förberedande utredningar.⁵ Man kan dock säga att dessa böcker knappast har samma betydelse som förarbeten i svenska rättskällevärdan. Allmänna rättsprinciper som har fastställts av EU-domstolen hänförs till primärrätten, även om det är svårt att dra en linje inom detta område mellan primär- och sekundärrätt. Skulle en princip hamna i konflikt med en sekundärrättslig regel går de allmänna rättsprinciperna före.⁶ Man kan säga att en del principer kompletterar primärrätten och formar dess innehåll.

Uppsatsen bygger främst på tillämpningen av Lissabonfördraget, men eftersom ämnet är omdiskuterat i doktrin, har bland annat dessa använts i arbetet för att tydliggöra de områden som ännu inte har något direkt stöd i fördragen. Mycket information om EU rätt finns tillgängligt på nätet, därför har även dessa använts i uppsatsen.

1.5 Disposition

Uppsatsen börjar med en kort inledning i varje kapitel, därefter behandlas varje område mer ingående. Inledningsvis börjar första teoretiska kapitlet med en kort historisk bakgrund av samtliga reformer som skett inom unionen. Sedan beskrivs EU:s mål och uppgifter, där redogörs de grundläggande fördragen enligt den nya lydelsen, dels de strukturella förändringarna med hänvisning till den tidigare pelarstrukturen och de tidigare EU/EG fördragen samt allmänna principer som fördragsändringarna måste efterlevas.

Därefter beskrivs institutionernas funktioner och beslutsprocesser där fördragsändringarna framställs inom varje område samt reformen av Lissabonfördraget och de ändringar som syftar till att effektivisera. Där behandlas utvalda områden inom reformen mer detaljrikt medan andra endast nämns. Vidare beskrivs EU:s kompetens och den kompetenskatalogen som finns införd i Lissabonfördraget. Avslutningsvis sker en analys relaterad till de källor som tagits upp och i slutsatsen redogörs egna tankar.

⁵ Hettne, Jörgen et.al. *EU-rättslig metod*.s, 67.

⁶ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*.s,97.

2 EU:s mål och uppgifter

2.1 Inledning

Europeiska unionen kan ses som en successivt utvecklad rättslig ordning som fortfarande utvecklas och har därav stor betydelse idag. I samband med bildandet av Europeiska kol- och stål unionen år 1950, startade ett ekonomiskt och politiskt samarbete mellan EU-länderna för att bevara freden i Europa. Medlemsstaterna bestod av Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och dåvarande Västtyskland. Romfördraget undertecknades år 1957, det tidigare så kallade EG-fördraget och därigenom skapades EEG. Ett betydelsefullt inslag i denna utveckling är Maastrichtfördraget som trädde i kraft år 1993 och som varit en av de mest betydande fördragsändringar som genomförts.⁷

Genom en regeringskonferens år 2001 framhölls i Niceförklaringen behovet av att förbättra unionens öppenhet och dess institutionella legitimitet för att föra dessa närmare medlemsstaternas medborgare. Där markerades fyra områden; en mer tydlig avgränsning av Europeiska unionens kompetens och medlemstaternas befogenhet, stadgan om de grundläggande rättigheternas ställning i EU, simplificering av fördragen samt de nationella parlamentens roll i uppbyggnaden av EU.⁸ Ett år senare vid Europeiska rådets möte i Laeken togs ytterligare frågor upp om exempelvis maktbalansen mellan EU:s institutioner samt anslutning till Europakonventionen om skydd för de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna, i den så kallade Laekenförklaringen.⁹

Den 1 januari 1995 blev Sverige medlem fullt ut i denna gemenskap vilket innebär att allt ifrån staten och andra myndigheter till företag och privatpersoner omfattas av Europarätten. Sveriges medlemskap innebär allmänt sett att svenska domstolar och myndigheter ska tillämpa Europarätten i det fall konflikt skulle uppstå med det egna rättssystemet, därmed får EU-rätten starkare effekt i Sverige.¹⁰

⁷ http://europa.eu/abc/history/index_sv.htm Hämtad:100418.

⁸ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 23-24.

⁹ Ds 2003:36. *Inför europeiska konventet om EU:s framtid*, s.11.

¹⁰ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 1.

2.2 De grundläggande fördragen

Idag finns det två fundamentala fördrag; FEU samt FEUF. Den senare kallades tidigare fördraget om Europeiska gemenskapen, så även benämningen ”gemenskapsrätt” ändras till ”Unionsrätt”.¹¹ FEUF reglerar arbetet inom Europeiska unionen medan FEU gäller för hela unionen och innefattar grundläggande regler och mål som är gemensamma för alla medlemsstater.¹² Regelverket i sin helhet kallas för ”*l’aquis communautaire*”, däribland omfattas de grundläggande fördragen, internationella konventioner, allmänna rättsprinciper, förordningar och direktiv samt rättspraxis. Dessa utgör grunden för EU rätten.¹³

Några viktiga mål som återges i FEU är att unionen ska bygga på frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Även rättstatsprinciperna betonas och dessa unions värden finns i artikel 2 FEU och gäller för samtliga medlemstater. Detta får betraktas som ett allmänt kriterium för att en stat ska kunna bli medlem i unionen.¹⁴ Skulle någon medlemsstat åsidosätta dessa värdegrunder skulle det leda till att staten förlorar sin rösträtt i Rådet, enligt artikel 7 FEU.

De mål som utgör unionens så kallade ”*raison d’être*” i artikel 3 FEU är att gagna freden, unionens värden och folkens välfärd, inom ett område utan inre gränser för bland annat den fria rörligheten av personer. Dock ska de yttre gränserna kontrolleras som en lämplig åtgärd, vid exempelvis bekämpande av brottslighet. EU förbinder sig att upprätta en inre marknad och en hållbar utveckling i unionen, för en ekonomisk tillväxt och på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft för ökad sysselsättning. Den ska bekämpa bland annat diskriminering och främja territoriell, ekonomisk och socialt skydd och enligt samma artikel, bidra till fred och skydd för medborgarna samt skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessa mål är av stor betydelse och bör eftersträvas med hänsyn till de befogenheter som tilldelas EU genom fördragen.

Det har blivit en hel del omnumreringar i fördragen och artiklarnas innehåll är alltmer kortfattat. Innan ändringarna hade dessa mål en mer avancerad formulering.¹⁵ Numera är de inledande bestämmelserna mer tydliga och koncisa i sin formulering även om det

¹¹ Artikel 1 FEU.

¹² Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 18.

¹³ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunde*, s. 25.

¹⁴ Artikel 49 FEU.

¹⁵ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördrage*, s. 33.

inte är helt nya föreskrifter. I FEUF finns bestämmelser kring Europeiska institutionen, vilka mål som finns inom olika områden där EU har befogenhet att agera och huruvida det är exklusiv befogenhet eller delad befogenhet, vilket kommer behandlas senare i 4.2.1.

Bestämmelserna i fördragen är påtagligt adresserade till unionsmedborgarna genom att artiklarna innehåller förpliktelser och löften som har enklare utformning än tidigare. Men detta innebär även att det ställs högre krav på att unionen verkligen ska infria dessa åtaganden.¹⁶

Lissabonfördragets ikraftträdande skedde i enlighet med artikel 2 FEU i fördraget. Det förhandlades fram gemensamt av de 27 medlemsländerna, tillsammans med Europaparlamentet och Kommissionen. Ratifikationsprocessen av fördraget fick medlemsstaterna själva bestämma i enlighet med nationens grundlag. I samband med Lissabonfördraget har bland annat ändring av röstetalet skett och det krävs numera kvalificerade majoritetsbeslut i de flesta politiska områden.

2.3 Strukturella förändringar

Sedan Maastrichtfördraget byggdes Europeiska unionen på strukturen om de tre pelarna, som bestod av EG, GUSP samt PSS. EG ansågs vara av överstatlig karaktär medan andra och tredje pelaren var mellanstatlig. Det mellanstatliga samarbetet är vanligast inom folkrätten och grundar sig på internationella konventioner. Deltagande stater kvarstår som självständiga samtidigt som de måste infria sina förpliktelser enligt fördragen. vid mellanstatliga samarbeten är enhällighetsbeslut vanliga och genomförs självständigt av medlemsstaterna.¹⁷ Överstatligt samarbete innebär att medlemsstaterna överlåter beslutsfattande åt överstatliga organ, såsom EU-domstolen och Europeiska rådet.¹⁸

I *van Gend en Loos*, drog man slutsatsen att "[...]gemenskapen utgör en ny rättsordning inom folkrätten till vars förmån staterna, låt vara på begränsade områden, har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under¹⁹". Även i *Costa v ENEL* kom man fram till att medlemsstaterna har begränsad suveränitet och har genom *l'aquis communautaire*, det vill säga

¹⁶ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 34.

¹⁷ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunde*, s. 5.

¹⁸ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 6.

¹⁹ Mål 26/62. *van Gend en Loos*. [1963], ECR 13.

genom EU: s regelverk, bundit både staterna och dess medborgare att lyda under.²⁰ Skulle nationell rätt hamna i konflikt med EU rätt, har den senare företräde. Man kan därför säga att medlemsstaternas suveränitet till viss del inskränkts. Principerna om fördragets direkta effekt och EU:s företrädesrätt konstaterades i ovan nämnda rättsfall.

2.3.1 Gemenskapspelaren

Första pelaren reglerade Europeiska gemenskapen som var den enda pelaren som juridisk person och hade den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer.²¹ För närvarande är hela unionen juridisk person, enligt artikel 47 FEU. I samband med avskaffandet av pelarstrukturen har EU: s institutioner normgivningsmakt genom att anta rättsakter som förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden, vilket tidigare fanns endast inom området för EG.²²

2.3.2 EU: s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik

Eftersom EU inte har ett gemensamt försvar, reglerades det i andra pelaren artikel 11 EUF upprättande av gemensam säkerhets- och utrikespolitik inom unionen, som ska ha som mål att:

- skydda bland annat unionens gemensamma värden och grundläggande intressen,
- bevara freden och stärka unionens säkerhet,
- främja det internationella samarbetet,
- befästa och utveckla demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

GUSP saknar lagstiftningskompetens och beslutsprocesser sköts bland annat av Europeiska rådet, institutionen beslutar om gemensamma strategier inom områden där medlemsstaterna har ömsesidiga intressen.²³ Gemensamma ståndpunkter, åtgärder eller beslut kunde medlemsstaterna anta vilka har ett annat värde än de akter som kunde antas i första pelaren. Även Rådet hade och har fortfarande en viktig del vid beslut inom GUSP, vilka återges i artiklarna 28-29 FEU. Den har till uppgift att anta beslut som

²⁰ Mål 6/64 Costa (flaminio) v ENEL, [1964], ECR 585.

²¹ Artikel 281 & artikel 282 EGF.

²² Artikel 288 FEUF.

²³ Artikel 13.1 EUF.

gäller frågor av geografisk eller tematisk karaktär. Rådet ska även anta beslut som är nödvändiga när det krävs för den internationella säkerheten.

Däremot intog Kommissionen och EU-parlamentet en svagare ställning som är av endast informativ karaktär. Enligt artikel 14.4 EUF var Kommissionen behörig att vid Rådets begäran lägga fram förslag om genomförandet av gemensamma åtgärder. Men dessa genomföranden skulle Rådet ta beslut om.²⁴ Detta är numera borttaget i samband med ändringsfördraget.²⁵ EU-parlamentet ska hållas informerad av ordförandelandet om de viktigaste områden inom GUSP och se till att hänsyn tas till parlamentets synpunkter som framläggs. En gång om året ansvarade parlamentet för att hålla en debatt om utvecklingen och framsteg som skett för genomförandet av säkerhets- och utrikes politiken.²⁶ I samband med reformen ska i stället unionens höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor höra EU-parlamentet om de angelägna aspekter när det gäller detta politikområde samt gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. EU-parlamentet ska i stället hålla debatt två gånger om året för att diskutera utvecklingen inom dessa politikområden.²⁷

2.3.3 Polissamarbete och straffrättsligt samarbete

Unionens mål inom tredje pelaren är att ge dess medborgare en hög säkerhetsnivå genom att medlemsstaterna utformar gemensamma insatser inom PSS. Detta sker genom ett närmare samarbete av polis- och andra rättsliga myndigheter beroende på varje sakfall. Målen inom PSS är att förebygga och bekämpa:

- Brottslighet och terrorism
- Människohandel och brott mot barn,
- Olaglig Narkotika- och vapenhandel,
- Korruption och bedrägeri.²⁸

Rådet hade det huvudsakliga ansvaret för utvecklingen inom denna pelare. Beslutsbefogenheter var medlemsstaterna ovilliga att lämna ifrån sig då frågor av polisiära och

²⁴ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 188.

²⁵ Se artikel 28 FEU.

²⁶ Artikel 21 EUF.

²⁷ Artikel 36 FEU.

²⁸ Artikel 29 EUF.

straffrättsliga frågor låg alltför nära den nationella suveräniteten och traditionellt sett saknades något djupare samarbete inom detta område inom unionen.²⁹ Akter som EU antog inom detta politikområde var rambeslut eller andra gemensamma ståndpunkter eller beslut och det krävdes enhällighet. På grund av Lissabonfördraget kan medlemsstaterna och EU:s institutioner gemensamt besluta inom polisiärt- och straffrättsligt samarbete.³⁰

Pelarsstrukturen var ett sätt för medlemsstaterna att behålla å ena sidan sin suveränitet och å andra sidan en europeiskt integration, därav kvarstod pelare två och tre av mellanstatig karaktär. Tidigare hade EU inte någon tydlig status som juridisk person; det var endast första pelare, EG som ansågs utgöra rättssubjekt. I fördraget fanns dock bestämmelser där internationella avtal kunde fullbordas som led i verksamheten inom GUSP- EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genom ordförandelandet. Praktiskt sett hade EU ingått sådana avtal därför ansågs den utgöra eget rättsperson, avskilt ifrån EG.³¹

Som ovan nämnts, ger ratificeringen av Lissabonfördraget Europeiska unionen uttrycklig status som juridisk person vilket gör EU till endast en pelare, och ersätter därför den tidigare pelarsstrukturen. Alla rättsområden ryms inom de två fördragen, dock innehåller fortsättningsvis området för GUSP särbestämmelser, som ovan nämnts.³² Ansvarsområdena och de uppställda målen kvarstår, dock ändras bland annat beslutprocesserna inom institutionerna. Förändringsfördraget innebär att allt mer att beslutsfattandet sker i överstatlig nivå.

2.4 EU rättsliga principer som styr EU institutionerna

De allmänna rättsprinciperna är en ofta åberopad rättskälla för att fylla luckorna i fördragsregleringen, de används såväl vid tolkning av en rättsregel som vid utfyllnad av fördragen. Detta behov har med tiden utvecklats genom omfattande praxis från EUD. EU:s institutioner ska beakta de grundläggande rättsprinciperna vid utformning av ny lagstiftning likaså medlemstaterna när deras domstolar dömer inom europarättens områ-

²⁹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 192.

³⁰ <http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Straffratt-och-brottsbekampning/Rattsligt-samarbete-inom-EU/> Hämtad:100505.

³¹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*,s. 183.

³² Nergelius,Joakim. *Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner*. Sieps, 2008:7 epa, s. 3.

de. De allmänna rättsprinciperna reglerar EU-rättens förhållande till nationell rätt och dessa är bindande och direkt tillämpliga för unionen och dess institutioner.³³ Det finns fyra principer som är viktiga vid samarbetet mellan institutionerna och medlemsstaterna bland annat när det gäller principen om EU:s företrädesrätt.³⁴ Dessa är lojalitetsprincipen, legalitetsprincipen, proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen.

2.4.1 Lojalitetsprincipen

Enligt lojalitetsprincipen ska medlemsstaterna och unionen respektera och bistå varandra i fullgörandet av sina uppgifter som hänförs från fördragen. Medlemsstaterna ska vidta både allmänna och särskilda åtgärder för att utföra sina skyldigheter som följer av fördragen eller av EU-institutionernas akter och avstå från åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.³⁵ Principen gäller alla statliga organ samt enskilda organ som utför myndighetsutövning.³⁶ Denna princip har ett nära sakligt samband med subsidiaritetsprincipen. Genom att medlemsstaterna lojalt genomför EU-lagstiftningen medför det effektivare funktionssätt i EU.³⁷

2.4.2 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen, även benämnd som principen om tilldelade befogenheter, definierar när EU får agera vilket är begränsat till de befogenheter som tilldelats av medlemsstaterna och som är härledda från fördragen.³⁸ Varje institution är skyldig att agera inom de befogenheter som tilldelats genom fördragsartiklarna.³⁹

För att legalitetsprincipen ska tillämpas måste det ske en avgränsning av befogenheterna. Det finns dock befogenhetsområden inom EU-rätten som hamnar i en gråzon, när befogenheten inte kan härledas från fördraget men som anses nödvändiga. Därför blir principen om underförstådda befogenheter tillämplig, som utvecklats av EUD och som innebär att de befogenheter som är nödvändiga för att uppnå de skyldigheter man har i fördraget ska anses vara *underförstådda*. Principen framgår bland annat av ett rättsfall

³³ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 98.

³⁴ Se Mål 6/64 Costa (flaminio) v ENEL, [1964], ECR 585.

³⁵ Artikel 4.3 FEU.

³⁶ Mål C-188/89 Foster mot British Gas plc, [1990], ECR-I3313, punkt, 20.

³⁷ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 107.

³⁸ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv*. Underlag till Globaliseringsrådet. Regeringskansliet, utbildningsdepartementet. Stockholm, 2008.s, 4.

³⁹ Artikel 13.2 FEU.

mellan kommissionen mot Rådet⁴⁰ EUD skulle ogiltigförklara Rådets beslut genom straffrättsliga bestämmelser om skydd för miljön.⁴¹ I fallet konstaterade man att bestämmelserna:

”[...]kan emellertid inte hindra gemenskapslagstiftaren från att, då de behöriga myndigheternas tillämpning av effektiva, proportionerliga och avskräckande åtgärder utgör en åtgärd som är absolut nödvändig för att bekämpa allvarliga hot”[...]”, vidta åtgärder som har ett samband med medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser och som gemenskapslagstiftaren anser vara nödvändiga för att säkerställa att de bestämmelser som denne utfärdar i fråga om[...]får full verkan”⁴².

I målet kom man fram till att så snart bestämmelser tillgrips måste detta motiveras av nödvändigheten att effektivisera den aktuella gemenskapspolitiken.

2.4.3 Subsidiaritetsprincipen

Enligt fördraget ska unionen om inte exklusiv befogenhet finns på områden, vidta en åtgärd på unionsnivå. Detta gäller om medlemsstaterna inte kan vidta åtgärden på nationell nivå, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar.⁴³ Subsidiaritetsprincipen innebär att beslut ska fattas på den mest effektiva nivån, så nära medborgarna som möjligt.⁴⁴ Principen hjälper till att avgöra om beslut ska fattas på EU, nationell, regional eller lokal nivå, vilket höjer effektiviteten i besluten.

Enligt artikel 5.3 FEU ska unionen använda sig av bland annat denna princip i sitt beslutfattande, därefter proportionalitetsprincipen. Institutionerna ska tillämpa principen enligt *protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna* och är därigenom skyldiga att motivera varför åtgärder är berättigade. Denna motiveringsskyldighet finns även reglerad i artikel 296 FEUF. Beslut ska på EU nivå motiveras genom att EU:s institutioner förklarar varför ett visst beslut ska fattas och varför det inte ger lika bra eller bättre resultat om det fattades i varje medlemsstat.

⁴⁰ Mål C-176/03, Kommissionen mot rådet, [2005], s I-7879.

⁴¹ KOM (2005)583. Bryssel,2005,s. 2.

⁴² Mål C-176/03, Kommissionen mot rådet, [2005], s. I-7879, punkt, 48.

⁴³ Artikel 5.3 FEU.

⁴⁴ Artikel 1 FEU.

I samband med reformen skapas nya uppgifter för nationella parlament och det är att övervaka subsidiaritetsprincipen. Principen ökar deras makt i lagstiftandeprocessen och befogenheter i institutionerna ska tilldelas dem tillhör bäst. Kommissionen ska rådgöra om lagförslaget innan det läggs fram.⁴⁵

2.4.4 Proportionalitetsprincipen

De åtgärder som måste vidtas när institutionerna fattar beslut ska inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen, det vill säga för att EU:s mål ska uppfyllas.⁴⁶ I EU-rätten ska ett proportionalitetstest bestående av tre kriterier vara uppfyllt för att avgöra huruvida en åtgärd är proportionell. Åtgärder ska; *”framstå som motiverande med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de ska inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning”*⁴⁷.

Enligt principen ska det finnas balans mellan mål och medel. Principen kan ses som ett test för vem av medlemstaterna och EU som har kompetens inom ett område, där prövas även om åtgärden anses vara den mest effektiva och nödvändiga lösningen i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Att åtgärden är proportionerlig innebär att det ska vara den utvalda, bland andra åtgärder, som minst begränsar den fria rörligheten.⁴⁸

⁴⁵ Prop 2007/08:168. *Lissabonfördraget*. s, 136.

⁴⁶ Artikel 5.4 FEU.

⁴⁷ Mål C-55/94, Gebhard, [1995], ECR I-4165, punkt, 37.

⁴⁸ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv!* Underlag till Globaliseringsrådet. Regeringskansliet, utbildningsdepartementet, s. 5.

3 Institutionerna

3.1 Inledning

EU:s institutionella struktur är komplicerad vad gäller befogenheterna sinsemellan institutionerna men varje institution ska handla i enlighet med de befogenheter som tilldelats enligt fördragen och samtidigt samarbeta lojalt med varandra.⁴⁹ Det finns idag totalt sju EU institutioner: Europeiska rådet, Europaparlamentet, EU-kommissionen, Rådet, EU-domstolen, Europeiska centralbanken samt revisionsrätten. Syftet med institutionerna är att främja EU:s värderingar; sträva efter och förverkliga unionens mål. Samtidigt ska institutionernas politik och verksamhet vara kontinuerlig, effektiv och konsekvent.⁵⁰

Ändringar inom Europeiska centralbanken har inte skett, utan har som tidigare huvudansvaret för gemenskapens valuta och unionens valuta och penningpolitik. Revisionsrätten som är ett självständigt oberoende organ och som har till uppgift att granska unionens räkenskaper och revisions verksamhet är i princip också oförändrat. Den granskar bland annat stora summor som utbetalas till olika fonder och i form av bidrag inom näringsverksamhet.⁵¹

3.2 Kommissionen-Medborgarinitiativ

Kommissionen anses vara EU: s mest centrala organ och har sin verksamhet i Bryssel. Den består av 27 kommissionärer, en från varje medlemsstat som bildar ett kollegialt beslutsorgan där besluten fattas med enkel majoritet. Kommissionens mandatperiod är 5 år och kommissionärerna kan omväljas.⁵² Institutionens starka ställning och oberoende är karaktäristiska drag för EU, det finns ett visst övernationellt synsätt. Institutionen har tre huvudsakliga uppgifter:

- Initiativtagande funktion: att pådriva arbetet i EU och vidareutveckla integrationen. Vid nya förslag på rättsakter har Kommissionen ensam initiativrätt.⁵³ Det

⁴⁹ Artikel 13.2, FEU.

⁵⁰ Artikel 13.1, FEU.

⁵¹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 65.

⁵² Artikel 17.3, FEU.

⁵³ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 51.

finns dock undantag, det gäller politikområden som kräver särskilt lagstiftningsförfarande, då kan medlemsstaterna föreslå nya lagar.⁵⁴

- Övervakande funktion: att Kommissionen ser till att unionsrätten förpliktelser tillämpas och ingen bryter mot dessa. Detta gäller medlemsstaterna men även enskilda, exempelvis på konkurrensområdet.
- Verkställande och företrädande: att genomföra och administrera bland annat Europaparlamentets beslutande politik inom skiftande politikområden. De har kompetens att utfärda följförfattningar samt nödvändiga undersökningar och kontroller. Den har även befogenheten att företräda unionen i internationella sammanhang, exempelvis vid förhandlingar med utomstående stater. Det är dock Rådet som har befogenheten att ingå internationella avtal.⁵⁵

EU: s höga representant för utrikes- och säkerhetsfrågor, som är en ny post som införts i samband med Lissabonfördraget, är vice ordförande i Kommissionen och ansvarar för yttre förbindelser. Denne måste tillsammans med övriga kommissionärer även godkännas av Europaparlamentet, vid val av ny kommission.⁵⁶

Lissabonfördraget innebär inte några större förändringar i Kommissionens funktion och uppgifter. Antalet kommissionärer kommer att reduceras från och med år 2014 till att utgöra två tredjedelar av antalet medlemsstater.⁵⁷ En ny funktion är dock medborgarinitiativet som återfinns i artikel 11.4 FEU som innebär att medborgarna ska kunna uppmana Kommissionen att lägga fram lagförslag inom ett område där EU har möjlighet att besluta om. Detta gäller om en miljon unionsmedborgare, det vill säga medborgare i en medlemsstat, står bakom initiativet.⁵⁸ Hur det ska gå till rent praktiskt är fortfarande oklart. Systemet med ett medborgarinitiativ kan beräknas träda ikraft under 2011.

EU- kommissionen har skapat ett öppet samråd som förberedelse för lagförslaget, vilket finns i ”*The Commission’s Green Paper on a European citizen’s Initiative*”⁵⁹. I denna så kallade gröna boken, förs diskussion mellan medborgare och organisationer och frågor

⁵⁴ <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Fran-forslag-till-beslut/>Hämtad:100427.

⁵⁵ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 52-53.

⁵⁶ <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/EUs-institutioner/EU-kommissionen/>Hämtad 100420.

⁵⁷ Artikel 17.5 FEU.

⁵⁸ Artikel 20 FEU.

⁵⁹ *The Commission’s Green Paper on a European citizen’s Initiative*. KOM (2009) 622.

besvaras som vilket ska det lägsta antalet underskrifter per medlemsstat vara och hur kontroll av dessa insamlingar ska gå till. I fördraget anges att unionsmedborgarna som undertecknar medborgarinitiativet ska komma från ett betydande antal medlemsstater.⁶⁰ Förordningen måste dock fastställa vilket som ska vara det minsta antal medlemsstater som måste vara delaktiga, för att genomföra ett initiativ. Syftet med det är att säkerställa att medborgarinitiativet är tillräckligt representativt för Europeiska unionens intresse. Ett alternativ är att tröskeln ska vara en majoritet av medlemsstaterna. Det anses samtidigt vara ett krav på en orimligt hög andel, det vill säga 14 medlemsländer krävs för att få igenom ett lagförslag. Ett annat alternativ som det argumenterats för i grön boken är en analogisk tillämpning av artikel 76 FEUF, som gäller vid handlingar om rättsligt samarbete i polisiära och säkerhetsområden. Det innebär att samma röstantal ska tillämpas för ett antagande av en akt, vilket är att en fjärdedel av medlemsstaterna ska stödja initiativet det vill säga sju medlemsstater.⁶¹ Kommissionen anser dock inte att prejudikatet är tillräckligt starkt för att tillämpa analogisk tolkning på unionsmedborgarnas initiativ, eftersom dess logik och område är specificerat.

Förfarandet och de villkor som krävs för att lägga fram ett medborgarinitiativ ska ske i enlighet med artikel 24 FEUF. Det är idag inte bestämt exakt vad som ska gälla. I mars 2010 presenterade kommissionen ett förslag till en förordning, som innebär att det krävs minst en miljon EU-medborgare från minst en tredjedel av medlemsländerna för ett medborgarinitiativ. Unionsmedborgare ska ha rösträttsåldern till EU-parlamentsvalet, det vanliga är 18 år, ett undantag är medlemsstaten Österrike där den är 16 år. Namnsamlingar får pågå i högst ett år samt att underskrifterna kan samlas både på papper eller genom internet.⁶²

3.3 Europeiska rådet - En ny institution i EU

EU-rådet kan ses som EU:s högsta politiska organ. Det ska inte blandas ihop med institutionen Rådet. EU-rådet består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer samt Kommissionens ordförande, medlemsstaters utrikesministrar och ytterligare en medlem från Kommissionen.⁶³ Dess uppgifter är att forma strategiska målsättningar för en fortsatt utveckling i EU samt att slå ihop medlemsstaternas politiska uppfattningar. Det ska

⁶⁰ Artikel 11.4 FEU.

⁶¹ *The Commission's Green Paper on a European citizen's Initiative*, s. 5.

⁶² *The Commission's Green Paper on a European citizen's Initiative*, s. 7.

⁶³ Artikel 15.2 FEU.

inte ha någon lagstiftande funktion. Europeiska rådet samordnar toppmöten fyra gånger om året.⁶⁴ Enligt solidaritetsklausulen i artikel 222.4 FEUF ska Europeiska rådet regelbundet utvärdera de hot unionen utsätts för, för att unionen och medlemsstaterna ska kunna handla effektivt.⁶⁵ Detta kan handla om gränsöverskridande brottslighet som terrorattentat eller naturkatastrof.

En ny funktion som införs i artikel 15.5 FEU är Europeiska rådets ordförande, även så kallad EU: s president. Denne väljs genom kvalificerat majoritetsbeslut av EU-rådet och sitter i två och ett halv års tid och får inte vid sidan av detta ha något nationellt uppdrag.⁶⁶ Ordförande kan ges möjligheten att sitta i maximalt fem år, som även det sker genom val av EU-rådet. Idag leds EU-rådet av ordförandelandet och eftersom år 2009 var Sveriges tur att vara ordförandeland är det Fredrik Reinfeldt som innehar ordförandeskapet och är ansvarig för institutionen.⁶⁷ Ordförandes uppgifter är bland annat att leda arbetet i EU- rådet så att det är fortlöpande, säkra kontinuiteten och åstadkomma enade avgöranden. Han ska även lägga fram en rapport efter varje möte i Rådet till Europaparlamentet.⁶⁸

Tidigare var Europeiska rådet ingen egen institution, i samband med ändringarna i fördragen utgör den numera en av EU: s sju institutioner, enligt artikel 13.1 FEU. EU-rådet får inga nya befogenheter. De ska fatta beslut med konsensus, det vill säga att beslut fattas om samtliga är eniga. Detta gäller om fördragen inte säger annat. Den fasta ordförande och Kommissionens ordförande får inte rösta vid en omröstning av EU-rådets beslut, enligt artikel 235 FEUF.

3.4 Europaparlamentet - ordinarie lagstiftningsförfarande

EU- parlamentet består av direkt folkvalda politiker från EU: s medlemsstater. Dessa utses för en tidsperiod av fem år genom direktval i respektive nation och har en självständig politisk legitimitet, på grund av att de är folkvalda och de representerar respektive europeiska partigrupper som de tillhör.⁶⁹ Politiska partier på europeisk nivå anses vara

⁶⁴ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 49.

⁶⁵ Artikel 222.4 FEUF.

⁶⁶ Artikel 15.5 FEU.

⁶⁷ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 44.

⁶⁸ Artikel 15.5 FEU.

⁶⁹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 54.

viktiga för integrationen eftersom de bidrar till ett politiskt medvetande samt att EU-medborgarnas vilja uttrycks, enligt artikel 224 FEUF.

Parlamentets huvudsakliga uppgifter är att anta EU-lagstiftning, utöva demokratisk kontroll samt ha hand om EU:s budget. Genom Lissabonfördraget stärks EU-parlamentets inflytande i dessa områden. Lagstiftningens demokratiska legitimitet är skyddad genom att parlamentet är direktvalt av medlemsstaternas medborgare. Inom lagstiftningsområdet beslutar Rådet med kvalificerad majoritet och genom ett så kallat ”ordinarie lagstiftningsförfarande”. Här är Europaparlamentet medbeslutande, det krävs därför att Rådet och parlamentet är eniga om att anta lagstiftning.⁷⁰ Enligt artikel 287 FEUF ska EU-parlamentet informeras bland annat om hur budgeten implementeras samt om transaktioners laglighet.

Lissabonfördraget innehåller en uppdelning mellan ”ordinarie” och ”särskilt” lagstiftningsförfarande. Det särskilda lagstiftningsförfarandet gäller områden vars utformning måste regleras olika, exakt hur beslut ska fattas finns reglerat i fördragen som behandlar området ifråga.⁷¹ I artiklarna framgår det om EU-parlamentet ska vara beslutfattare tillsammans med Rådet eller om de endast ska höras.

Medbeslutandeförfarandet har länge varit det vanligaste för att anta lagstiftning. Efter reformen kallas förfarandet istället för ordinarie lagstiftningsförfarande. Dessa förfaranden ser ut på samma sätt, Rådet och EU-parlamentet har delad lagstiftningsmakt och måste därför vara överens vid ett antagande.⁷² Den lagstiftning som berörs främst är bland annat den inre marknaden, social- och miljö politik samt konsumentpolitik. Det är områden där Rådet kan besluta med kvalificerad majoritet.⁷³ Tidigare var det endast Rådet som antog lagstiftning inom områden som ekonomisk politik, men i samband med reformen har EU-parlamentet funktionen lagstiftande makt inom alla sakfrågor förutom de som kräver särskilt förfarande.

Enligt artikel 294 FEU ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet ske enligt följande, Kommissionen ska lämna ett förslag till Rådet och EU-parlamentet. Efter första behandlingen som är EU-parlamentets första läsning där eventuella justeringar görs av försla-

⁷⁰ Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen. *Lissabonfördraget- Hur ändras EU?* Sieps, 2008, s. 23.

⁷¹ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 35.

⁷² Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget- Hur ändras EU?* s. 54.

⁷³ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 55.

get, ska Rådet anta förslaget med kvalificerad majoritet eller om de vill justera förslaget skicka tillbaka en ”gemensam ståndpunkt”. Vid en andra läsning av förslaget tar EU-parlamentet ställning till om förslaget ska antas eller om det behövas ytterligare förändringar. Skulle så vara fallet och om Rådet inte skulle godkänna det så bildas en förlikningskommitté. Kommittén som består av ledamöter från Rådet och EU-parlamentet har till uppgift att uppnå ett gemensamt utkast med förslag som kan godkännas av båda institutionerna med absolut majoritet.⁷⁴ Skulle förslaget inte gå igenom inom föreskriven tid anses akten som icke antagen.

Parlamentets sammansättning har ändrats i samband med Lissabonfördraget. Varje medlemsstat har ett bestämt antal platser i EU-parlamentet, detta avgörs av folkmängden i landet. De mindre länderna har en viss överrepresentation, så kallad degressiv proportionalitet. Av 751 ledamöter tillhör 20 platser Sverige vilket kommer att ändras från och med år 2014 då nästa val sker. Idag består EU-parlamentet i stället av 736 ledamöter på grund av att en ny mandatperiod började i samband med att Lissabonfördraget trädde ikraft. Större länder, som Tyskland, ska ha 96 platser i stället för 99 stycken ledamöter.⁷⁵

Enligt artikel 17.7 FEU har EU-parlamentet även en kontrollerande makt, det gäller bland annat Kommissionens ordförande. Det är Europeiska rådet som föreslår en kandidat till befattningen som ordförande därefter krävs EU-parlamentets godkännande vid tillsättningen.

3.5 Rådet- nya röstregler

Rådet kan ses som EU:s mest betydelsefulla och främsta beslutande organ. Dess uppgifter är att utfärda följdförfattningar till fördragen inom EU som sker i form av förordningar samt direktiv och att harmonisera de olika medlemsstaternas ekonomiska politik.⁷⁶ Generalsekretariatet finns i Bryssel där Rådet vanligtvis sammanträder med företrädare för Kommissionen för att fatta beslut.⁷⁷ Rådet består av 27 personer, det vill säga en företrädare från varje medlemsstat på ministernivå. Dessa ska vara bemyndigade att fatta beslut för medlemsstaternas regering som är bindande. Allmänt gäller att den mi-

⁷⁴ http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm Hämtad:100427.

⁷⁵ <http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/EUs-institutioner/Europaparlamentet/>. Hämtad:100420.

⁷⁶ Artikel 288 FEUF.

⁷⁷ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 42.

nister som bäst täcker in de frågor som är aktuella och behandlas i Rådet ska företräda medlemsstaten. Därför finns ingen fast sammansättning, utan det beror på sakfrågornas karaktär, det vill säga vilken regeringsledamot som ska delta från varje medlemsstat som möts i olika konstellationer.⁷⁸ Juridiskt sett är Rådet en enda institution, men den är uppdelad i flera olika råd i praktiken. För varje sakfråga finns ett råd exempelvis konstellationen ”Utrikes frågor”.

Varje medlemsstat innehar ordförandeposten i sex månader i turordning. Detta roterar enligt en fastlagd ordningsföljd, under andra halvåret av år 2009 var Sverige ordförandelandet. Ordförandeskapet är politiskt och administrativt, denne framställer förslag till Rådets dagordning och ansvarar för rådsmöten. Även Rådets alla kommittéer leds av ordförande, som är en omfattande uppgift.⁷⁹

Beroende på vilket utslag det handlade om, kunde tidigare enhällighet, kvalificerad majoritet eller enkel majoritet krävas för att få igenom beslutet. Det fordrades att samtliga medlemsstater var eniga om ett beslut. Numera är det vanligaste med kvalificerad majoritetsbeslut, om inte särskilt politikområde kräver enhällighet vilket framgår i respektive artikel i fördraget. För att påskynda beslutsfattande och för att det ska bli mer effektivt ska Rådet anta förslag med kvalificerad majoritet, om inte annat anges i fördragen.⁸⁰ Det gäller på fler områden än tidigare, bland annat inom straffrätt och polissamarbete. Det kan även gälla beslut om nya EU-regler inom det ”ordinarie lagstiftningsförfarandet”. När det gäller beslut med kvalificerad majoritet, det vill säga att minst 255 röster av 345 finns, gäller komplicerade regler om röstfördelningen. Medlemsländerna har olika röstetal, detta beroende på landets storlek. De mindre länderna har betydligt fler röster än vad som skulle följa av folkmängden, en så kallad demografisk överrepresentation.⁸¹ Man hoppas att unionens arbete effektiviseras och blir snabbare med fler majoritetsbeslut.

Från och med den 1 november år 2014 anses kvalificerad majoritet föreligga när medlemsländerna och invånarna röstar med dubbel majoritet. Med det menas att av alla medlemsländer ska 55 % av dessa rösta för att stödja beslut, under förutsättningen att

⁷⁸ Ibid.s, 43.

⁷⁹ Ibid.s, 44.

⁸⁰ Artikel 16.2 FEU.

⁸¹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 45.

länderna omfattar minst 65 % av EU:s befolkning.⁸² På så sätt får EU besluten dubbel legitimitet.⁸³

3.6 Europeiska unionens domstol

I samband med den nya institutionella uppbyggnaden genom Lissabonfördraget byter den tidigare Europeiska gemenskapens domstol namn till EUD. Även ändringar i den organisatoriska utformningen och dess behörighet har tillkommit i samband med Lissabonfördraget. Domstolen består av tre avdelningar: domstolen, tribunalen och specialdomstolar, som exempelvis personaldomstolen. Tribunalen benämndes tidigare som förstainstansrätten.⁸⁴

Inrättandet av specialdomstolar ska ske enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet med kvalificerat majoritetsbeslut och enhällighet krävs därför inte längre.⁸⁵ Vid en begäran om ändring av EUD om stadgan om grundläggande rättigheter så ska det utgöra ett ”utkast till lagstiftningsakt” som även sker enligt nämnda förfarande.⁸⁶ Sammansättningen av Europeiska unionens domstol ändras inte och kommer bestå av en domare från varje medlemsstat. Även tribunalen ska bestå av minst en domare från varje EU-land.⁸⁷ Hur domaren ska utses ska ske genom överenskommelse av medlemsstaternas regering, under sex års tid. Den ändring som däremot införs finns i artikel 255 FEUF och är att en kommitté inrättas som ska höras och uttala huruvida kandidaterna är lämpliga att utföra ämbetet som domare och generaladvokat i domstol och tribunalen. Kommittén består av bland annat före detta ledamöter av domstolen, tribunalen och minst en jurist som EU-parlamentet föreslår, enligt samma artikel. Dessa utgör sju stycken totalt. Rådet fastställer kommitténs funktioner genom beslut, på initiativ av domstolens ordförande. Antalet generaladvokater ska bestå av åtta stycken som biträder domstolen. Genom enhällighet får dock Rådet besluta att utöka antalet.⁸⁸

Kompetens inom GUSP är begränsad, däremot får EUD pröva avgränsningen mellan GUSP och unionens befogenheter. De är även behöriga att pröva beslut om restriktiva åtgärder som Rådet antagit mot fysiska och juridiska personer genom att ogiltigförklara

⁸² Artikel 238.3 FEUF.

⁸³ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sv.htm Hämtad: 100414.

⁸⁴ Artikel 19 FEU.

⁸⁵ Europeiska unionens domstol. Pressmeddelande Nr 104/09, s. 1.

⁸⁶ Lissabonfördraget-Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen artikel 3.

⁸⁷ Prop. 2007/08:168, s. 124.

⁸⁸ Artikel 252 FEUF.

beslut, exempelvis för att bekämpa terrorism.⁸⁹ Europeiska unionens domstol ska även se till att subsidiaritetsprincipen iakttas, en medlemsstat kan vända sig till EUD för att ogiltigförklara en lagstiftningsakt på grund av att principen inte uppfyllts.⁹⁰

I samband med reformen blir EUD:s behörighet mer generell, när någon uppdelning i pelarstruktur inte längre finns. Tidigare var domstolen behörig endast inom ramen av fördraget, numera kan de istället tolka och uttrycka kompetensfördelning mellan medlemsstaterna och unionen. Domstolen blir även behörig att tolka och pröva EU:s stadga om grundläggande rättigheter, då dessa blivit en del av fördragen.⁹¹ Slutligen blir EUD:s behörighet tvingande att meddela förhandsavgörande inom PSS vid begäran av medlemsstaterna. Numera får samtliga nationella domstolar begära förhandsavgöranden.⁹²

3.7 Unionens höga representant för GUSP & vice ordförande för Kommission

I samband reformen införs även en ny post, vilket är unionens högsta post för utrikes – och säkerhetspolitik. Representanten som är ansvarig för utrikesfrågor i Rådet är även vice ordförande i Kommissionen och kommissionär för yttre förbindelser.⁹³ Mandatperioden för representanten är fem år, det vill säga den tid som gäller för övriga kommissioner. Enligt artikel 18.1 FEU utnämns unionens höga representant för utrikes- och säkerhetspolitik av Europeiska rådet, genom kvalificerat majoritetsbeslut samt godkännande av EU-kommissionens ordförande. I samma artikel punkt 4 anges det vidare att den höga representanten ska ha det ansvar som vilar på Kommissionen för de yttre förbindelserna och andra yttre åtgärder.

Representanten kommer att få en egen organisation, en avdelning för yttre åtgärder, där personalen kommer från berörda avdelningar vid Rådets generalsekretariat, Kommissionen samt varje medlemsstats nationella diplomattjänster.⁹⁴ Avdelningen för yttre åtgärder finns reglerad i artikel 27.3 FEU. Rådet ska besluta hur avdelningen ska organi-

⁸⁹Europeiska unionens domstol. Pressmeddelande Nr 104/09, s. 3.

⁹⁰Lissabonfördraget-Protokoll om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, artikel 8.

⁹¹Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 61.

⁹²Europeiska unionens domstol. Pressmeddelande Nr 104/09, s. 2.

⁹³Artikel 18.2 & 18.3 FEU.

⁹⁴Generalsekretariatet för Europeiska unionens råd. *Den höga representanten för utrikes frågor, säkerhetspolitik./Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder*. 2009, s. 2.

seras och arbeta. Detta ska ske genom förslag av den höga representanten, efter att ha hört Europaparlamentet och fått ett godkännande av Kommissionen.

Det är ännu oklart hur den europeiska avdelningen ska organiseras och arbeta. Efter Lisabonfördragets ikraftträdande ombads den höga representanten att lägga fram ett förslag för ett antagande av Rådet senast i slutet av april 2010. Syftet med den europeiska avdelningen för yttre åtgärder, som är en fristående organisation, är att bistå representanten genom att lägga fram politiska förslag och vid eventuellt godkännande från Rådet, genomföra dessa. Avdelningen ska bestå av enheter som är geografiskt och indelade beroende på ämnesområde, så att de sträcker sig i alla regioner och länder. Den har även till uppgift att se till att samarbetet mellan medlemsstaterna fungerar samt bistå Europeiska rådets och kommissionens ordförande och ledamöter i deras olika funktioner på området yttre förbindelser. Den europeiska avdelningens rättsliga ställning är att den utgör en egen sektion skiljd från Kommissionen och Rådets sekretariat.⁹⁵

⁹⁵ Generalsekretariatet för Europeiska unionens råd. *Den höga representanten för utrikes frågor, säkerhetspolitik./Den europeiska avdelningen för yttre åtgärder*. 2009, s. 3.

4 Reformen av Lissabonfördraget

4.1 Inledning

Syftet med Lissabonfördraget är att klargöra EU:s mål och funktion, effektivisera och demokratisera beslutsfattande samt det institutionella samspelet i unionen och ge ett ökat rättighetsskydd till EU-medborgarna.⁹⁶ Lissabonfördraget består av två fördrag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt en uppdaterad lista med rättsligt bindande protokoll och ett antal avsiktsförklaringar. De två fördragen är relativt korta och koncisa i sin utformning med konstitutionella och funktionella bestämmelser.⁹⁷

Mål som EU länge haft har varit att genomföra en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik vilket ska syfta till att medlemsstaterna ska ha gemensam försvarspolitik som på sikt ska leda till gemensamt försvar vid ett eventuellt hot mot medlemsstaterna. Även inom tredje pelaren för polisiärt- och straffrättsligt samarbete har man länge velat avskaffa inre gränskontroller och istället skapa en gemensam gränskontroll mot omvärlden, för att bekämpa exempelvis terrorattentat. Därför är det viktigt att medlemsstaterna utvecklar rättssamarbetet.⁹⁸

Medlemsstaterna är fortfarande oberoende och suveräna men för att uppnå ett inflytande och stark position i världen, delar de sin suveränitet tillsammans med andra EU-länder. Det innebär i praktiken att gemensamma institutioner som inrättats i unionen har tillgetts befogenheter att fatta beslut på EU-nivå.⁹⁹ Genom fördraget vill man stärka Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll. Det sker genom att EU:s medborgare får ökade befogenheter i EU:s regelverk.

4.2 Sammanställning av EU:s kompetens

Att EU rätt har företräde framför nationell rätt och att medlemsstaterna överlåtit suveränitet eller beslutsbefogenheter till EU, konstaterades i rättsfallen *Costa v ENEL* och *van Gend en Loos*. Medlemsstaterna har överlämnat en del av sin kompetens, det vill säga en del av suveräniteten till unionen för att utöva den gemensamt i EU. Den är dock begränsad, det är medlemsstaterna som bestämmer vilken befogenhet EU ska inneha och

⁹⁶ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget- Hur ändras EU?* s. 14.

⁹⁷ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget- Hur ändras EU?* s. 12.

⁹⁸ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 19-20.

⁹⁹ http://europa.eu/institutions/index_sv.htm Hämtad: 100426.

man kan därför säga att medlemsstaterna är ”herrar över fördragen”.¹⁰⁰ Medlemsstaterna har alltså genom att vara del av den europeiska rättsordningen överlåtit befogenheter till EU som finns tilldelade genom fördragen. EU saknar dock *kompetens-kompetens* som är ett tyskt uttryck och innebär att unionen saknar ytterligare kompetens utöver de befogenheter som framgår av fördragen. Detta skiljer unionen från en medlemsstats suveränitet, där en nation kan utvidga eller begränsa befogenheter om att fatta bindande beslut för medborgarna.¹⁰¹ Trots medlemskapet i unionen förblir nationen självständig och suverän och har därför möjlighet till utträde från unionen.¹⁰² Enligt artikel 263 FEUF är det EUD som har till uppgift att granska unionens befogenhetsöverskridande.

Däremot har unionen möjlighet att utöka eller minska sina befogenheter enligt artikel 48 FEU. Detta ska ske enligt ett ordinarie ändringsförfarande som innebär att om ett nytt område behöver regleras för att utöka eller minska befogenheten kan medlemsstaterna besluta om det genom enhällighet. Att ta tillbaka befogenhet som överlåtit kan inte ske av endast en medlemsstat, det skulle innebära fördragsbrott.¹⁰³ I samma artikel punkt 4 anges det att ändringarna träder ikraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater.

4.2.1 Kompetenskatalog

I samband med reformen av Lissabonfördraget listas ansvarsfördelningen mellan EU och dess medlemsländer i en så kallad ”kompetenskatalog”.¹⁰⁴ Där klargörs fördelningen av befogenheter mellan EU samt medlemsstaterna. EU:s samarbetsområden ska enligt konstitutionen delas in i tre befogenhets- och kompetens avdelningar:

- Ansvarsområden där EU har exklusiv befogenhet.
- Ansvarsområden där EU tillsammans med medlemsstaterna har delad befogenhet.
- Ansvarsområden där EU har befogenhet att enskilt vidta åtgärder som ska stödja, samordna eller komplettera medlemsländernas åtgärder.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv*, s. 2.

¹⁰¹ Bernitz, Ulf. *Europarättens grunder*, s. 21.

¹⁰² Artikel 50 FEU.

¹⁰³ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv*, s. 5.

¹⁰⁴ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 35.

¹⁰⁵ Se artikel 3-6 FEUF.

Att unionen har exklusiv befogenhet inom ett område innebär att det endast är EU som får stifta lagar och anta rättsligt bindande akter. Medlemsstaterna får inte vidta åtgärder inom det området, såvida inte EU bemyndigar dem.¹⁰⁶ Enligt artikel 3.1 FEUF ska unionen ha exklusiv befogenhet inom tullunionen, vid fastställandet av nödvändiga konkurrensregler för den inre marknadens funktion, den monetära politiken, den gemensamma handelspolitiken samt gemensamma fiskeripolitiken för bevarandet av havets biologiska resurser. Vidare ska unionen även ha exklusiv befogenhet vid ingående av internationella avtal om ingåendet finns reglerat i en lagstiftningsakt eller om det anses nödvändigt. Medlemsstaterna har till uppgift att den gemensamma politiken som beslutats blir genomförd och effektiv.¹⁰⁷

I artikel 4 FEUF utgör delade befogenheter de områden som inte omfattas av exklusiv eller stödjande befogenheter i fördragen. Det kan t.ex. vara den inre marknaden eller miljöfrågor. När EU har delad befogenhet, innebär det att medlemsstaterna *eller* EU har befogenhet att stifta lagar eller andra rättsligt bindande akter inom områden. Så länge EU inte kan utöva sina befogenheter eller väljer att avstå, tilldelas medlemsstaterna rätten till befogenhet att fatta beslut. Om unionen tar sin kompetens i anspråk har då medlemsstaterna inget utrymme till denna befogenhet och det blir i stället exklusiv befogenhet. Det kan t.ex. gälla den inre marknaden, fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital.¹⁰⁸ Detta kommer till uttryck i artikel 2.2 FEUF där det står: ”Medlemsstaterna ska utöva sin befogenhet i dem mån som unionen inte har utövat sin befogenhet.” och vidare i andra meningen som följer ”Medlemsstaterna ska på nytt utöva sin befogenhet i den mån som unionen har beslutat att inte längre utöva sin befogenhet.”

Åtgärder där EU endast har befogenhet att stödja, samordna eller komplettera framgår av artikel 6 FEUF. Dessa områden är exempelvis industri, civilskydd, idrott och utbildning. Rättsligt bindande akter som antas inom dessa områden ska inte innebära att medlemsstaterna ska harmonisera bestämmelser i lagar och andra författningar.¹⁰⁹ Exempel på åtgärder som kan stödja, samordna eller komplettera är i form av ekonomiska medel.

¹⁰⁶ http://europa.eu/scadplus/constitution/competences_sv.htm#COMPETENCES Hämtad:100426.

¹⁰⁷ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv*, s. 3.

¹⁰⁸ Rosengren, Richard. *Sverige bestämmer inte allting själv*, s. 3.

¹⁰⁹ Artikel 2.5 FEUF.

4.2.2 Flexibilitetsklausulen

Flexibilitetsklausulen möjliggör för EU att, om det är nödvändigt, agera utanför sina befogenheter.¹¹⁰ Enligt artikel 352 FEUF ska en åtgärd som visar sig nödvändig inom ramen för den politik i fördragen, nå de mål som åsyftas i fördragen. Denna klausul är mer allmänt hållen än i det tidigare EGF.¹¹¹ Rådet ska anta lämpliga bestämmelser genom enhällighet, där EU-parlamentet måste godkänna dessa bestämmelser. Kommissionens har till uppgift att uppmärksamma de nationella parlamenten om att de bestämmelser man antagit genom klausulen tillämpas, för kontroll av subsidiaritetsprincipen, enligt samma artikel ovan.

4.3 Andra ändringar för att effektivisera

Som redan nämnts är ett av målen med Lissabonfördraget att effektivisera EU, detta genom att ändra beslutsprocesser och funktionssätt. Inom området PSS får medlemsstaterna en så kallad ”nödbroms”, vilken medför att regeringen kan upphäva ett utkast till lagstiftning om det skulle ha en dålig inverkan på nationens straffrättsliga system.¹¹² Även så kallade *passereller* införs i artikel 48.7 FEU om förenklade ändringsförfarande och som medger en övergång från enhällighetsbeslut till kvalificerad majoritet samt övergång från särskilt lagstiftningsförfarande till ordinarie lagstiftningsförfarande, se punkt 1 i samma artikel. Detta sker genom enhällighetsbeslut av Europeiska rådet, där först EU-parlamentet ska godkänna med en majoritet av sina ledamöter.

Fördjupade samarbeten på avgränsade politikområden främjar unionens mål och stärker integrationen samtidigt som medlemsstaterna som inte deltar i detta inte påverkas.¹¹³ Dessa regler har en mer strukturerad utformning i fördraget och finns i artikel 20 FEU. Samarbetet gäller för samtliga medlemsstater och det krävs att minst nio stater deltar, tidigare låg kravet på minst åtta stater. Fordjupade samarbeten ska ses som en sista lösning för att uppnå de mål som eftersträvas inom rimlig tid.¹¹⁴

När det gäller områden som faller under exklusiv kompetens får fördjupade samarbeten inte ske och inom GUSP krävs inget samtycke från EU-parlamentet utan det är endast Rådet som beslutar genom enhällighet om fördjupade samarbeten. Därför medges i för-

¹¹⁰ http://europa.eu/scadplus/constitution/competences_sv.htm#COMPETENCES Hämtad:100426.

¹¹¹ Hettne, Jörgen et.al.*Lissabonfördraget*, s. 39.

¹¹² Ibid.s,45.

¹¹³ Ibid.s,47.

¹¹⁴ Ibid.s,47.

draget en passerell inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och då kan Rådet besluta genom kvalificerat majoritet i stället för enhällighetsbeslut.¹¹⁵

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens största förändring är den höga representanten som har till uppgift att representera unionen utanför, vilket tidigare nämnts. GUSP är avgränsat från övrig utrikespolitik, vilket gäller områden som handelspolitiken vilka ska grunda sig på enhetliga principer.¹¹⁶ Enhällighetsbeslut kommer dock vara den dominerande beslutsformen som det var tidigare, därmed behåller området sin mellanstatliga karaktär. Vetorätten kommer därför att kvarstå inom detta politikområde, till skillnad ifrån PSS och därför krävs det att alla medlemsstater röstar enhälligt för att få igenom ett beslut.¹¹⁷

¹¹⁵ Artikel 333FEUF.

¹¹⁶ Artikel 207FEUF.

¹¹⁷ <http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/fragor-och-svar-om-lissabonfordraget/Forlorar-Sverige-vetoratten/> Hämtad:100502.

5 Analys

5.1 Inledning

Syftet med Lissabonfördraget att det ska leda till en förenkling och förbättring i sakpolitiken. Hur effekten blir återstår att se, i dagsläget är det för tidigt att förutspå hur ändringarna genom reformen kommer utvecklas. Därför är det viktigt att väga för- och nackdelar med varandra. EU har genom Lissabonfördraget reformerat sin institutionella struktur och beslutsprocess vilket det funnits ett behov av länge. Utvidgningen till de numera 27 medlemsstaterna medför att det institutionella arbetssättet varit i behov av en förändring. I samband med reformen har unionsmedborgarna alltmer rättigheter till insyn och inflytande inom EU vilket leder till en mer väl fungerande union som har folkligt stöd. En demokratisering av EU påverkar bedrivandet av en effektiv sakpolitik.¹¹⁸ Dessa aspekter går hand i hand och för att EU ska ha fortsatt stöd av dess medborgare. Detta beror endast på vilket resultat unionen lyckas åstadkomma, förmågan att fatta och implementera beslut medför att unionens legitimitet stärks.

5.1.1 En ny funktion och färre kommissionärer

Som tidigare nämnts, ska antalet poster i Kommissionen bestå av två tredjedelar kommissionärer i framtiden. Anledningen till en förminskning av antalet kommissionärer anses nödvändig med hänsyn till utvidgningen i unionen till de numera 27 medlemsstaterna. Det finns inte tillräckligt med ansvarsområden för 27 kommissionärer i institutionen. Var tredje mandatperiod kommer en medlemsstat att stå utan kommissionär från den egna nationen, vilket roterar jämlikt på att EU-länder.¹¹⁹ Därmed kommer Kommissionens arbete också att effektiviseras, då de har tillräckligt med uppgifter för att arbetet ska fortskridas. Kommissionens ledamöter ska avstå från handlingar som inte är förenliga med deras skyldigheter genom att utföra arbetet med ett lojalt uppförande.¹²⁰

Medborgarinitiativet medför en förbättring av det demokratiska underskottet i unionen.¹²¹ Unionsmedborgarna har alltså numera möjlighet att lägga fram lagförslag till Kommissionen. Praktiska frågor som dyker upp är dock hur initiativet kommer att se ut i verkligheten, att samla in en miljon unionsmedborgares underskrifter till initiativet

¹¹⁸ SOU 2002:82, s. 32.

¹¹⁹ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 48.

¹²⁰ Artikel 245 FEUF.

¹²¹ <http://www.lissabonfordraget.se/docs/demokratiska-principer.pdf> s.2. Hämtad: 100508.

kommer antagligen medföra svårigheter. Dels är det kontrollen av namninsamlingarna som ska ske antingen i pappersform eller genom nätet. Om varje medlemsstat kontrollerar underskrifterna av samtliga medborgare, skulle det leda till en större tillförlitlighet. Om alltför höga krav ställs vad gäller röstsystemet och om det är alltför komplicerat kan det leda till att medborgarna väljer att inte delta. Följaktligen behöver det ställas rimliga krav på säkerhetsnivån av de underskrifter som sker via nätet för skyddandet av personliga uppgifter, dessa bör utformas så effektivt som möjligt utan onödigt stränga villkor.

Antagligen medför det ett utökat administrativt arbete för Kommissionen och om detta skulle medföra komplikationer återstår att se. Den tid som finns utsatt om ett år för namninsamling är lämplig med hänsyn till politiska frågor som hänförs till den tiden, en förlängning skulle nog medföra att initiativet inte längre är angeläget. Därför är det viktigt att registrera namninsamlingar för att beakta tiden som är utsatt.

Enligt min mening är det allra effektivast om varje medlemsstat utför kontrollen och att Kommissionen inför minimiregler av denna kontrollfunktion som alla medlemsstater måste följa. Det medför en likvärdig kontroll mot alla unionsmedborgare och samtidigt kan man avskaffa regler som är alltför stränga. Det skulle vara en bra idé att Kommissionen i framtiden utvärderar införandet av medborgarinitiativet för att säkerställa effektiviseringen. Det är som nämnts ovan, fortfarande oklart hur initiativet ska gå till rent praktiskt och det krävs ordentligt beredskap av hanteringen av namninsamlingar och kontroll för att det ska gå rätt till. Än så länge finns medborgarinitiativet reglerat i artikel 24 FEUF, där förfarandet och villkor ställs för hur initiativet ska ske.

5.1.2 Institutionen Europeiska rådet

EU-rådet blir i samband med Lissabonfördraget en institution i EU. Därmed ger EU-organisationen ansvar att genomföra utveckling samt sammanfoga medlemsstaternas politiska åsikter. EU-rådet påminner EU om vad som bör ske för att driva samarbetet för en fortsatt utveckling. Att EU-rådet tidigare inte utgjorde en egen institution och att dessutom ha ställningstaganden som var icke bindande politiska riktlinjer, fyllde ingen stor funktion för en effektivare union.¹²² Jag anser att den nya utökade ansvaret som organisationen får samt de alltmer rättsligt reglerade villkor för verksamheten kommer att leda

¹²² Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 50.

till en effektivisering och när det dessutom finns ledarskap i en organisatorisk utformning brukar det leda till ett mer engagerat arbete, vilket medför bättre resultat i EU. Man kan säga att förstärkningen av Europeiska rådet bidrar till en god utveckling i unionen.

Som tidigare nämnts, har en permanent ordförande inrättats, som sitter i två och ett halv års tid.¹²³ Det tidigare roterande ordförandeskapet har därför avskaffats. Avsikten är att denne ska leda arbetssättet i EU-rådet vilket ska stärka och effektivisera harmoniseringen inom institutionen. Man bör även väga samman ordförandens roll med de övriga institutionerna där Kommissionens ordförande samt Rådet för allmänna frågor, gemensamt utformar arbetet i EU-rådet och samtidigt representerar EU-rådets ordförande unionen externt inom politikområdet GUSP.¹²⁴ Det har tillsatts en ny aktör i samband med reformen, vilken är unionens höga representant för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och dessa två aktörer kan sägas delta gemensamt inom nämnda arbete. Fördelningen mellan de nämnda posterna leder antagligen inte till effektivisering, utan medför snarare en kollision av arbetsuppgifter genom att de utför samma uppdrag.

5.1.3 Europaparlamentet- ökade befogenheter

Europaparlamentet som består av direkt folkvalda politiker får en starkare ställning i samband med reformen. Genom att medbeslutandeförfarandet ändras till ordinarie lagstiftningsförfarande innebär det ökade befogenheter för EU-parlamentet inom större politikområden, där Rådet tidigare hade ensam beslutsrätt.¹²⁵ Enligt artikel 294 FEU ska Rådet och EU-parlamentet ha delad lagstiftningsmakt och måste alltså vara överens för att anta en rättsakt, genom konsensus. Man bör uppmärksamma tiden för beslutsfattandet i samband det utökade ansvaret som EU-parlamentet fått. EU-parlamentets ansvar kan medföra fördröjningar och förseningar i beslutsfattandet vilket har till följd att rättsakter antas på längre tid än det som åsyftades med ett effektivare EU. Det kan i sin tur orsaka att rättsutvecklingen i unionen försämras och när EU-parlamentet inte sköter sin verksamhet leder det till ett demokratiskt underskott. I praktiken förekommer mer kontakt mellan institutionerna än de som anges i fördraget, vilket bör noteras med hänsyn till effektiviteten.¹²⁶

¹²³ Artikel 15.5 FEU.

¹²⁴ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 49.

¹²⁵ Artikel 251 EGF.

¹²⁶ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 56.

En viktig aspekt, om det innebär att institutionens nya befogenheter effektiviserar unionen, är att EU-parlamentet som är direkt folkvald får starkare ställning i EU i samband med reformen. Man kan säga att mer beslutsmakt delegeras till ett organ som ligger i folkets röster, vilket leder till att den demokratiska legitimiteten förstärks och därför skulle folkets stöd öka för unionen om representanterna i parlamentet utför sina uppgifter. Institutionen kan därför sägas ha stort inflytande för en fortsatt stark union genom att förtroendet för EU-parlamentet ökar, bidrar det till effektivare arbetsätt.

Passereller kan användas vid en övergång från särskilt lagstiftningsförfarande till ordinarie, om beslut tas med enhällighet. Inom politikområden vars utformning måste regleras på annat sätt, tillämpas det särskilda lagstiftningsförfarandet. Risker med passereller är emellertid att de kolliderar med principen om tilldelade befogenheter, vilket medför en försvagning av de nationella parlamenten när EU agerar utanför de befogenheter som härleds från fördragsartiklarna.

5.1.4 Rådets nya regler

Med hänsyn till den växande unionen har en reform varit nödvändig för att stärka effektiviteten i beslutsfattandet i Rådet. Att Rådet numera kan anta förslag med kvalificerat majoritetsbeslut inom de flesta politikområden, kan leda till en effektivisering, då nödvändiga beslut sker tidigare och processerna förenklas då de inte behöver vara enhälliga. Enhällighetsbeslut i beslutsprocesser kan medföra bristande effekt när en fördubbling av antalet medlemmar nu har skett.¹²⁷ Därför är det viktigt med bland annat nytt sätt att rösta, som kvalificerad majoritet, vilket leder till ett mer överstatligt EU. Ett undantag till ändringen är exempelvis flexibilitetsklausulen, som fortfarande kräver enhällighetsbeslut.

Att enhällighet tidigare var den beslutsform som var vanligast, är inte förenligt med en utvidgad union. Beslutsprocesser skulle bli svårhanterliga och mindre effektiva för att få igenom beslut som alla medlemsstater ska vara överens om. Å andra sidan ökar antalet medlemsstater i unionen, det kan i sin tur leda till att det blir svårare att uppnå kvalificerat majoritetsbeslut. När enhällighet var den dominerande beslutsformen var det även mindre antal EU-länder; år 1958 bestod EU av 6 medlemsstater och år 1994 av 15 med-

¹²⁷ SOU 2002:82, s. 37.

lemsstater.¹²⁸ Därmed betyder inte att beslutsformen kvalificerat majoritetsbeslut leder till en effektivisering i processen, utan det kan innebära att det försvårar att uppnå de verkningsfulla resultaten.

En fundering i samband med kvalificerat majoritetsbeslut, är att denna effektivisering inte tillgodoser medlemsstater som röstar emot ett förslag. Som konstaterats i *van Gend en Loos*, har medlemsstaterna i princip inskränkt sina suveräna rättigheter till unionen som även dess medborgare lyder under. En del medlemsstater tvingas lyda under andra medlemsstater vilket medför att ett sådant EU-land alltid innehar en svagare ställning i beslutsprocessen i unionen, emellertid kan det även vara det omvända. En medlemsstat och unionsmedborgare som utgör ett mindre land i förhållande till de större, får en starkare ställning vid beslut i unionsnivå, genom den demografiska överrepresentationen.¹²⁹ En minoritet av unionens befolkning kan utgöra en majoritet i Rådets beslutsfattande.¹³⁰ Därför kan man inte påstå att det sker en jämlik representation, vilket är ett viktigt demokratiskt inslag då EU-länderna lämnar ifrån sig beslutsmakten.

Antagligen påskyndar kvalificerad majoritet beslutsprocesser till skillnad från enhällighet. Det utgör en väsentlig stor skillnad i samband med reformen när begreppet kvalificerat majoritetsbeslut får nytt innebörd, enligt artikel 238.2 FEUF. Beslutsformen träder ikraft år 2014 och ger EU dubbel legitimitet. Troligtvis leder det till förbättrad effektivisering och demokratisering, genom att folkets stöd ökar och därmed stärks unionens legitimitet. De nya röstreglerna innebär dock att enskilda medlemsstater inte längre kommer ha möjligheten att blockera beslut, vilket kan vara till nackdel för nationen.

Genom passereller finns möjligheten till övergång från enhällighetsbeslut till kvalificerad majoritet. Det medför att områden som endast kan avgöras med enhällighet kan genom passerell istället beslutas med kvalificerad majoritet. I artikel 48 FEU anges det att EU-parlamentet ska ta beslut om övergången genom enhällighet. Eftersom EU-parlamentet först måste godkänna dessa passereller medför det en försvagning och begränsad möjlighet för de nationella parlamenten att motsätta sig ändringarna.

¹²⁸ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 45.

¹²⁹ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 45.

¹³⁰ SOU 2002:82, s. 20.

5.1.5 EUD och åtgärder som syftar till att effektivisera institutionen

EUD kommer att pröva åsidosättandet av subsidiaritetsprincipen i samband med lagstiftandeprocesser. Både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen utgör viktiga inslag inom PSS, just för att motverka överkriminalisering.¹³¹ Däremot prövas inte brottsbekämpande åtgärder som utförs av nationella polismyndigheter av EUD, det vill säga en bedömning av huruvida åtgärderna är proportionerliga, enligt artikel 276 FEUF. Därav är domstolens behörighet fortfarande begränsad inom området frihet, säkerhet och rättvisa även om den fått ett utökat befogenhetsområde i samband med reformen.

EUD blir skyldig att meddela förhandsavgöranden inom PSS vid medlemsstaternas begäran. Enligt artikel 267 FEUF ska domstolen meddela sitt avgörande så snart som möjligt för snabbare rättvisa i fråga om en frihetsberövad person. EUD skyldighet i det här politikområdet är ett viktigt inslag. Samtidigt har domstolens behörighet förändrats och blir alltmer generell, i samband med pelarstrukturens upphörande. Att domstolen i stället ska tolka och pröva kompetensfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater, medför en ökad belastning på domstolen som troligtvis leder till att de får mer ärenden inom fler politikområden. Handläggningsärenden ökar och det är sedan tidigare klart att domstolen är överbelastad av dessa. Eftersom det troligtvis medför att handläggningstiden förlängs anser jag inte att ändringarna i samband med reformen kommer effektivisera domstolens arbetsätt, utan snarare kvarstår förseningar eller kan troligtvis öka.

Att EU- rätt har företräde framför nationell rätt konstaterades genom *Costa v ENEL*, nationella domstolar är därför skyldiga i sin dom att ta hänsyn till unionsrätten. Även genom lojalitetsprincipen är denna synpunkt viktig, att medlemsstaterna lojalt genomför EU- lagstiftning medför också ett effektivare funktionssätt. Enligt ovan nämnda artikel 267 FEUF, får domstolar inom alla instanser begära förhandsavgöranden av EUD. Högsta instansen i respektive medlemsstat är däremot skyldig att alltid begära förhandsavgöranden när oklarhet finns, om tolkningen kan anses vara nödvändig i målet. Oftast får avgöranden av medlemsstaternas högsta instanser ett prejudikatvärde och därför skulle besluten påverka nationen men även EU.¹³² Därför är, enligt min mening, en likformig rättstillämpning nödvändig i stället för att samliga 27 medlemsstater praktiserar unionsrätten olika. Svenska domstolar har varit återhållsamma med att begära förhands-

¹³¹ Lissabonfördraget & straffrätten. Ester Herlin-Karnell, Sieps, Europapolitisk analys. Nr 9, 2008, s. 5.

¹³² Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 161.

avgöranden från EU-domstolen och har kritiserats för detta. Denna obenägenhet kan leda till att det svenska rättsystemet inte harmoniseras i takt med övriga medlemsstater i unionen, vilket kan leda till att reglerna inte längre är förenliga med EU-rätten. Medlemsstater påverkar även unionens rättutveckling, så även unionsmässigt är det inte fördelaktigt att inte begära förhandsavgörande när oklarheter råder.

Förfarandet i förhandsavgöranden bygger på samarbetet mellan EUD och medlemsstaternas domstolar. För att säkerställa ett effektivt förfarande måste även resultatet vara så att inga fördröjningar sker i handläggningsärendena. EUD:s förhandsavgöranden brukar medföra förseningar innan nationella domstolar får besked om tolkningsförfarandet, upp till två år. Enigt min mening kommer förseningarna kvarstå i samband med utvidgningen i EU, om inte den organisatoriska sammansättningen ändras. Domstolen är underbemannad och har många ärenden som måste prioriteras olika liggande. Därför uppnås ett mycket effektivare resultat om även domstolen utvidgas. En annan tanke är att nationella domstolar; de högsta instanserna i medlemsstaterna, ska få utökade befogenheter genom till exempel analogisk tillämpning av *acte clair*. I dagsläget är medlemsstaterna skyldiga att begära förhandsavgöranden från EUD så fort oklarhet föreligger och det medför att handläggningstiderna fördröjs. Skulle däremot varje medlemsstat få utökade befogenheter och slippa alltför stränga villkor att följa skulle dessa fördröjningar som idag finns, inte längre kvarstå. Därmed sker avgöranden på ett snabbare och effektivare sätt, trots att risken finns att EU-rätten inte tillämpas enhetligt av medlemsstaterna.

Tribunalens roll i samband med Lissabonfördraget har till syfte att effektivisera domstolens arbete. Dess uppgifter är, sedan tidigare, att avlasta domstolen och den har därför fungerat som en assisterande domstol. Enskilda, fysiska eller juridiska personer kan vända sig till tribunalen för att överklaga ett beslut fattat av någon av institutionerna inom EU, om beslutet skulle påverka den enskilde. Ett exempel skulle vara ett beslut taget av Kommissionen där konkurrensreglerna tillämpats, på företag som bedöms ha en dominerande ställning på marknaden och därför inte tillåts köpa upp andra företag.¹³³ Tribunalen har därför bidragit till unionens rättsutveckling, inte minst genom exempelvis deras konkurrensrättsliga avgöranden.

¹³³ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 64.

EUD har, som ovan nämnts, länge haft problem med fördröjningar i handläggningsärenden. Ett viktigt inslag i samband med reformen är upprättandet av personaldomstolen som medför att EUD och tribunalen avbelastas ärenden, därmed förkortas tiderna för att avsluta handläggningen. Dess uppgifter är att handlägga mål mellan EU:s institutioner och de anställda där.¹³⁴ Inrättandet av specialdomstolar har även dem till syfte att effektivisera både EUD:s arbetssätt, men likväl tribunalens.¹³⁵

5.1.6 Posten Unionens Höga representant

Den höga representanten arbetsuppgifter är att vara representant vid utrikesfrågor i Rådet, vice ordförande i Kommissionen och kommissionär för yttre förbindelser. All extern unionspolitik benämns som unionens yttre förbindelser eller yttre åtgärder. Avsikten med denna förändring är att EU-rådet ska få en mer kraftfull position samt att utvecklingen inom de politikområden sker konsekvent och på lång sikt. Detta sker bäst under ledningen av en representant för dessa områden. Däremot är det i dagsläget väldigt svårt att se hur verksamt denna post kommer att vara. Många aspekter kan komma att spela roll såsom vilket stöd representanten får och dennes ledarskap. I dagsläget har EU-rådet utnämnt Catherine Ashton som unionens höga representant.¹³⁶

Den höga representanten har tre ansvarsområden som alla är av utrikes karaktär inom GUSP, Rådet samt Kommissionen. Inrättandet kommer innebära en effektivisering av dessa uppdrag som i särdrag är lika. Genom att samla dessa områden till att utföras av en representant, kommer arbetet att effektiviseras. Mycket handlar även om vilken person det är som innehar posten som unionens höga representant och hur mycket hjälp denne får från arbetsgruppen, därför är tillsättningen av arbetsgruppen av vikt.¹³⁷

Syftet med ändringarna inom GUSP, genom att tillföra representant, är att försöka nå ut i omvärlden som ett starkare EU samt att medlemsstaterna samarbetar effektivare inom politikområdet. Som ovan nämnts kommer enhällighet vara den beslutsform som tillämpas, därför behåller GUSP sin mellanstatliga karaktär. Den höga representanten ska endast höra med EU-parlamentet om angelägna aspekter när det gäller detta politikområde samt den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, som utgör en del av GUSP. Tidigare hade EU-parlamentet en större roll i området och synpunkter som lades

¹³⁴ Prop 2007/08:168, s. 125.

¹³⁵ Europeiska unionens domstol. Pressmeddelande Nr, 17/09.

¹³⁶ <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=sv> Hämtad:100508.

¹³⁷ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 48.

fram skulle man endast ta hänsyn till. Man kan säga att den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken har ändrats emellanåt i samband med tidigare fördragsreformer, men beträffande den känsliga karaktären som politikområdet består av har medlemsstaterna varit återhållsamma med att ge den en överstatlig karaktär. Detta utmärks genom att Rådet saknar lagstiftningskompetens samt alla beslut av medlemsstaterna ska ske med enhällighet.¹³⁸ Som tidigare nämnts, har inte heller EUD något tolkningsutrymme eller processrättslig befogenhet här, däremot är de behöriga att pröva avgränsningen av befogenheter samt restriktiva åtgärders lagenlighet. Medlemsstaterna kan därför behålla sin vetorätt, däremot är det betydelsefullt att nationerna stödjer unionen genom att de verkar och samarbetar lojalt och ömsesidig solidaritet.¹³⁹

5.1.7 Kompetenskatalogens införing i fördraget

Medlemsstaterna har lämnat över en del av sin suveränitet, beslutskompetens till unionens institutioner för att samtliga EU-länder ska utöva dem gemensamt. Återigen bör den allmänna principen om unionsrättens företräde framför nationell rätt understrykas. Det är alltid så att medlemsstaterna avgör vilken befogenhet som ska tilldelas EU, vilka kan härledas från fördraget. Fördragartiklarna reglerar vilka beslut som ska fattas och för att institutionerna ska kunna anta lagstiftning krävs att det finns rättslig grund. Härigenom är legalitetsprincipen i artikel 13.2 FEU av stor betydelse som definierar när EU får agera och när det behövs inom ramen av fördragen. Den styr avgränsningen av befogenheter. EU-rättens företräde framför nationell rätt och medlemsstaternas inskränkta suveränitet har tilldelats fördragen som utformar institutionernas befogenheter. Medlemsstaterna har därigenom ett gemensamt regelverk för att bli en stark union externt. I samband med Lissabonreformen har mer beslutsmyndighet lämnats över till institutionerna därmed har ändringarna medfört ett mer överstatligt EU. De områden som tidigare fanns i pelare två och tre var av mellanstatlig karaktär, men i samband med en överflyttning av beslutsmyndigheten har dessa blivit alltmer överstatliga, med undantag som området GUSP.

Två andra principer som är viktiga inom befogenhetskategoriseringen är subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Enligt subsidiaritetsprincipen ska antagande av beslut motiveras med varför åtgärden bör tas på unionsnivå. Principen hjälper till att avgöra i

¹³⁸ Bernitz, Ulf et.al. *Europarättens grunder*, s. 24.

¹³⁹ Prop 2007/08:168, s. 240.

vilken nivå beslut ska ske. Enligt artikel 1 FEU, innebär principen att beslut ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt för ett effektivt resultat. Detta är till syfte för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan unionsmedborgarna.¹⁴⁰ Proportionalitetsprincipen innebär att åtgärder som institutionerna vidtar inte ska gå längre än nödvändigt för att uppnå målen i fördragen.¹⁴¹ Principen tillämpas som test för att avgöra den av medlemsstaterna eller EU som har kompetens inom ett politikområde, om det medför mest effektiva lösningen utan att gå längre än nödvändigt. Dessa två principer ska styra utövandet av befogenheter.

Kompetenskatalogen innebär ingen ändring praktiskt sett i samband med Lissabonfördraget, utan snarare förtydligar och ger en översikt över hur ansvarsfördelningen ser ut mellan EU och medlemsstaterna, som inte är uttömmande.¹⁴² Därför bör fördragsartiklarna som reglerar politikområden studeras för att få en mer klarhet över befogenhetsindelningen för EU.

Exklusiv kompetens innebär att medlemsstaterna inte får fatta beslut. Enligt fördraget ska unionens exklusiva befogenhet omfatta bland annat fastställandet av nödvändiga konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion.¹⁴³ Fördjupat samarbete får inte innefatta de befogenhetskategorier som faller under den exklusiva kompetensen, då samarbetet ska vara öppet för alla medlemsstater. Subsidiaritetsprincipen är inte tillämplig under denna kompetensindelning, då endast EU har befogenhet i dessa områden.

Delad befogenhet innebär att både unionen och medlemsstaterna har befogenhet att ta beslut om lagstiftnings- eller andra rättsakter. Om inte EU utövar sin befogenhet får den över till medlemsstaterna. Skulle unionen ta befogenheten i anspråk, har medlemsstaterna inget utrymme till befogenheten därför kan man säga att det är en exklusiv befogenhet unionen har. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen utnyttja sin befogenhet om besluten visar sig bli mer effektiva. Eftersom området frihet, säkerhet och rättvisa faller under delade befogenheter, hamnar därför PSS under denna kategorisering.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Ingressen punkt, 13 i Lissabonfördraget.

¹⁴¹ Artikel 5.4 FEU.

¹⁴² Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 39.

¹⁴³ Artikel 3.1 FEUF.

¹⁴⁴ Prop.2007/08:168, s. 99.

Stödjande & kompletterande åtgärder är den befogenhet som unionen tilldelats inom områden som tidigare nämnts. Det är enligt Lissabonfördraget medlemsstaterna som har befogenhet att samordna sin ekonomiska politik samt sysselsättningspolitik. Den monetära politiken utgör däremot exklusiv befogenhet.¹⁴⁵ Att säga vilka befogenheter som ligger utanför unionens befogenhet är närmast sagt omöjligt, men man kan konstatera att nationella befogenheter som exempelvis civilrätten står utanför EU:s kompetensområde. Områden som hamnar mitt emellan när kompetensen inte härrörs från fördragen men som anses vara nödvändig tilldelas unionen, genom principen om underförstådda befogenheter.¹⁴⁶ Därigenom kan unionen få kompetens i området.

Som tidigare nämnts har *flexibilitetsklausulen* numera en generell utformning i samband med Lissabonfördraget. Klausulen medför att unionen kan agera utanför sina befogenheter om det skulle vara nödvändigt. Med hänsyn till sin allmänna och oprecisa utformning är det viktigt att fördjupa sig i varje fördragsartikel för att hitta ett mer konkret svar på EU:s befogenhet i området. Att EU saknar kompetens-kompetens har tidigare nämnts, det vill säga saknar ytterligare kompetens utöver de som framgår av fördragen. Att agera utanför de befogenheter som ju härrörs från fördragen måste innebära att flexibilitetsklausulen är ett sätt för EU att ändå få kompetens-kompetens. Genom klausulen i artikel 352.2 FEUF ska Kommissionen uppmärksamma nationella parlament på klausulen används så att de kan utföra sin subsidiaritetskontroll. Klausulen ska innebära att en åtgärd ska visa sig nödvändig.¹⁴⁷

I EU:s funktionella arbetssätt anses effektivitet vara centralt. Det krävs därför att systemen är anpassningsbara. Genom att beslutsbefogenheterna samlas i ett område, kan mer effektiva lösningar ske på politiska problem i EU. Därför spelar subsidiaritetsprincipen en viktig roll i institutionernas beslutsprocesser.

¹⁴⁵ Ibid, s. 100.

¹⁴⁶ Se Mål C-176/03, Kommissionen mot Rådet.

¹⁴⁷ Hettne, Jörgen et.al. *Lissabonfördraget*, s. 39.

6 Slutsats

Syftet med uppsatsen är att beskriva om ratificeringen av Lissabonfördraget medför en effektivisering i EU samt huruvida de ändrade beslutsprocesserna effektiviserar EU:s institutionella arbete. Blir EU en mer välfungerande organisation?

Syftet med Lissabonfördraget är bland annat att effektivisera Europeiska unionens beslutsprocesser och funktionssätt genom att öka och förstärka unionens handlings- och beslutsförmåga. Strukturella förändringar efter att pelarstrukturen försvunnit genom att EU numera utgör en pelare har medfört ett behov av att ändra regelverket. Institutionerna är de som driver arbetet framåt inom unionen och därför har ändringar av befogenhetsindelningen ansetts vara nödvändig med hänsyn till de utvidgningar som skett, då antalet medlemsstater ökat genom åren.

Eftersom unionen utvecklas och blir större medför det också behov av en reform som Lissabonfördraget. Reformen ratificerades 1 december 2009 och det är idag oklart hur arbetet kommer fungera, många införda funktioner som medborgarinitiativet där förordningen för hur förfarandet ska gå till ännu inte fastställts. Även den nya innebörden av kvalificerad majoritetsbeslut som träder ikraft år 2014 förväntas ge unionen dubbel legitimitet. Att unionen har varit en fungerand organisation kan säkert bekräftas av den utvidgning som skett genom åren till de numera 27 medlemsstater och som förväntas öka. Detta beror på hur effektivt arbetet sköts av institutionerna samtidigt som att unionsmedborgarna får större kunskap om EU:s verksamhet.

Det är av stor vikt att bevara unionsmedborgarnas stöd för EU vilket stärker den demokratiska legitimiteten. Att medborgarna är intresserade av resultat i stället för löften om en effektivisering bidrar till ökat stöd hos folket. Resultatet är därför beroende på hur unionen kommer att arbeta, att institutionerna fattar och implementerar beslut på effektivast sätt som medför en förbättring av rättsläget och därigenom stärks legitimiteten.

Reformändringen innebär till stor del att området PSS blir föremål för ett mer överstatligt beslutstagande. GUSP, behåller däremot sin mellanstatliga karaktär som tidigare trots stora institutionella förändringar. Kompetenskatalogen innebär heller inga stora förändringar utan tydliggör hur den tilldelade befogenheter är uppdelad, men som har varit densamma sedan konsstitutionsfördraget. Andra institutionella förändringar som Kommissionens bantning av kommissionärsposterna och tillkomsten av en ny post, uni-

onens höga representant kommer troligen effektivisera unionens arbete. Då delar av unionen tidigare utgjordes av mellanstatlig karaktär medför Lissabonfördraget en union av mer överstatlig karaktär. Bestämmelserna i fördragen har förenklats och utformats på ett sådant sätt som gör dem begripliga för unionsmedborgarna. Men ju tydligare och begripliga bestämmelserna är desto högre krav har unionen på sig att uppfylla dem. För att besvara syftet med uppsatsen kan det slutligen konstateras att något resultat om att EU blivit alltmer effektivt, går i dagsläget inte att konstatera. Därför är det viktigt att väga för- och nackdelar av de ändringar som skett.

Den nya funktionen som unionens höga representant för GUSP kommer troligtvis medföra fördelar med hänsyn till att representanten leder det externa förhållandet, vilket tidigare var fördelat bland andra institutioner och har ensam ansvaret. Däremot ska EUSRådets ordförande representera unionen externt inom GUSP man får därför hoppas att det inte sker något intrång på unionens höga representantens befogenheter.

Unionens befogenhetsområden som finns listade i Lissabonfördraget är inte är uttömmande. EU kan alltså ha befogenheter utöver de som tilldelats av fördragen. Man kan konstatera att i särskilda fall är kompetensindelningen fortfarande oklar och med tolkningsproblem uppstår även osäkerhet vilket leder till att utvecklingen fördröjs vad gäller vissa politikområden. Det är EUD som har till uppgift att pröva befogenhetsavgränsningen mellan EU och dess medlemsstater. Eftersom det troligtvis medför att handläggningstiden förlängs anser jag inte att ändringarna i samband med reformen kommer effektivisera EUD arbetsätt och kompetenskatalogen inte är till mycket hjälp i samband med reformen. Reformen kan sägas effektivisera en del politikområden, medan andra ändringar blir verkningslösa.

Fortsättningsvis är medborgarinitiativet en bra tanke, men kommer troligtvis innebära komplikationer i praktiken och det är intressant att följa hur systemet kommer att se ut. Med hänsyn till att Lissabonfördraget nyligen införts är ändringarna relativt oanvända och det är återstå att se, om man kommer uppnå en mer effektiv union som tar till vara medborgarnas och medlemsstaternas intressen eller kommer maktskiftet i beslutsprocesser medföra problem i framtiden?

I dagsläget är det svårt att se vilken riktning utvecklingen kommer luta sig åt. Man kan konstatera att ändringarna till viss del effektiviserar men å andra sidan skapar de också

försämringar. EU har utvidgats och därför kan det vara nödvändigt, för ett effektivt resultat, att de införa reglerna tillämpas enhetligt på lika villkor för alla medlemsstater och oavsett vilken institution det gäller. Unionen är under fortsatt utveckling och därför kan man inte påstå att unionen blivit en välfungerande organisation.

Referenslista

Primärrätt:

Europeiska unionens fördrag (gamla & nya lydelsen)

Fördraget Europeiska gemenskapen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Sekundärrätt:

Offentligt Tryck

Proposition. 2007/08:168. *Lissabonfördraget*

Statens Offentliga Utredningar, SOU 2002:82. *EU- demokratiskt och effektivt?*

Utrikesdepartementet, Ds 2003:36. *Inför europeiska konventet om EU:s framtid*

Doktrin

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders. *Europarättens grunder*. Tredje upplagan. Norstedts Juridik AB. Stockholm, 2007

Hettne, Jörgen och Eriksson, Otken Ida. *EU-rättslig metod*. Norstedts Juridik AB. Stockholm, 2005

Bergström, Carl Fredrik , Hettne, Jörgen & Södersten, Anna. *Lissabonfördraget*. Sieps 2008:11. EO Grafiska AB. Stockholm, 2008

Statsrådsberedningen. *Lissabonfördraget: Så ska EU bli mer öppet, mer effektivt och mer demokratiskt*. Sieps, Informationsmaterial. 2008

Nergelius, Joakim. *Lissabonfördraget och maktbalansen mellan EU:s institutioner*. Sieps, 2008:7epa

Elektroniska källor

Sieps

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Sieps, 2008.

<http://www.lissabonfordraget.se/docs/stadgan.pdf> Hämtad:100412

Bergström, Carl Fredrik & Hettne, Jörgen. *Lissabonfördraget- Hur ändras EU?*

http://www.lissabonfordraget.se/docs/ERT_2008_1_Lissabonfordraget_Hur_andras_EU.pdf Hämtad: 100426

Ester Herlin-Karnell. *Lissabonfördraget & straffrätten*. Sieps, Europapolitisk analys. Nr 9, 2008

<http://www.sieps.se/files/download-document/22-20089epa.html> Hämtad:100511.

Demokratiska principer. Sieps 2008

<http://www.lissabonfordraget.se/docs/demokratiska-principer.pdf> Hämtad:100508.

Regeringskansliet

Richard Rosengren. *Sverige bestämmer inte allting själv!* Underlag till Globaliseringsrådet. Regeringskansliet, utbildningsdepartementet

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/11/80/63/24efe1de.pdf> Hämtad:100428

Kommissionen

“The Commission’s Green Paper on a European citizen’s Initiative”. KOM (2009) 622

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_en.pdf Hämtad:100420

Europeiska kommissionen. *”Din Guide Till Lissabonfördraget”*. Europeiska unionens publikationsbyrå. Luxemburg, 2009

<http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/sv.pdf> Hämtad: 100423

Europeiska unionens råd

Unionen höga representant för utrikes frågor säkerhetspolitik/den Europeiska avdelningen för yttre åtgärder. November 2009

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/111405.pdf

Hämtad: 100426

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=sv> Hämtad:100508

Europeiska unionens domstol

Pressmeddelande Nr 104/09 den 30 November 2009. Europeiska gemenskapernas domstol.2009

<https://www5-infotorg-se.bibl.proxy.hj.se/rb/pdfroot/Pressmeddelande+nr+104-09.pdf>

Hämtad:100511

Pressmeddelande, Nr 17/09 den 19 februari 2009. Europeiska unionens domstol

<http://curia.europa.eu/sv/actu/communiqués/cp09/info/cp090017sv.pdf> Hämtad:100507

EU:s webbportal

http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_sv.htm#1 Hämtad:100331

http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_sv.htm Hämtad:100414

http://europa.eu/abc/history/index_sv.htm Hämtad:100418

http://europa.eu/institutions/decision-making/index_en.htm Hämtad:100427

http://europa.eu/institutions/index_sv.htm Hämtad:100426

http://europa.eu/scadplus/constitution/competences_sv.htm#COMPETENCESHämtad:100426

EU-upplysningen

<http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Straffratt-och-brottsbekampning/Rattsligt-samarbete-inom-EU/> Hämtad:100505

<http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/Fran-forslag-till-beslut/>Hämtad:100427

<http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/EUs-institutioner/EU-kommissionen/> Hämtad 100420

<http://www.eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/EUs-institutioner/Europaparlamentet/>. Hämtad:100420

Rättsfall

Mål 26/62. van Gend en Loos, [1963], ECR 13

Mål 6/64. Costa (flaminio) v ENEL, [1964], ECR 585

Mål 188/89. Foster mot British Gas plc, [1990], ECR I-3313

Mål 55/94. Gebhard v.Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procurator di Milano, [1995], ECR I-4165

Mål 176/03. Kommissionen mot rådet, [2005], I-7879