

# Lissabonfördraget

- hur förändras de överstatliga och mellanstatliga maktrelationerna vid en ratificering?

Jens Nilsson

Luleå tekniska universitet

C- uppsats

Statsvetenskap

Institutionen för Industriell ekonomi och samhällsvetenskap

Avdelningen för Samhällsvetenskap

## Sammanfattning

Den Europeiska Unionen är menad att fungera som en representativ demokrati, men de råder meningsskiljaktigheter om huruvida EU är demokratiskt. EU:s nya fördrag, Lissabonfördraget, är en institutionell reform av samarbetet. Representativ demokrati kan ses som en rad länkar i en kedja av kollektivt beslutsfattande, där varje länk präglas av relationen mellan huvudmän (principaler) och uppdragstagare (agenter). I varje länk delegeras makt från principalen till agenten, vilket innebär ett ansvar för agenten inför den man representerar. Syftet med denna uppsats var att analysera hur en eventuell ratificering av Lissabonfördraget förändrar de över- och mellanstatliga maktrelationerna i EU:s sammanlänkade statsskick, utifrån principal-agentteori. Uppsatsen var en dokument- och litteraturstudie. Vidare undersökte uppsatsen hur makt som delegeras från de svenska medborgarna till EU:s institutioner, samt hur medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande, förändras i och med en ratificering av fördraget. De slutsatser som drogs var att mer makt delegeras till EU:s överstatliga delegationskedja, på bekostnad av den mellanstatliga, i och med en ratificering. Möjligheten för medborgarna att utkräva ansvar av sina representanter i den mellanstatliga delegationskedjan försvåras, medan demokratiska inslag stärks genom ökad makt till det folkvalda Europaparlamentet och ökade kontrollbefogenheter åt de nationella parlamenten.

*Nyckelord: Representativ demokrati, Principal-agent, EU, Lissabonfördraget.*

### **Abstract**

The European Union is intended to function as a representative democracy, but there is controversy whether the union can be seen as democratic. The new treaty, the Lisbon treaty, is an institutional reform of the union. Representative democracy can be seen as a set of links in a chain of collective decision-making, where every link is characterised by the relation of one party (agent) acting on behalf of another (the principal). In every link power is delegated from the principal to the agent, who reversely stands accountable to the principal. The purpose of this essay was to analyse the ways an eventual ratification of the Lisbon treaty would change the supranational and interstate relations of power in the European Union's linked form of government. The theoretical framework used for this was the theory of principal-agent relations. The essay was a document and literature study. It examined how power delegated from the Swedish citizens to the institutions of the European Union, and the chance of holding representatives accountable, would change with ratification of the Lisbon treaty. The essay concluded that ratification would mean more power delegated to the European Union's supranational chain of delegation, to the cost of the interstate one. The citizens' chance of holding representatives accountable in the interstate chain of delegation will be more difficult, whereas democratic features is strengthened by the extended power of the European Parliament and the increase of controlling authority for the national parliaments.

*Keywords: Representative democracy, Principal-agent, the European Union, the Lisbon treaty.*

# INNEHÅLL

1. En omdiskuterad reform	1
1.1 Syfte och frågeställningar	4
1.2 Avgränsningar	4
1.3 Teoretisk anknytning	4
1.4 Metod och material	5
1.5 Disposition	6
2. Teorier för representation	7
2.1 Den representativa demokratin	7
2.2 Principal-agentteori	8
2.2.1 Agentproblem och lösningar på dessa	9
2.3 Principal-Agent och EU:s system	12
3. EU före Lissabonfördraget	13
3.1 EU:s politikområden och politiska process	13
3.2 Ministerrådet	14
3.2.1 Ministerrådet och lagstiftning	14
3.3 Europaparlamentet	15
3.3.1 Parlamentet och lagstiftning	15
3.3.2 Parlamentet och EU:s budget	16
3.3.3 Parlamentet och övervakning av den verkställande makten	16
3.4 Två legitimitetsskapande delegationskedjor	16
3.4.1 Den mellanstatliga delegationskedjan	17
3.4.2 Den överstatliga delegationskedjan	17
4. Institutionella förändringar genom Lissabonfördraget	19
4.1 Lissabonfördragets innehåll	19
4.1.1 Ministerrådet	19
4.1.2 Europaparlamentet	22
4.1.3 De nationella parlamentens roll	23
4. Diskussion	24
Käll- och litteraturlista	28

# 1. EN OMDISKUTERAD REFORM

Den svenska riksdagen röstade ja till EU:s nya fördrag, Lissabonfördraget, i november 2008. Lissabonfördraget innebär en reform av EU:s samtliga tre pelare. Bestämmelser med principiell eller konstitutionell karaktär kommer att samlas i EU-fördraget<sup>1</sup>, medan detaljerade bestämmelser med funktionell karaktär kommer att samlas i EG-fördraget<sup>2</sup>. Nya bestämmelser för det Europeiska samarbetet införs också, vilka blivit fokus för debatten om vad en eventuell ratificering av Lissabonfördraget innebär ([lissabonfordraget.se](http://lissabonfordraget.se)).

Den enda medlemsstat som hittills har röstat emot det nya fördraget är Irland, där nej-sidan fick 53 procent av rösterna i landets folkomröstning i frågan den 12 juni 2008. Irlands nej innebär en kris för möjligheterna att förverkliga detta reformfördrag, eftersom ett införlivande kräver ett godkännande av samtliga 27 medlemsländer ([lissabonfordraget.se](http://lissabonfordraget.se)). Trots Irlands nej diskuterar medlemsländerna möjligheten att införliva fördraget och lösningen på vad som kallas "det irländska problemet" verkar vara att garantera Irland vissa undantag och förmåner. Efter Europeiska rådets<sup>3</sup> möte 11-12 december 2008 fick också Irland igenom sina krav på att varje land ska garanteras en kommissionärspost, samt att Irland även fortsättningsvis ska få bestämma själv över den egna försvars-, familje- och skattepolitiken. Detta har nu resulterat i att Irland kommer att hålla en ny folkomröstning om Lissabonfördraget hösten 2009 (Bergström, 2008, s. 1; [lissabonfordraget.se](http://lissabonfordraget.se)).

Lissabonfördraget är dock inte det första EU-fördrag som Irlands medborgare har röstat nej till. Skälet till att Nicefördraget trädde i kraft först 2003 var att Irländarna hade röstat nej vid folkomröstningen 2002, för att sedan godkänna fördraget i en ny folkomröstning året därpå. Likt Lissabonfördraget, handlade Nicefördraget främst om institutionella förändringar (Andersson, 2004, s. 60).

---

<sup>1</sup> EU-fördraget reglerar politiken för EU:s andra och tredje pelare, dvs. utrikes- och säkerhets politik samt straffrättsligt och polisiärt samarbete ([lissabonfordraget.se](http://lissabonfordraget.se)).

<sup>2</sup> EG-fördraget reglerar politiken för EU:s första pelare. Denna pelare innefattar den inre marknaden, EMU samt jordbruks-, handels-, konkurrens, social-, regional, miljö- och transportpolitik (Tallberg, 2007, s. 70-75).

<sup>3</sup> Europeiska rådet är EU:s högsta organ och samlar medlemsstaternas stats- eller regeringschefer (Tallberg, 2007, s. 145).

Varför är då ett reformerat EU, i form av Lissabonfördraget, en brinnande fråga för det europeiska samarbetet? En av de viktigaste debatterna inom den Europeiska Unionen har sedan några decennier tillbaka handlat om den bristande demokratin för samarbetet. Unionen anses lida av ett demokratiskt underskott och trots att diskussionen funnits en längre tid har politikerna inte lyckats lösa problematiken. Efter Enhetsakten, Amsterdamfördraget och Nicefördraget sker beslutsfattandet inom fler politikområden på en överstatlig nivå inom EU. Samtidigt har inga institutionella reformer skett för att staterna ska kunna utkräva ansvar inom de politikområden där de har gett upp sin suveränitet. Detta har lett till att EU fattar överstatliga beslut som påverkar unionens medborgare, utan att medborgarna kan avsätta de ansvariga politikerna ifall de är missnöjda med utfallet. Det är detta som brukar benämnas som det ”demokratiska underskottet” (Sjövik, 2002, s. 38ff).

Anhängare av en federalistisk argumentationslinje för det europeiska samarbetet menar att lösningen på det demokratiska underskottet är att EU blir en europeisk federation. Effektivare beslutsfattande, till exempel i form av en stärkt majoritetsprincip, och inflytelserikt Europaparlament menar federalisterna är vägen mot ett demokratiskt EU. Ett tvåkammerssystem med ett direktvalt Europaparlament och en församling (direkt eller indirekt valt) där medlemsländerna har samma röststyrka skulle, enligt federalisterna, lösa problematiken. (Sjövik, 2002, s. 42f). Denna argumentationslinje återfinns hos förespråkare för Lissabonfördraget. Till exempel menar den moderata riksdagsledamoten Anna König Jerlmyr att EU genom fördraget kan agera snabbare och tydligare, på grund av den ökade användningen av majoritetsröstning ([www.moderat.se](http://www.moderat.se)).

Påståendet att Lissabonfördraget innebär en mer federal inriktning av unionen framförs även av motståndare till en ratificering. Vänsterpartiet menar att den konfederala synen på arbetet i EU, vilken angavs vara skäl till Sveriges medlemskap i EU, försvinner. Fördraget resulterar, enligt Vänsterpartiet, i ytterligare maktöverföring till EU och mer överstatlighet ([www.vansterpartiet.se](http://www.vansterpartiet.se)). Partiets EU-parlamentariker Jens Holm menar också att ett ratificerat Lissabonfördrag innebär ett steg närmare ett EU som superstat ([www.jensholm.se](http://www.jensholm.se)). Förespråkare för en mer konfederal inriktning av EU-samarbetet menar att vetorätten i beslutsfattandet är av yttersta vikt. Vetorätten demokratiserar det europeiska samarbetet genom att medlemsstaterna i unionen ges möjlighet att stoppa ett beslut. Genom vetorätten kan ingen stat bli nedröstad i ministerrådet och medborgarna i medlemsländerna kan därför ställa nationella politiker till svars för den förda EU-politiken (Sjövik, 2002, s. 41).

Just ansvarsutkrävande är en viktig del i ett system som ska fungera som en representativ demokrati. Representativ demokrati är, tillsammans med jämställdhet och deltagardemokrati, de demokratiska principer som är menade att prägla det europeiska samarbetet ([www.europa.eu/lisbon\\_treaty](http://www.europa.eu/lisbon_treaty)) Lissabonfördraget syftar till att förstärka denna demokratiska princip och uttrycker att "unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati" (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 10).

Representativ demokrati kan ses som en rad länkar i en kedja av kollektivt beslutsfattande, vilket gör att en principal-agentteoretisk analys av representativ demokrati är lämplig. Varje länk präglas av relationen mellan huvudmän (principaler) och uppdragstagare (agenter). I varje länk delegeras makt från principalen till agenten, vilket innebär ett ansvar för agenten inför den man representerar. Demokratisk politisk representation innebär att politisk makt kommer att delegeras från ett håll till ett annat. Det kan vara från folket till partier, från partier till riksdag, etc. Demokratisk politisk representation innebär även att det skall finnas former för ansvarsutkrävande för de som delegerar sin makt till någon annan. Delegering av makt och ansvarsutkrävande är därför viktiga perspektiv för att förstå relationerna i en representativ demokrati och även viktiga beståndsdelar i den statsvetenskapliga tillämpningen av principal-agentteori (Blomgren & Bergman, 2005, s. 14ff).

Blomgren och Bergman (2005) betonar vikten av ansvarsutkrävande i EU, men frångår den federala/konfederala debatten. De menar att det europeiska samarbetet är ett sammanlänkat statskick, vilket är både överstatligt och mellanstatligt. Medlemsstaterna och EU är vertikalt länkade till varandra genom två kedjor för att upprätthålla representation och legitimitet. Den mellanstatliga delegationskedjan består i att folket i medlemsländerna, genom nationella val, väljer sina representanter till regering och parlament. Dessa representanter har den suveräna makten att säga ja eller nej till vissa fördrag i Ministerrådet och Europeiska rådet. Den överstatliga delegationskedjan består i att folket i medlemsländerna väljer representanter till Europaparlamentet var femte år (Blomgren & Bergman, 2005, s. 12ff).

Med avstamp i Blomgren och Bergmans (2005) perspektiv på EU som ett sammanlänkat statskick, studeras i denna uppsats de påföljder en eventuell ratificering av Lissabonfördraget innebär. Förändras de två delegationskedjorna av makt om fördraget godkänns? Om så är fallet, på vilket sätt? Hur förändras möjligheten att utkräva ansvar?

## 1. 1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att analysera hur en eventuell ratificering av Lissabonfördraget förändrar de över- och mellanstatliga maktrelationerna i EU:s sammanlänkande statskick. För att besvara detta ställs följande frågeställningar:

- Hur förändras delegeringen av makt från de svenska medborgarna till Ministerrådet, respektive Europaparlamentet, med en ratificering av Lissabonfördraget?
- Hur förändras möjligheten till ansvarsutkrävande för de svenska medborgarna med en ratificering av Lissabonfördraget?
- Resulterar dessa förändringar i några demokratiska följder för de svenska medborgarna? Om så är fallet, vilka?

## 1.2 Avgränsningar

Denna uppsats avgränsar sig till att enbart analysera vilken påverkan de institutionella förändringarna i Lissabonfördraget har för länkarna i Blomgren & Bergmans två delegationskedjor. Därför kommer uppsatsen att koncentrera sig på vilka förändringar Lissabonfördraget innebär för Ministerrådet, Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Ministerrådet och Europaparlamentet eftersom de är de högsta nivåerna av makt i de två delegationskedjorna. De nationella parlamentens roll eftersom riksdagen representerar de svenska medborgarna och är basen för den svenska demokratin. En sista avgränsning är att maktdelegationen belyses ur en svensk synvinkel. Detta innebär att länkarna förklaras och analyseras utifrån det svenska politiska systemet.

## 1.3 Teoretisk anknytning

Denna uppsats har sin teoretiska anknytning i den representativa demokratin. Fokuseringen ligger på relationen mellan delegering av makt och ansvarsutkrävande, med utgångspunkt i principal-agentteori (inom ramen för statsvetenskap). Principal-agentteori är en nyinstitutionalistisk teori, där institutionerna formar det politiska beteendet. Lissabonfördraget innebär en rad institutionella förändringar, vilket gör att principal-agentteori är användbar som analytiskt verktyg. Forskning som har använt sig av principal-agentteori finns inom flera vetenskaper än statsvetenskapen. Till exempel används den inom nationalekonomin, där den även har sitt ursprung. Principal-agentteori har använts som verktyg för att analysera



relationen mellan EU:s system och medlemsstaterna. Intergovernmentalismen<sup>4</sup> använde tidigt denna teori inom den statsvetenskapliga ramen, där studier av bland andra Garrett (1992) och Moravcsik (1995) kan nämnas. Vidare har neofunktionalistiska<sup>5</sup> studier av till exempel Pierson (1996) använt sig av principal-agentteori för analys av den Europeiska Unionen (Tallberg, 1999, s. 69ff). Studier med utgångspunkt i multi-level governance<sup>6</sup> har också kunnat applicera denna teori för samma ändamål, där Blomgrens & Bergmans *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick* kan nämnas.

#### 1.4 Metod och material

Denna uppsats är en litteratur- och dokumentstudie, vilken fokuserar på hur de institutionella förändringarna i det nya fördraget påverkar de två delegationskedjorna av makt. Syftet och frågeställningarna kommer att besvaras genom att studera den konsoliderade versionen av Lissabonfördraget<sup>7</sup>, vilken finns tillgänglig genom Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps). Utifrån denna, och tolkningar av denna (utav bl.a. Lagrådet och sakkunniga vid Uppsala Universitet), kommer resonemang att föras över vilka eventuella påföljder en ratificering innebär. Sieps version av Lissabonfördraget på svenska torde vara en förlitlig källa, eftersom Sieps är statligt tillsatt för att bedriva oberoende forskning och analys av europafrågor. För information om EU och dess institutioner används verk av Jonas Tallberg, som är statsvetenskaplig professor vid Stockholms universitet och specialiserad på den Europeiska Unionen. Tidigare analyser av reformfördraget, gjorda av bl.a. Lagrådet och Sieps, kommer även att användas för att förstå reformfördragets innebörd. Urvalsprocessen för vilka tolkningar som kan anses relevanta bör diskuteras. Lagrådet består i huvudsak av domare i Högsta Domstolen och Regeringsrätten med uppgift att yttra sig över lagförslag på regeringens eller riksdagsutskottens begäran ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)). Därför torde Lagrådet vara kompetenta och oberoende tolkare av ett konstitutionsfördrag, vilket gör dem till en lämplig källa för tolkning av fördraget. Sieps tolkning av reformfördraget, utförd av Hettne och Langdal, ter sig lämplig på grund av samma skäl som användandet av deras konsoliderade version av Lissabonfördraget. Lagrådet och Sieps är dessutom båda statligt tillsatta

---

<sup>4</sup> Intergovernmentalism innebär ett perspektiv som bygger på traditionell realism i studiet av internationella studier och är statscentrerad i sin analys (Gustavsson & Tallberg, 2006, s. 429).

<sup>5</sup> Enligt Gustavsson & Tallberg (2006, s. 427) är neofunktionalism en hybrid mellan funktionalism och federalism, där funktionalismens medel (praktiskt samarbete inom avgränsade politikområden) kombineras med federalismens mål (statskonstruktion).

<sup>6</sup> Multi-level governance innebär flernivåstyre. För vidare definition se Gustavsson & Tallberg (2006, s. 430).

<sup>7</sup> Konsoliderad version av Lissabonfördraget innebär en presentation av Lissabonfördraget i sammanhängande text med alla ändringar införda ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)).

institutioner. Statliga institutioner både granskar och granskas, vilket borde säkerställa kvalitén hos de verk som presenteras. Thomas Bull är professor i konstitutionell rätt vid Uppsala Universitet och har publicerat flertalet verk med EU-anknytning (bland annat "Nationella domstolar och europeisk konstitutionalism"). Sverker Gustavsson är statsvetenskaplig professor vid Uppsala universitet med Europeiska Unionen som främsta forskningsområde. På grund av dessa kompetenser kan även deras tolkning anses vara en lämplig källa.

Lagrådets tolkning och Uppsala remiss är gjorda utifrån det nedröstade konstitutionella fördraget, och kan därför uppfattas som inaktuella. Lissabonfördraget och det nedröstade konstitutionella fördraget har dock stora likheter med varandra, speciellt i reformerna av institutionerna ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)), vilket gör att dessa tolkningar är till användning även för Lissabonfördraget. Det finns även tolkningar av fördraget, vilka har politiska förtecken (till exempel från rörelsen Nej till EU). Dessa tolkningar kan inte anses vara objektiva i sin analys av fördraget, eftersom de styrs av en viss politisk agenda, och kommer därför ej heller att behandlas i denna uppsats.

## 1.5 Disposition

De avsnitt som kommer att presenteras i denna uppsats är följande:

- *Teoretiskt ramverk.* Detta avsnitt kommer att behandla teorierna om representativ demokrati och principal-agentteori.
- *Empiri.* I detta avsnitt kommer två kapitel att presenteras. Det första kommer att behandla Ministerrådets och Europaparlamentets uppbyggnad och funktioner idag, samt deras maktrelation till varandra (och kommissionen) och det svenska politiska systemet. I detta kapitel behandlas även Bergmans och Blomgrens perspektiv om EU som ett sammanlänkat statsskick med två kedjor för representation och legitimitet. Det andra kapitlet kommer att behandla Lissabonfördraget, med fokus på att beskriva de förändringar som fördraget innebär för Ministerrådet, Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Denna del av uppsatsen kommer även att innehålla tolkningar av reformfördraget gjorda av Lagrådet, Sieps och sakkunniga vid Uppsala Universitet.
- *Diskussion.* I detta avsnitt diskuteras uppsatsens syfte och frågeställningar, utifrån de resultat och avsnitt som presenteras ovan.

## 2. Teorier för representation

Detta kapitel presenterar en definition av begreppen representativ demokrati och principal-agentteori. Den sista delen i kapitlet kommer att behandla tillämpningen av principal-agentteori vid analys av EU:s system och således vilken teoretisk angreppsvinkel denna uppsats kommer att ha för att besvara dess syfte och frågställningar.

### 2.1 Den representativa demokratin

Den klassiska uppfattningen om demokrati, som utvecklades under 1700-talet, baserade mycket av sina tankeströmningar utifrån den antika, atenska demokratin. Fundamentet för den atenska demokratin låg i det direkta och kontinuerliga deltagandet för de röstberättigade i staten. Denna form av demokrati var inspirationskälla för 1700-talets demokratiförespråkare men har litet gemensamt med moderna former för demokratiskt styre, även om den finns kvar än i dag i form av folkomröstningar i särskilda frågor. Den direkta formen av demokrati är problematisk att praktisera i de moderna samhällena, främst på grund av svårigheten att hitta effektiva former för att samla in alla medborgares röster. Att insamla samtliga medborgares röster i samtliga politiska frågor ter sig inte bara väldigt svårt att genomföra, utan riskerar även att paralysera hela beslutsfattareprocessen. En nationalstat med detta system skulle vara omöjlig att styra över (Heywood, 2004, s. 224f).

Lösningen på detta problem är att utse politiska representanter för medborgarna. I en representativ demokrati delegerar medborgarna sin makt till politiker, vilka tar beslut å folkets vägnar. Denna form av demokrati är dock indirekt och begränsad. Indirekt genom att folket får tillträde till regeringen enbart genom de utvalda representanterna och därför inte kan utöva makt själva. Begränsad genom att politiskt deltagande hos folket reduceras och ibland enbart sträcker sig till röstning vid de tillfällen val ges. Folket har dock möjlighet att byta ut representanter de är missnöjda med vid nästkommande val, vilket innebär en möjlighet till ansvarsutkrävande. Om representanterna inte gör som folket vill att de ska göra är risken stor att de förlorar tillträde till makten när tillfälle ges (Heywood, 2004, s. 224f).

Den representativa formen av demokrati innehåller dock ingen universell lösning på hur representanterna lämpligast företräder folket. Flertalet teorier för representation har uppkommit, baserade på olika ideologiska och politiska antaganden, och har kommit att konkurrera med varandra. En del förespråkare menar att representanter är mer kunniga än de som representeras, och därför även är kloka nog att ta beslut å deras vägnar. Detta även om besluten inte alltid speglar folkets uppfattning i frågan. Andra menar att representanter ska vara direkta spegelbilder av folkets uppfattning i de politiska frågorna och ta beslut därefter. En sista syn på representation menar att representanterna är personer som har de typiska egenskaper för den grupp i samhället som de representerar. Dessa egenskaper kan vara till exempel ålder, kön, etnisk bakgrund, klass och dylikt. Denna syn menar att de väsentliga är att inneha dessa karaktärsdrag, vilket inte nödvändigtvis behöver innebära en delad uppfattning i de politiska frågorna (SOU 1999:64, s. 41ff).

Gemensamt för samtliga former av representativa demokratier är att systemen består i att makt delegeras i en kedja från dem som röstar till dem som styr. Det kan till exempel vara från dem som röstar till partierna, från partierna till riksdagen och från riksdagen till regeringen, osv. Denna delegationskedja av makt utgör omvänt en delegationskedja för ansvarsutkrävande. För att systemet ska kunna anses demokratiskt måste de representerade ha möjlighet att utkräva ansvar av representanterna. Alla representativa demokratier måste därför innehålla delegering av makt och former för ansvarsutkrävande (Strøm, 2000, s. 267). Det är detta som legitimerar denna demokratiform. Legitimitet är vad som berättigar användandet av makt. När auktoritära regler och bestämmelser följs på grund av en känsla av plikt och att det är rätt, snarare än av rädsla, kan de sägas vara legitima (Heywood, 2004, s. 141).

## 2.2 Principal-agentteori

Med principal-agentteori menas relationen mellan den som vill ha någonting utfört (principalen) och den som tilldelas uppgiften (agenten). Principalen delegerar beslutsfattande makt till agenten, vilken i sin tur blir ansvarig inför principalen för de beslut som tas i dennes ställe (Tallberg, 1999, s. 56). Uppfattningen att agentens agerande ska spegla principalens vilja gör att principal-agentteori är jämförbar med den demokratiska idén att representanter ska spegla folkets uppfattning i de politiska frågorna och ta beslut därefter (SOU 1999:64, s. 41).

Principal-agentteori har sitt ursprung i den rationella nyinstitutionalismen. Nyinstitutionalismen består av tre analytiska greningar; en historisk, en sociologisk och en rationell gren. Det rationella nyinstitutionalister har gemensamt med övriga nyinstitutionalister är strävan efter att besvara frågor om hur institutioner formar politiskt, ekonomiskt och socialt beteende. Vidare försöker den också besvara hur institutioner uppstår, består, och förändras. Den rationella nyinstitutionalismen särskiljer sig genom fyra antaganden. För det första antar den att människans beteende styrs av rationalitet, utifrån teorierna om rational choice. Med det menas att aktörer har bestämda preferenser och handlar instrumentellt för att maximalt uppfylla dessa preferenser. För det andra antar teorin att politik är en serie av kollektivt handlande eller kontraktsbundna dilemman. För det tredje antar den rationella nyinstitutionalismen att en aktörs beteende påverkas av strategiskt kalkylerande om hur andra aktörer tros handla. För det fjärde antar teorin att institutioner uppstår och består eftersom de uppfyller viktiga funktioner för de aktörer som påverkas av dessa institutioner (Tallberg, 1999, s. 50f).

De nyinstitutionella teorierna har inte bara visat sig vara applicerbara på studier av ekonomi, utan högst generaliserbara även inom andra ämnen (Tallberg, 1999, s. 53). En tidig användning av teorin inom det statsvetenskapliga området är Kiewet & McCubbins studie av den amerikanska kongressen från 1991. De menar i den att delegeringen av makt från principaler till agenter är nyckeln till en lyckad arbetsdelning och specialisering. Stora fördelar finns att vinna om uppgifter delegeras till agenter som har fallenhet, utbildning och benägenhet att utföra dessa. Det är, enligt Kiewet & McCubbins, detta som får firmor att gå i vinst, ekonomier att växa och stater att styra (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 24).

### **2.2.1 Agentproblem och lösningar på dessa**

Varje delegering av makt innebär en risk att agenten inte troget handlar i principalens intresse. Om det finns en konflikt mellan principalen och agentens intresse, eller om det råder en informationsasymmetri dem emellan, finns risken att delegeringen leder till agentproblem. Dessa kan vara i form av att agenten försummar principalens intresse. De kan även vara i form av sabotage, då agenten utför handlingar som direkt strider mot principalens intresse (Strøm, 2000, s. 270). Detta kan hända på grund av att agenten försöker maximera sina egna vinster i relationen med principalen, samt att principalen i sin tur försöker att arrangera relationen på ett vis som innebär ett maximalt utfall av den makt som delegeras till agenten. I sin tur leder det till en miljö där risken för opportunistiskt beteende ständigt är närvarande.

Denna opportunistik kan ta sig uttryck i form av *dold information*, *dolda handlingar* och *Madisons dilemma* (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 24f). *Dold information* innebär tillfällen då agenten innehar information som är antingen otillgänglig eller svår att få tag på för principalen. Agenten har vid dessa tillfällen incitament att använda denna information strategiskt eller hålla den gömd för principalen, för att dra fördelar av den i relationen dem emellan. Denna information kan till exempel handla om hur pass lämplig agenten är för uppdraget. Agenten har mer information än principalen om sin egen talang, vilja att jobba hårt, kunnighet och dylikt. Detta innebär ett problem för principalen, eftersom denne inte känner till denna information lika väl som agenten och hamnar i ett underläge. Denna variant av dold information brukar benämnas *adverse selection*. Exempel på problematik med dold information i politiken kan vara när tjänstemän vet mer om storleken på deras egen budget än vad de folkvalda de arbetar för gör. Det kan leda till att tjänstemännen försöker maximera sin budget och döljer viktigt information för de folkvalda, vilket kan leda till att mer pengar skjuts till än vad som är skäligt (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 25).

*Dolda handlingar* är handlingar som agenten utför, vilka inte kan kontrolleras av principalen. Det kan röra sig om principalens oförmåga att avgöra agentens ansträngning vid kollektiva samarbeten där resultatet döljer de enskilda arbetsinsatserna, eller tillfällen då det är svårt att avgöra om agentens handlande är i principalens intresse. Detta leder till att agenten kan utföra handlingar för att maximera sina egna intressen, vilket principalen inte hade godkänt om det funnits fullständig information (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 25f).

Med *Madisons dilemma* menas att makt som delegeras till en agent för att representera principalens intresse kan komma att vändas mot principalen själv. Madison fann denna problematik vid studie av deltagarnas resonemang vid de Förenta Staternas konstitutionella konvent 1787. Flertalet deltagare uttryckte missnöjet över att den federala makten inte delegerats tillräckligt mycket makt för att utföra någonting av vikt. Samtidigt var de rädda för att en federal makt kraftfull nog att styra effektivt skulle kunna innebära ett förtryckande av dem själva (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 26).

Det finns en rad problem förknippade med relationen mellan principalen och agenten. För att undvika opportunistiskt beteende hos agenten, och på så sätt tygla de nämnda agentproblemen, kan följande åtgärder tas: *kontraktutformning*, *kontroll-* och

*urvalsmekanismer, övervakning och rapporteringskrav, samt institutionella hinder* (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 27).

Med *kontraktutformning* menas att principalen, för att undvika agentproblem, kan försöka hitta gemensamma intressen mellan sig själv och agenten. Dessa intressen måste vara mer gynnsamma för agenten än det opportunistiska alternativet, men samtidigt inte för kostsamt för principalen. Exempel på en mekanism av detta slag är befordran. Om principalen sitter på en på en position som möjliggör befordran av agenten, kan det fungera som ett hinder för opportunistism (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 27ff).

*Kontroll- och urvalsmekanismer* innebär vad principalen kan göra innan denne väljer att delegera makt till agenten. Genom att skilja bra agenter från dåliga innan makt delegeras kan principalen minska risken för att få en opportunistisk agent. Identifiering av vilken agent som har rätt färdigheter, kunskap och överensstämmande mål, kan vara nyckeln till ett framgångsrikt samarbete. Att hitta rätt agent är dock väldigt svårt och även om agenten tycks uppfylla principalens önskemål, finns alltid risken för adverse selection (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 30).

Med *övervakning och rapporteringskrav* menas att principalen kan införa procedurer och förutsättningar för samarbetet, där agenten måste rapportera vilken viktig information som agenten har erhållit. Vidare måste agenten även rapportera vilka handlingar och åtgärder som denne har tagit i principalens intresse. För att ytterligare få bukt med problemet med utlämnad information kan principalen anlita en tredje part, vilken ges förutsättningar att granska agentens arbete. På detta sätt kan principalen minska risken för att agenten har dold information, eller utför dolda handlingar (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 31ff).

En sista lösning på agentproblem är att införa *institutionella kontrollfunktioner*. Detta innebär att när makt har delegerats till en agent, så finns det åtminstone en annan agent som är bemyndigad att inlägga veto mot eller blockera handlingarna hos den första agenten. Författarna till den amerikanska konstitutionen införde till exempel flertalet av dessa institutionella hinder för att undgå att den centrala regeringens makt blir för stor, på bekostnad av delstaterna. Hinder gör att agenten inte tar beslut som strider mot principalens intresse, men kan även resultera i att agenten inte heller tar beslut som principalen anser är önskvärda. Flexibiliteten offras, till förmån för säkerheten (Kiewet & McCubbins, 1991, s. 33f).

### 2.3 Principal-agent och EU:s system

Floran av studier om den Europeiska Unionen med en principal-agentteoretisk angreppsvinkel tycks vara omfattande, och därför inte heller oproblematisk. Det finns inga entydiga svar på vem som har rollen som principal respektive agent i det europeiska samarbetet, och olika studier har använt sig av olika antaganden. Tallberg (1999) definierar problematiken till att medlemsstaterna kan ses som både principaler och agenter. Principaler eftersom medlemsstaterna vill se sin policy implementerad i EU och samtidigt bevara nationell suveränitet. De delegerar sin makt till EU för att försöka uppnå dessa mål, vilket leder till att EU får rollen som agent i relationen dem emellan. Samtidigt kan medlemsstaterna själva anta rollen som agent i samarbetet. EU beslutar överstatliga regelverk, vilka skall implementeras i medlemsländerna. Medlemsländerna fungerar här som agenter, vilka försöker ”mjuka upp” dessa regelverk och anpassa dem efter sina egna intressen. EU, som principal, blir den som delegerar uppgiften att införliva regelverken till medlemsländerna (Tallberg, 1999, s. 82f). Strøm (2000, s. 267) identifierar väljarna i en representativ demokrati som den ultimata principalen. Denna syn ter sig även lämplig att applicera på EU och Sverige som det sammanlänkade statskick Blomgren & Bergman (2005) visar på. Väljaren kan här ses som principalen i de båda delegationskedjorna av makt, där de delegerar makt till representanter inom dessa system. Det är därför viktigt, utifrån ett demokratiskt perspektiv, att väljarna kan utkräva ansvar av dessa representanter (Ersson & Wide, 2005, s. 57).

Denna uppsats kommer att följa Strøms synsätt och använda medborgarna, i detta fall de svenska, som principal. Som agent ses EU:s institutioner, representerade av Ministerrådet och Europaparlamentet. Detta eftersom det följer ordningen i de delegationskedjor Blomgren & Bergman (2005) använder för analys av EU och Sverige som ett sammanlänkat statskick. Att använda en annan rollfördelning kan vara problematisk, eftersom det skulle kunna komma i konflikt med delegationsordningen i de två kedjorna. Av samma skäl kommer en renodlad principal-agentteoretisk angreppsvinkel att användas. Det finns modifierade versioner av relationen mellan principal och agent, till exempel Tallberg (1999) visar på en relation mellan principal-*supervisor*-agent. Dessa tillämpningar kommer alltså inte att appliceras på denna uppsats. Nästa kapitel visar hur EU fungerar idag, innan en eventuell ratificering av Lissabonfördraget.



### 3. EU före Lissabonfördraget

Detta kapitel kommer att kortfattat förklara hur EU:s politiska process och politikområden fungerar, samt Ministerrådet och Europaparlamentets funktioner.

#### 3.1 EU:s politikområden och politiska process

Kärnan i EU:s politiska process ligger i fördragen. De är i dessa fördrag institutionernas utformning och uppgifter fastställt, samt även de områden EU har rätt att fatta beslut inom. Vidare bestäms det även i fördragen vilka huvudsakliga beslutsprocedurer som ska råda för det europeiska samarbetet, samt hur stort inflytande medlemsstaterna och EU:s olika institutioner ska ha över den gemensamma politiken (Tallberg, 2007, s. 42).

En byggnad med tre pelare brukar användas som liknelse för EU, där de tre pelarna motsvarar olika politikområden. Den första pelaren representerar den Europeiska Gemenskapen (EG), vilket bland annat innefattar den inre marknaden, EMU, miljöpolitik och jordbrukspolitik. Den andra pelaren representerar unionens utrikespolitik och den tredje pelaren polisiärt- och straffrättsligt arbete. EU:s lagar och regler fungerar på olika sätt, beroende av vilken pelare de tillämpas inom ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)).

Fyra institutioner är inblandade i EU:s lagstiftning; Kommissionen, Ministerrådet, Europaparlamentet och Domstolen. Inom den första pelaren är Kommissionen ensam ansvarig för att lägga fram lagförslag. För politikområdena inom den första pelaren har medlemsländerna överfört beslutanderätt till EU:s institutioner. Denna överföring av makt innebär att EU:s institutioner kan lagstifta i de nationella parlamentens ställe i dessa frågor. Kommissionen har fem typer av lagstiftningsinstrument att använda sig av vid utarbetande av lagförslag: *förordningar*, *direktiv*, *beslut*, *rekommendationer* och *yttanden*. De tre första utgör bindande rättsakter, medan de två sista är icke-bindande ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)). Lagförslagen behandlas sedan i Ministerrådet och Europaparlamentet. Ministerrådet eller Ministerrådet tillsammans med Europaparlamentet fattar där beslut, varefter Kommissionen och EG-domstolen övervakar att den nya lagstiftningen genomförs i medlemsländerna. För

politikområdena i den andra och tredje pelaren har Ministerrådet en mer framskjuten roll, och de övriga tre institutionernas funktioner är mer begränsade (Tallberg, 2007, s. 42f).

Ny lagstiftning inom unionen tillkommer i samspel mellan EU och medlemsländerna. Fyra huvudsakliga lagstiftningsprocedurer förekommer: *samrådsprocedurer*, *samarbetsproceduren*, *samtyckeproceduren* och *medbeslutandeproceduren*. De olika procedurerna skiljer sig åt främst på vilket inflytande Europaparlamentet har i de olika förfarandena (Tallberg, 2007, s. 46). En schematisk (och mer detaljerad) presentation för de olika lagstiftningsprocedurerna ges i *bilaga 1* och diskuteras nedan.

## 3.2 Ministerrådet

Medlemsregeringarnas fäste i EU:s politiska system utgörs av Ministerrådet, vilket är samarbetets högsta beslutande organ. Det är denna institution som har den främsta lagstiftande makten i unionen. I Ministerrådet sitter en minister från varje medlemsstat, med uppgift att fatta beslut för sin regering i den fråga som behandlas. Institutionens sammansättning är baserad på vilket politikområde som är aktuellt för beslutsfattande. I jordbruksfrågor samlas EU:s jordbruksministrar, i miljöfrågor samlas dess miljöministrar, och så vidare. Möten i Ministerrådet leds av det land som för tillfället har ordförandeskapet i unionen och minst en representant från Kommissionen är närvarande (Tallberg, 2007, s. 123f). Ministerrådet har tre huvudsakliga uppgifter: att medverka vid lagstiftning, att verka som samordnare, samt att fungera som verkställande organ (Tallberg, 2007, s. 134f).

### 3.2.1 Ministerrådet och lagstiftning

Ministerrådet använder sig av två beslutsprinciper vid beslutsfattande, *enhällighet* och *kvalificerad majoritet*. Med *enhällighet* menas, precis som det låter, att samtliga medlemsländer måste vara överens för att ett förslag ska kunna antas. *Kvalificerad majoritet* innebär att medlemsländernas röststyrka baseras på befolkningens mängd. För att ett förslag skall kunna antas med denna beslutsprincip måste det ha stöd av 70 procent av det totala antalet rösterna i rådet. För politikområdena i andra och tredje pelaren, samt några få områden i första pelaren, fattas beslut med *enhällighet*. För beslut i de flesta politikområdena i första pelaren används *kvalificerad majoritet* (Tallberg, 2007, s. 45f).

Ministerrådet behöver inte ta hänsyn till parlamentets yttranden vid lagstiftning när *samråds- och samarbetsproceduren* används, även om parlamentet kan förhålla beslut i det senare fallet. Vid tillämpning av *medbeslutande- och samtyckeproceduren* likställs dock parlamentet med Ministerrådet som lagstiftare inom den Europeiska Unionen. Mer detaljerade tillvägagångssätt för dessa olika procedurer presenteras, som nämnts tidigare, i *bilaga 1*.

### 3.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet utses i allmänna val i medlemsländerna var femte år. Dessa val utser vilka 736 parlamentariker som ska utgöra parlamentet. Fördelningen av platser mellan medlemsländerna baseras på befolkningsmängd, och varierar från Tysklands 99 platser till Maltas fem. För närvarande består Europaparlamentet av 786 parlamentariker, på grund av utvidgningen av EU till Rumänien och Bulgarien 2007. Europaparlamentet har tre huvudsakliga uppgifter: att medverka i unionens lagstiftning, att besluta om EU:s budget, samt att övervaka den verkställande makten (Tallberg, 2007, s. 113).

#### 3.3.1 Parlamentet och lagstiftning

Två beslutsprinciper används i parlamentet, *Enkel majoritet* och *absolut majoritet*. Med *enkel majoritet* menas att över hälften av de närvarande parlamentarikerna måste rösta för ett förslag för att det skall antas. *Absolut majoritet* innebär att ett förslag bara kan antas om minst hälften av *samtliga* europaparlamentariker står bakom det (Tallberg, 2007, s. 46).

Europaparlamentets inflytande varierar i de fyra tidigare nämnda lagstiftningsprocedurerna unionen använder sig av. *Samrådsproceduren* innebär en mycket begränsad roll för Europaparlamentet. Parlamentet får yttra sig, men Ministerrådet behöver inte ta detta yttrande i beaktning vid beslut i frågan. *Samarbetsproceduren* innebär mer inflytande för parlamentet, vilket här har befogenheter att försvåra för Rådet att ta beslut i den aktuella frågan. Dock har parlamentet fortfarande inte möjlighet att helt förhindra ett eventuellt beslut. *Samtyckeprocedurens* användande är begränsat till främst de tillfällen då Kommissionen förhandlar med länder utanför EU om medlemskap, men ger dock möjlighet för Europaparlamentet att ge samtycke eller avvisa de förslag som läggs fram av Kommissionen. *Medbestämmandeproceduren* likställer parlamentet med Ministerrådet som lagstiftare, vilket innebär ett större inflytande för institutionen (Tallberg, 2007, s. 47ff).

### **3.3.2 Parlamentet och EU:s Budget**

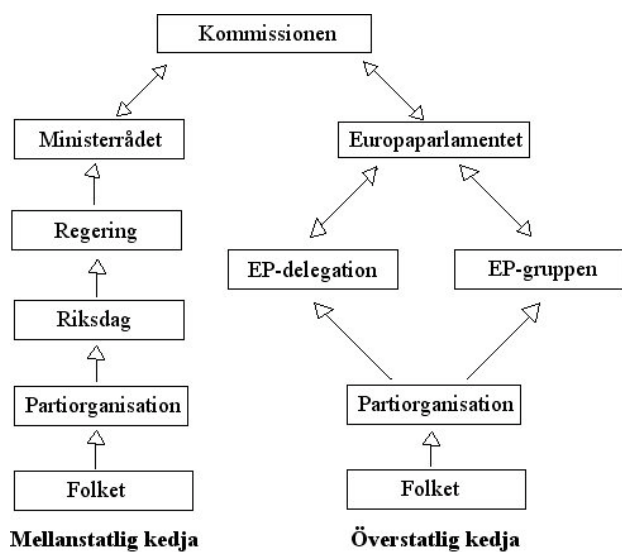
Tillsammans med Ministerrådet har Europaparlamentet till uppgift att besluta om EU:s budget, efter förslag från Kommissionen. Delar av budgeten är, enligt EU:s fördrag och gällande rättsakter, obligatoriska och Europaparlamentet har ingen befogenhet att ändra dessa. Exempel på en sådan obligatorisk del är anslag till jordbrukspolitiken. Dock har parlamentet möjlighet att förkasta budgeten i sin helhet och institutionen har även till uppgift att kontrollera hur Kommissionen har förvaltats föregående års budget ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)).

### **3.3.3 Parlamentet och övervakning av den verkställande makten**

Europaparlamentets inflytande är tämligen begränsat till övervakning av Kommissionen. Denna övervakning sker på tre sätt. För det första har parlamentet inflytande vid tillsättningen av Kommissionens ordförande och kommissionsledamöterna. Den som är nominerad till ordförande måste godkännas av Europaparlamentet. Även Kommissionskollegiet måste godkännas av parlamentet innan de kan tillträda. För det andra har parlamentet möjligheten att avsätta hela Kommissionen genom ett mistroendevotum. För det tredje kan parlamentet kontrollera det fortskridande arbetet i Kommissionen genom att hålla utfrågningar, öppna frågestunder och skrivna frågor. Här måste kommissionärerna redogöra för Europaparlamentet om den politiska utvecklingen (Tallberg, 2007, s. 118ff).

## **3.4 Två legitimitetsskapande delegationskedjor**

EU:s mellanstatliga, eller konfederativa drag, utgörs av att medlemsländerna har befogenheten att säga nej till vissa förslag som kommer ifrån EU. För att beslut ska kunna tas inom vissa områden inom det europeiska samarbetet, krävs ett godkännande av samtliga medlemsländer. Exempel på områden där det förekommer är vid beslut om nya fördrag och unionens utrikespolitik. Dock har de mellanstatliga inslagen minskat, till förmån för en mer överstatlig, eller federal, inriktning av EU. Det innebär att stater kan, på grund av röstning med kvalificerad majoritet i Ministerrådet, tvingas att genomföra förändringar som de har röstat emot. De federalt präglade institutionernas inflytande har ökat, på bekostnad av de frågeområden som präglas mer av mellanstatlighet. Detta dualistiska förhållande inom EU gör att unionen kan sägas ha både en mellanstatligt präglad delegationskedja och en överstatligt präglad delegationskedja (Blomgren & Bergman, 2005, s. 20f). Dessa delegationskedjor resulterar i olika sorters demokratiska ordningar, vilka presenteras i förenklad form i *figur 1*.



Figur 1. EU:s två delegationskedjor, från Blomgren & Bergman (2005).

### 3.4.1 Den mellanstatliga delegationskedjan

Den mellanstatliga delegationskedjan har sin utgångspunkt i folkets val av representanter. Var fjärde år väljer svenska folket sina representanter till riksdagen genom att rösta på en partiorganisation (Blomgren & Bergman, 2005, s. 23). Partiorganisationernas valresultat avgör hur många (om några alls) representanter de får i den svenska riksdagen. Det är sedan riksdagens uppgift att därefter utse en regering, vilken representerar Sverige i EU genom deltagande i Ministerrådet och Europeiska rådet. Dessa råd är i många avseenden de viktigaste institutionerna i EU:s beslutssystem. Detta eftersom det är här regeringsföreträdarna förhandlar fram regelverk som medlemsstaterna måste följa, genom förordningar och direktiv. Det är här den mellanstatliga delen i det sammanlänkade statsskicket tydliggörs. Beslut i Ministerrådet och Europeiska rådet kräver många gånger enhällighet och medlemsländernas samarbete i dessa institutioner får därför en konfederal karaktär (Blomgren & Bergman, 2005, s. 24).

### 3.4.2 Den överstatliga delegationskedjan

Den överstatliga delegationskedjan utgörs av att folket röstar i val till Europaparlamentet var femte år. Där utser folket sina representanter genom att lägga sin röst på en partiorganisation. Det är sedan dessa partiorganisationer som ges mandat i Europaparlamentet (Blomgren & Bergman, 2005, s. 23). Europaparlamentet är centralt för ett demokratiskt förankrat EU, eftersom det är det enda direktvalda organet. Parlamentet har sedan Enhetsakten 1987 fått ökade maktbefogenheter och växt fram till att bli en av EU:s viktigaste institutioner.

Europaparlamentet har under unionens utveckling ökat sin makt på bekostnad av de nationella parlamenten, och lagstiftar (tillsammans med Ministerrådet) överstatliga lagar inom en rad politikområden (Blomgren & Bergman, 2005, s. 26).

Vilka reformer av detta system och dessa institutioner finns då i Lissabonfördraget? Nästa kapitel försöker ge svar på denna fråga.

## 4. Institutionella förändringar genom Lissabonfördraget

I detta kapitel kommer de reformer som Lissabonfördraget innebär att behandlas. Fokus kommer att ligga på fördragets förändringar av de beslutsfattande mekanismerna och EU:s institutioner.

### 4.1 Lissabonfördragets innehåll

Den svenska regeringen ([www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)) sammanfattar de viktigaste reformpunkterna i Lissabonfördraget på följande sätt:

- Mer insyn och öppenhet i Ministerrådet
- Möjligheten för medborgare att uppmana Kommissionen till lagförslag genom medborgarinitiativet införs
- Medbeslutandeprocessen blir ordinarie förfarande vid lagstiftning
- Fler majoritetsbeslut i Ministerrådet
- Riksdagen får ökat inflytande genom övervakande av närhetsprincipens tillämpning
- Tydliga rättigheter för medborgarna
- Utrikespolitiken blir mer samordnad och en ”hög representant” utses
- Europeiska rådet får en fast ordförande
- Åtgärder mot klimatförändringar
- Kommissionens arbete effektiviseras genom mindre antal kommissionärer

Här behandlas enbart Lissabonfördragets institutionella påverkan på Ministerrådet, Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

#### 4.1.1 Ministerrådet

Ministerrådets reform i Lissabonfördraget består främst i att beslutande ska ske med kvalificerad majoritet, om inte annat anges. Detta ska ske vid beslutsfattande enligt vad som kommer att kallas *ordinarie lagstiftningsförfarande*. Från och med 2014 ska dessutom

kvalificerad majoritet<sup>8</sup> definieras som 55 procent av Ministerrådets medlemmar, vilka ska omfatta minst 65 procent av unionens befolkning. De 55 procenten måste dessutom bestå av minst 15 rådsmedlemmar. För att kvalificerad majoritet inte ska anses vara uppnådd, måste en blockerande minoritet bestå av minst fyra rådsmedlemmar (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 16). Denna form av kvalificerad majoritet gäller när Ministerrådet beslutar på förslag av Kommissionen eller den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik. I övriga fall skall kvalificerad majoritet bestå av minst 72 procent av Ministerrådets medlemmar, vilka tillsammans företräder minst 65 procent av unionens befolkning (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, artikel 238). De områden som tidigare krävde enhällighet, men i och med Lissabonfördraget kommer att övergå till röstning med kvalificerad majoritet i rådet anges i *Bilaga 2*.

Exempel på områden som kommer att förändras på detta sätt är det gemensamma arbetet inom den andra och tredje pelaren. Den andra pelaren, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), reformeras i Lissabonfördraget till att ”omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar” (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 24). Medlemsstaterna ska även stödja unionens utrikes- och säkerhetspolitik aktivt och vara lojala mot de åtgärder unionen genomför på detta område. De får inte heller agera mot unionens intressen på detta plan eller handla på sätt som anses minska unionens sken av sammanhållande kraft i de internationella relationerna (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 24). Samarbetet inom GUSP kommer i Lissabonfördraget fortfarande präglas av enhällighet, men till skillnad från nuvarande system införs röstning med kvalificerad majoritet inom vissa områden. Detta sker främst vid beslut för vilka åtgärder som ska tas, efter det att Europeiska rådet beslutat om strategiska intressen och mål för unionen. Kvalificerad majoritet kommer även att tillämpas inför beslut som lagts fram av unionens höge representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik eller Europeiska rådet på dess egen begäran (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 31).

Den tredje pelaren, straffrätligt och polisiärt samarbete, reformeras genom att politikområdena inom detta område går från enhälligt beslutsfattande till röstning med

---

<sup>8</sup> Nuvarande system för kvalificerad majoritet innebär, som nämnts på s. 14, att 70 procent av det totala antalet rösterna i Ministerrådet måste stöda förslaget för att det skall kunna antas.



kvalificerad majoritet. Det straffrättsliga samarbetet övergår till *ordinarie lagstiftningsförfarande* för Europaparlamentet och Ministerrådet (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, artikel 82), vilket även kommer att gälla för det polisiära samarbetet (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, artikel 87).

En annan reform av Ministerrådet är att institutionens överläggning och röstning vid utkast till lagstiftningsarbete offentliggörs (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 16).

Sieps ser övergången till *ordinarie lagstiftningsförfarande*, med kvalificerad majoritet i Ministerrådet och medbeslutande för Europaparlamentet, som en effektivisering av beslutsprocessen. Det blir lättare att fatta beslut i Ministerrådet, speciellt efter 2014 års reform av kravet för kvalificerad majoritet, och övergången till röstning med kvalificerad majoritet inom fler politikområden gör unionen handlingskraftigare. Författarna menar att efter utvidgningen av medlemsstater bör beslut genom enhällighet endast förekomma undantagsvis, eftersom detta riskerar att förlama beslutsfattandet (Hettne & Langdal, 2007, s. 4f).

Lagrådet uttryckte viss skepsis inför vissa av reformerna. De ansåg att riksdagens demokratiska kontroll av makten urholkas i väsentlig grad, på grund av överlåtelsen av normgivningskompetens till unionen beträffande det polisiära och straffrättsliga området. Lagrådet menar att övergången till majoritetsröstning på fler områden leder till att varken de svenska väjarna eller den svenska riksdagen kan ställa den svenska representanten i Ministerrådet till svars, i de fall denne har blivit nedröstad. Det som, enligt dem, är en ”fundamental princip för den svenska statsstyrelsen” får därmed inte genomslag inom de politikområden där beslutanderätten överläts till unionen (Lagrådet, 2005, s. 7). Dock anser Lagrådet att denna normgivningskompetens redan överlåtits och var ett av villkoren vid inträdet till unionen 1994, där gemenskapsrätten gavs företräde framför nationell rätt. Därför fann de att ett införlivande av konstitutionen var förenlig med regeringsformen, och en grundlagsändring inte nödvändig (Lagrådet, 2005, s. 8f).

De sakkunniga vid Uppsala Universitet menar, till skillnad från Lagrådet, att en grundlagsändring krävs för att genomföra dessa institutionella förändringar. Den saknade möjligheten att kunna utkräva alleuropeiskt ansvar för folkmängdsbaserat beslutsfattande i

Ministerrådet strider mot 1994 års analys av samarbetet. Principerna för statsskicket måste därför tas bort ur Regeringsformen 10:5 och en plattläggningsparagraf<sup>9</sup> måste införas för att kunna bejaka fördragsförslaget (Blomquist et al, 2003, s. 22).

Övergången till 2014 års röstning med kvalificerad majoritet ger, enligt de sakkunniga vid Uppsala Universitet, större befogenheter till unionens fyra största länder; Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien. Tillsammans utgör de 53 procent av unionens befolkning, vilket gör att de har lättare än andra medlemsländer att utgöra en blockerande minoritet. Dessa länder skulle då kunna få mer inflytande över politiken som förs, på bekostnad av medlemsstater med färre invånare. Remissvaret ifrågasätter att folkmängd ska tillmätas betydelse vid röstning i Ministerrådet, när församlingen inte samlat kan ställas till svars. Andra länders beslutsmakt kan inte påverkas av svensk opinionsbildning, och svenska medborgare kan inte påverka Ministerrådet på annat sätt än att rösta fram en ny regering vid nästa val. Den ökade makten över beslutsfattande för de fyra största staterna kan i förlängningen leda till legitimitetsproblem för EU (Blomquist, Bull & Gustavsson, 2003, s. 9f).

#### 4.1.2 Europaparlamentet

Europaparlamentets roll i det europeiska samarbetet förändras främst genom att medbeslutandeproceduren, vilken är den beslutsprocess vid lagstiftning där parlamentet har mest inflytande, blir till *ordinarie lagstiftningsförfarande* (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt, artikel 289 & 294). De områden som tidigare lagstiftades genom andra lagstiftningsprocedurer än medbeslutandeproceduren, men i och med Lissabonfördraget övergår till detta, anges i *Bilaga 2*. Vidare ska Europaparlamentet tillsammans med rådet lagstifta och utöva budgetfunktionen, samt även välja kommissionens ordförande. Sammansättningen av Europaparlamentet ska bestå av unionens företrädare, och deras antal får inte överstiga 750 (plus ordföranden). Minst sex ledamöter ska finnas per stat och ingen medlemsstat får ha mer än 96 representanter (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 14).

I Lissabonfördraget finns så kallade *pasereller*. Dessa innebär att Europeiska rådet får bemyndiga för Ministerrådet att besluta med kvalificerad majoritet på ett område där det krävs

---

<sup>9</sup> Plattläggningsparagraf innebär att EU-rätten ges företräde framför svensk lag och grundlag inom de områden riksdagen har överlämnat lagstiftningsbefogenhet till EU ([www.grundlagsutredningen.se](http://www.grundlagsutredningen.se)).

enhällighet i röstningen, utan att en fördragsändring sker. Dock får detta inte tillämpas på beslut som har försvarsmässiga eller militära konsekvenser. Europaparlamentet måste godkänna beslutet med en majoritet av sina ledamöter. Vidare måste även samtliga nationella parlament godkänna denna övergång till kvalificera majoritet för att det ska kunna träda i kraft. De nationella parlamenten har sex månader på sig, från det att Europeiska rådet har sänt över frågan till dem, att ta beslut. Om inget parlament invänder antas beslutet (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 48).

Sieps betonar att fördragets stärkande av Europaparlamentets roll, i och med att medbeslutande blir ordinarie lagstiftningsförfarande, och ökade öppenhet i Ministerrådets beslutsfattande är viktiga steg i riktning mot ett mer demokratiskt EU (Hettne & Langdal, 2007, s. 10). Införandet av *paserellerna* menar Sieps är av marginell praktisk betydelse, eftersom dessa är omringade av veton. Både Europaparlamentet och samtliga nationella parlament måste ge sitt godkännande, vilket kan vara svårt att få till stånd i en union bestående av 27 eller fler medlemsländer (Hettne & Langdal, 2007, s. 5).

#### **4.1.3 De nationella parlamentens roll**

Förutom att de nationella parlamenten har en betydande roll i ovan nämnda *pasereller*, förändras deras roll på fler sätt i Lissabonfördraget. De nationella parlamenten ska övervaka att subsidiaritetsprincipen följs, enligt protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Vidare ska de även utvärdera unionens politik inom ramen för frihet, säkerhet och rättvisa, samt övervaka Europols<sup>10</sup> och Eurojusts<sup>11</sup> verksamhet. De ska också delta i det interparlamentariska samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten, enligt de föreskrifter som ges i protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (Lissabonfördraget, fördraget om Europeiska Unionen, artikel 12).

De nationella parlamentens nya roll i och med fördraget anser Sieps vara svår att förutspå. Det kan bli svårigheter att avväga om parlamentens subsidiaritetskontroll kommer att enbart innefatta just subsidiaritet eller sträcka sig till enskilda sakfrågor. Vidare menar de att det finns en risk att parlamentens kontrollerande roll gentemot EU:s institutioner kan leda till att den förda politiken görs otydligare för att undgå konflikter (Hettne & Langdal, 2007, s. 10).

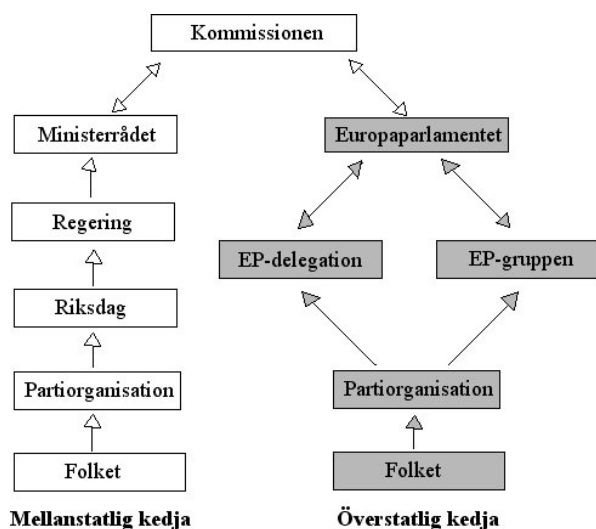
---

<sup>10</sup> Europol är unionens polisbyrå (Tallberg, 2007, s. 80).

<sup>11</sup> Eurojust är ett organ för samarbete mellan medlemsstaternas åklagare ([www.eu-upplysningen.se](http://www.eu-upplysningen.se)).

## 5. Diskussion

Hur förändras de över- och mellanstatliga maktrelationerna i EU:s sammanlänkade statsskick ifall Lissabonfördraget ratificeras? Till att börja med sker en förändring av hur makten delegeras från de svenska medborgarna (principal) till Ministerrådet och Europaparlamentet (agenter). Medbeslutandeprocessen kommer att tillämpas inom en rad politikområden där Europaparlamentets inflytande tidigare varit tämligen begränsat (till exempel jordbrukspolitiken) och blir dessutom till ordinarie lagstiftningsförfarande förutsatt att fördraget ratificeras. Detta innebär att beslutsfattande som principalen tidigare delegerat enbart till Ministerrådet, istället kommer att delas med Europaparlamentet. Europaparlamentets roll i det europeiska samarbetet stärks, på bekostnad av Ministerrådet, vilket gör att mer makt än tidigare kommer att delegeras till den överstatliga delegationskedjan.



figur 2. Den överstatliga delegationskedjan stärks vid ratificering av Lissabonfördraget.

Hur förändras då möjligheterna till ansvarsutkrävande för principalen med en ratificering av Lissabonfördraget? I fallet med ovan nämnda förändring av maktdelegeringen behöver medborgarna vända sig till representanter i både Ministerrådet och Europaparlamentet för att utkräva ansvar, vid beslut som tidigare enbart fattats av Ministerrådet. Medbeslutandeprocessen kommer att tillämpas för lagstiftning inom flera områden där parlamentet i nuläget inte har någon reell makt över beslutsfattandet. Fördelen med denna förändring är att Europaparlamentet är det enda direktvalda organet i EU:s system, och denna

viktiga funktion förstärks. Medborgarna kan avsätta representanter som inte sköter sin uppgift vid nästa parlamentsval. Representanternas röstning i frågor där parlamentet inte har någon reell makt över lagstiftningen (som till exempel samrådsproceduren) är inte lika intressanta för medborgarna att utkräva ansvar för, som de frågor där representanterna har makt. När Europaparlamentets makt över lagstiftningen ökar måste därför representanterna i Europaparlamentet vara mer konsekventa i sin röstning, för att inte riskera missnöje hos medborgarna som röstat fram dem. Detta faktum minskar risken för *adverse selection* (dvs. att agenten har dold information gentemot principalen i fråga om agentens kompetens), eftersom missnöje kan äventyra eventuell framtid i parlamentet.

Att avsätta representanter som medborgarna anser bedriver felaktig EU-politik är inte lika lätt när det kommer till Ministerrådet. Ministerrådet består av representanter från landets regering och dessa väljs inte enbart på grund av hur de vill bedriva politik inom EU. Det finns en risk att medborgarna är missnöjda över representantens handlande på EU-nivå, men nöjda med hur representanten bedriver de nationella frågorna. Det blir därför inte lika självklart att avsätta representanten vid nästa valtillfälle. Det är heller inte säkert att EU-frågor är på agendan vid val till riksdagen. Det kan därmed vara svårt för medborgarna att avgöra representanters lämplighet inom det europeiska samarbetet, vilket kan resultera i agentproblem i form av *adverse selection*.

Det allvarligaste problemet för möjligheten till ansvarsutkrävande är, som även Lagrådet och de sakkunniga vid Uppsala Universitet påpekar, övergången till kvalificerad majoritetsröstning i Ministerrådet inom fler områden. Denna övergång gör att medborgarna inte kan utkräva ansvar av representanterna i Ministerrådet, vid de tillfällen representanterna följt medborgarnas linje men likväl blivit nedröstade. Denna problematik kan jämföras med de resonemang som fördes vid Förenta Staternas konstitutionella konvent 1787. Liksom deltagarna vid Förenta Staternas konstitutionella konvent var rädda för att en effektiv federal makt skulle kunna förtrycka deras viljor, kan ett effektivt EU komma att negligera medborgarnas vilja. Ett utvidgat EU riskerar att bli ineffektivt i sitt beslutsfattande om kravet på enhällighet i Ministerrådet kvarstår och lösningen på detta är, vilket även Sieps påpekar, mer tillämpning av kvalificerad majoritetsröstning. Risken finns dock att medborgarnas intresse motarbetas utan att dess representanter har makten att åtgärda det. Agentproblem, i form av *Madisons dilemma*, kan därför bli resultatet av denna institutionella reform.

*Paserellerna* öppnar dessutom möjligheten till kvalificerad majoritetsröstning inom ytterligare politikområden, utan att en fördragsändring sker. Medborgarna ges dock möjlighet att förhindra detta, vid de tillfällen det strider mot deras vilja. De måste då lita på att agenterna i Europaparlamentet och riksdagen fullföljer sina åtaganden, och röstar efter medborgarnas intresse. Därför finns alltid risken för agentproblem i form av *adverse selection*. Faktum att både Europaparlamentet och samtliga nationella parlament måste godkänna övergången till majoritetsröstning gör dock att denna risk är tämligen liten.

Den ökade öppenheten i Ministerrådet i och med Lissabonfördraget är en procedur som kan ses som ett försök att åtgärda eventuella agentproblem, genom *övervakning och rapporteringskrav*. På detta sett minskas risken för *dold information* och *dolda handlingar* vid beslutsfattande i Ministerrådet. Principalen får då möjlighet att utkräva ansvar av agenten på ett sätt som inte går i dagens system. På liknande sätt utgör de nationella parlamentens ökade befogenheter, i form av övervakning av subsidiaritetsprincipen, en reform för att undvika *dold information* och *dolda handlingar*. Denna nya roll ter sig lämplig för att undvika agentproblem på detta område, men är inte helt oproblematiske. Att de nationella parlamenten ska övervaka till exempel Ministerrådet innebär att de kommer att övervaka de egna partikamraterna. Det kan vara till gagn vid de tillfällen landet har en minoritetsregering, eftersom oppositionen då enklare kan övervaka regeringsföreträdarnas arbete och utkräva ansvar i subsidiaritetsfrågor. Problemet uppstår när landet har en majoritetsregering, eftersom parlamentens ståndpunkter i största del då förmodligen kommer att sammanfalla med regeringsrepresentanternas. Detta innebär att parlamenten i praktiken övervakar sig själva och kan leda till att ett redan komplicerat system kompliceras ytterligare utan att det leder till några reella effekter.

De demokratiska följderna blir således både positiva och negativa för de svenska medborgarna. Positiva genom att demokratin förstärks i unionen, genom Europaparlamentets ökade makt och ökade befogenheter att kontrollera representanternas handlingar. Europaparlamentets ökade makt stärker demokratin, eftersom parlamentet är EU:s enda direktvalda organ och väljs av medborgarna i medlemsländerna. Mer makt till denna institution innebär att mer makt i unionen utgår ifrån direkta val av medborgarna. De ökade befogenheterna att kontrollera representanternas handlingar (i och med ett öppnare Ministerråd och de nationella parlamentens roll som övervakare av subsidiaritetsprincipen) stärker demokratin, eftersom det underlättar ansvarsutkrävande. Former för

ansvarsutkrävande måste finnas i alla representativa demokratier och EU är menat att fungera som en demokrati av denna typ, vilket gör att dessa reformer stärker unionens demokratiska inslag. De följder av fördraget som är demokratiskt negativa för medborgarna är övergången till kvalificerad majoritetsröstning i Ministerrådet, inom en rad områden som tidigare har präglats av enhällighet. Denna reform försvårar möjligheten till ansvarsutkrävande avsevärt.

Lissabonfördraget innebär en effektivisering av det europeiska samarbetet. Trots att demokratin stärks i vissa avseenden vid en ratificering, löser det inte problemet med det demokratiska underskottet. All makt ska utgå från folket, vilket kanske stämmer om EU betraktas som ett enat område där medlemsstaternas medborgare definierar sig som européer mer än medborgare av sina respektive nationalstater. Det är dock tveksamt om svenska medborgare har denna syn på sig själva inom EU. Valdeltagandet vid val till Europaparlamentet är bara hälften av valdeltagandet vid riksdagsvalen, och vid riksdagsvalen har inte europafrågor högsta prioritet på den politiska agendan. Om de svenska medborgarna inte vill definiera sig mer som européer än medborgare av nationalstaten Sverige är fördragets utökning av kvalificerad majoritetsröstning i Ministerrådet demokratiskt tvivelaktig.

EU är menad att fungera som en representativ demokrati, men diskussionen om det demokratiska underskotten kommer att fortgå. Oavsett om Lissabonfördraget ratificeras eller ej.

## KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING

- Allvin, Thomas. (2007). *Förteckning över reformfördragets ändringar i nuvarande fördrag*, Utredningstjänsten, Stockholm; Sveriges Riksdag
- Andersson, C. (2004). *Europaparlamentet*, Stockholm; SNS förlag
- Bergström, C. F. (2008). "Lissabonfördraget och det Irländska problemet – en snabbare lösning än väntat?". *Europapolitisk analys*, Nummer 12, oktober 2008, s. 1-6
- Blomgren, M. & Bergman, T. (2005). *EU och Sverige - ett sammanlänkat statskick*. Malmö; Liber
- Ersson, S. & Wide, J. (2005). "Sverige och EU: väljarnivån". I Blomgren & Bergman (red) *EU och Sverige - ett sammanlänkat statskick*. Malmö; Liber
- Gustavsson, J. & Tallberg, J. (2006). *Internationella relationer*. Lund; Studentlitteratur
- Hettne, J. & Langdal, F. (2007). Vad innebär reformfördraget? *European Policy Analysis*, 4, s. 1-10
- Heywood, A. (2004). *Political theory – An introduction*. New York; Palgrave MacMillan.
- Kiewet, D. R. & McCubbins, M. D. (1991). *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago, Ill.; University of Chicago Press
- Lissabonfördraget. (2007). *Konsoliderad version av EU:s fördrag*, Sieps
- Sjövik, K. (2002). "Demokratisk legitimitet och beslutseffektivitet: ett svårlöst dilemma". I Johansson (red) *Sverige i EU*. Stockholm; SNS förlag
- SOU 1999:64. Representativ demokrati. Stockholm: Demokratiutredningen
- Strøm, K. (2000). "Delegation and accountability in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*, no. 37, 2000, s. 261-289
- Tallberg, J. (1999). *Making states comply: the European Commission, the European Court of Justice & the Enforcement of the Internal Market*, Lund; Lunds Universitet (avhandling)
- Tallberg, J. (2007). *EU:s politiska system*, Lund; Studentlitteratur



## Elektroniska källor:

Sveriges godkännande av Lissabonfördraget,

<http://lissabonfordraget.se/nyheter/arkiv/riksdagen-rostade-ja-till-lissabonfordraget.php>

(2009-04-12)

Lissabonfördragets reform av EU:s tre pelare och EU-fördraget,

<http://lissabonfordraget.se/fordraget/index.php> (2009-04-22)

Irlands nej till Lissabonfördraget i folkomröstning,

<http://lissabonfordraget.se/nyheter/arkiv/irlandarna-sa-nej--vad-hander-nu.php> (2009-04-12)

Irlands garantier och kommande folkomröstning om Lissabonfördraget,

<http://lissabonfordraget.se/nyheter/arkiv/irland-fick-garantier-pa-toppmotet.php> (2009-04-12)

Anna König Jerlmyr om Lissabonfördraget,

[http://www.moderat.se/web/Lissabonfordraget\\_ger\\_Sverige\\_mer\\_att\\_saga\\_till\\_om.aspx](http://www.moderat.se/web/Lissabonfordraget_ger_Sverige_mer_att_saga_till_om.aspx)

(2009-04-14)

Vänsterpartiet om Lissabonfördraget,

[http://www.vansterpartiet.se/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1866:inget-gehterpartiets-vilandefaring&catid=288:eu&Itemid=246](http://www.vansterpartiet.se/index.php?option=com_content&view=article&id=1866:inget-gehterpartiets-vilandefaring&catid=288:eu&Itemid=246) (2009-04-15)

Vänsterpartiets EU-parlamentariker Jens Holm om Lissabonfördraget,

<http://www.jensholm.se/2008/11/21/lissabonfordraget-superstaten-nasta/> (2009-04-15)

Demokratiska principer som är menade att präglade det europeiska samarbetet,

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_sv.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_sv.htm) (2009-04-16)

Information om konsoliderad version av Lissabonfördraget,

<http://www.eu-upplysningen.se/Aktuellt/Lissabonfordraget/> (2009-04-24)

Information om Lagrådet, <http://www.regeringen.se/sb/d/2483/a/17373#17373> (2009-04-26)

Information om EU:s tre pelare,

<http://www.eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-EG-ratten/> (2009-05-07)

Information om EU:s lagstiftningsinstrument,

<http://eu-upplysningen.se/Lagar-och-regler/Om-rattsakterna/> (2009-05-08)

Europaparlamentets inflytande över EU:s budget,

<http://eu-upplysningen.se/Institutioner-och-beslutsprocesser/EUs-institutioner/Europaparlamentet/Europaparlamentets-inflytande/> (2009-05-09)

Den svenska regeringens sammanfattning av de viktigaste reformpunkterna i

Lissabonfördraget, <http://www.regeringen.se/sb/d/9242/a/89146> (2009-05-15)

Definition av plattläggningsparagraf,

[http://www.grundlagsutredningen.se/templates/pages/StandardPage\\_\\_\\_\\_240.aspx](http://www.grundlagsutredningen.se/templates/pages/StandardPage____240.aspx)

(2009-05-17)

Information om Eurojust,

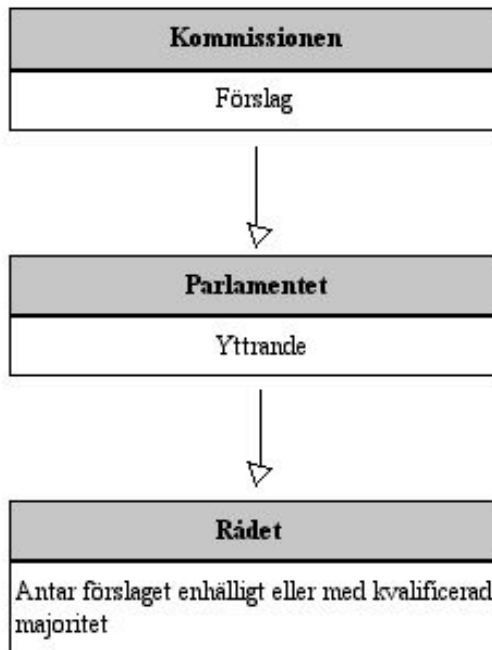
<http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Straffratt-och-brottsbekampning/Eurojust/>

(2009-05-16)

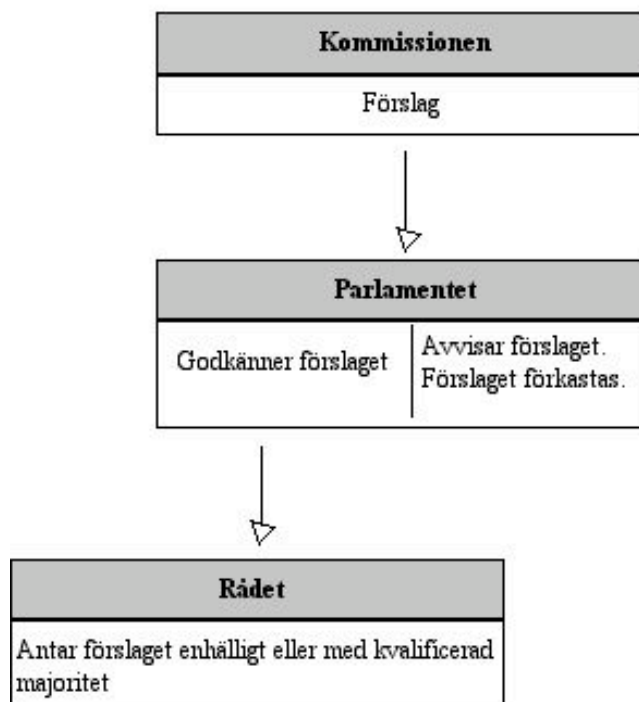
## Schematisk presentation av EU:s olika lagstiftningsprocedurer

Utarbetade utifrån Tallberg (2007).

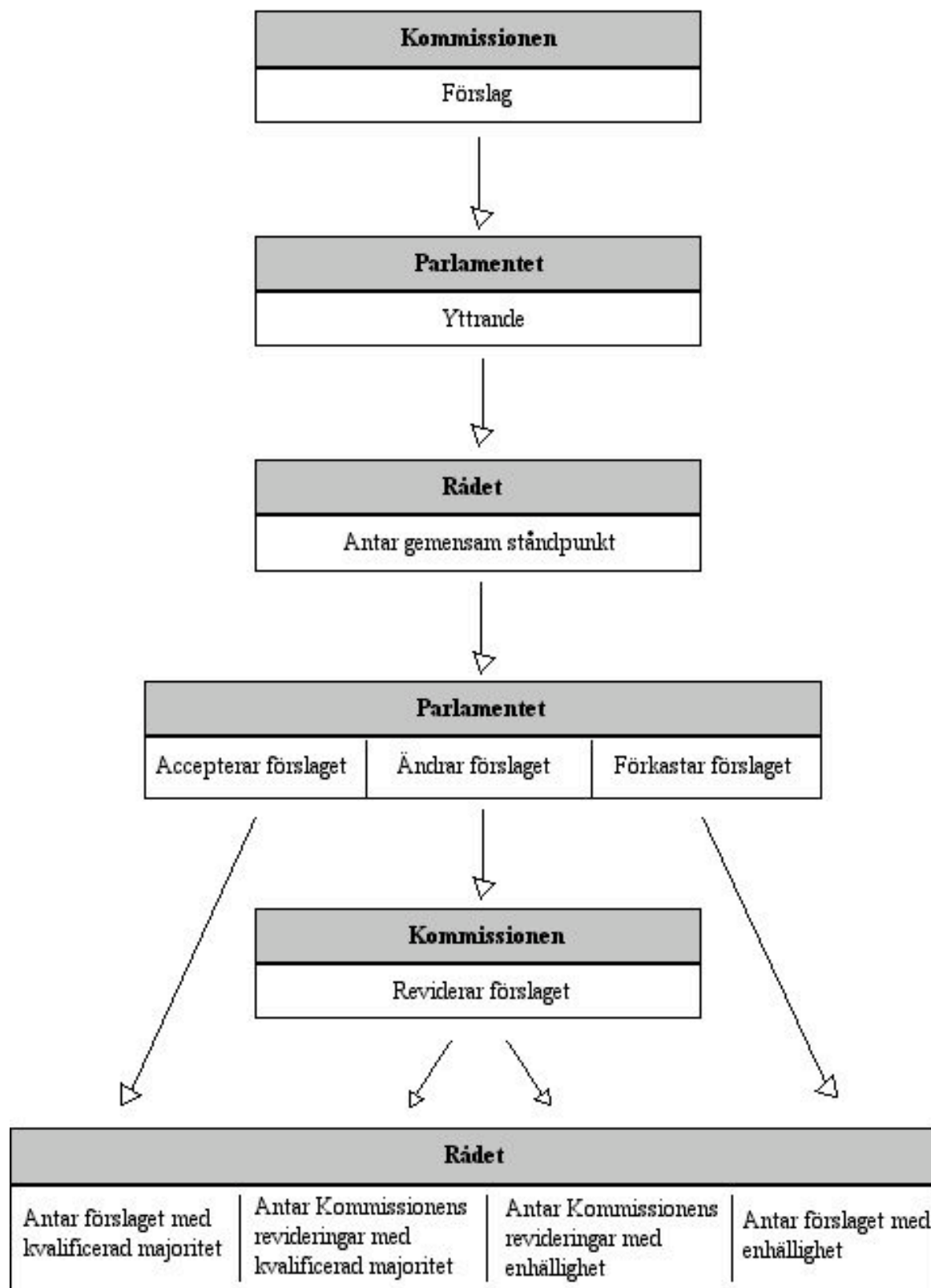
### SAMRÅDSPROCEDUREN



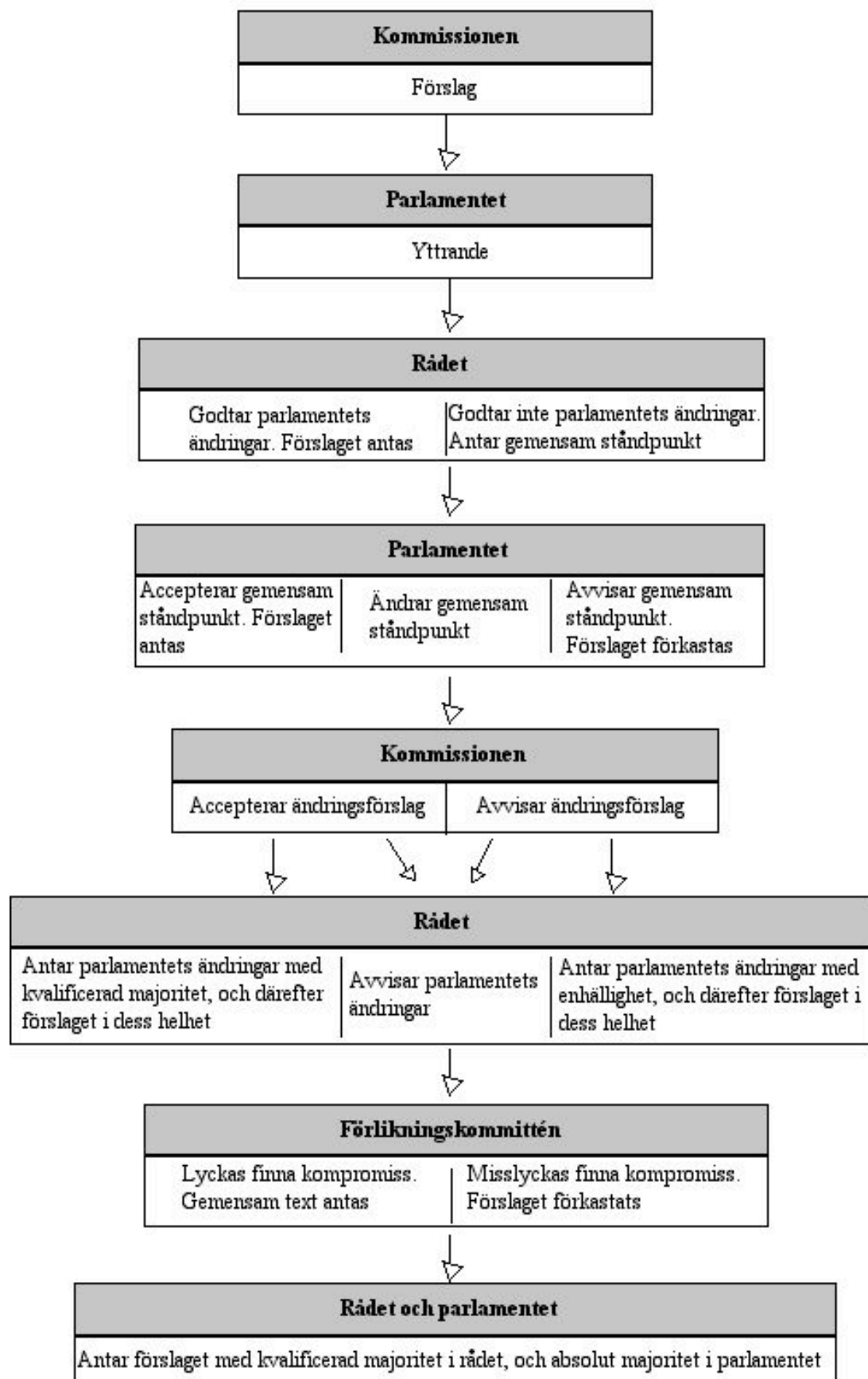
### SAMTYCKEPROCEDUREN



SAMARBETSPROCEDUREN



MEDBESLUTANDEPROCEDUREN



## REFORMFÖRDRAGETS ÄNDRINGAR

Dessa listor är utarbetade utifrån Allvin (2006).

### **Rättsliga grunder där Lissabonfördraget innebär en övergång till kvalificerad majoritet i Ministerrådet:**

- Beslut för att fastställa turordningen för utövandet av rådets ordförandeskap
- Regler för kommissionens genomförandebefogenheter
- Fri rörlighet för arbetstagare, även inom området för samordning av socialförsäkringssystem
- Antagande av direktiv för samordning av medlemsstats lagar om upptagande och utövande av förvärvsverksamhet som egen företagare
- Ändring av vissa av Europeiska centralbankssystemets stadgar på förslag av kommissionen
- Transportpolitik
- Straffrättsligt och polisiärt samarbete (inkl. asyl- och invandringspolitik, viseringar, yttre gränskontroll, civilrätt och övrig politik som rör personers fria rörlighet)
- Villkor för bosättning och inresa
- Åtgärder för fastställande av rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligt bosatta i en medlemsstat får bosätta sig andra medlemsstater
- Samarbete mellan medlemsstat och straffrättsliga myndigheter vid rättsliga förfaranden och verkställande av beslut, samt underlättande av utlämning
- Harmonisering av straffrättsliga bestämmelser
- Europol
- Eurojust
- Åtgärder inom kulturområdet
- Utnämning av ECB:s direktion

### **Rättsliga grunder där Lissabonfördraget innebär en övergång ”ordinarie lagstiftningsförfarande” (medbeslutande):**

- Reglering av kommittologin
- Beslut om att regler om etableringsrätt inte ska gälla vissa sektorer
- Beslut om att utöka principen om icke-diskriminering av tjänsteföretagare till att även innefatta tjänsteföretagare från länder utanför EU som etablerat sig inom EU
- Liberalisering av särskild tjänst
- Åtgärder angående kapitalrörelser till eller från tredjeland vad gäller etablering, direktinvestering, tillhandahållande av finansiella tjänster eller emission och introduktion av värdepapper
- Åtgärder för att avlägsna snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden
- Föreskrifter om det multilaterala övervakningsförfarandet, när det gäller medlemsstaternas ekonomiska politik
- Ändring av vissa artiklar i ECBS-stadgan
- Åtgärder angående användningen av euron som valuta
- Sammanhållningsfonden och strukturfonderna
- Tillämpning av jordbrukspolitikens konkurrensregler
- Lagstiftning inom jordbrukspolitiken

- Viseringslistan
- Villkor för inresa och bosättning
- Åtgärder för fastställande av rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligt bosatta i en medlemsstat får bosätta sig andra medlemsstater
- Samarbete mellan medlemsstat och straffrättsliga myndigheter vid rättsliga förfaranden och verkställande av beslut, samt underlättande av utlämning
- Harmonisering av straffrättsliga bestämmelser
- Europol
- Eurojust
- Icke-operativt samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter
- Fastställande av ram för genomförande av handelspolitiken
- Finansiellt, ekonomiskt och tekniskt samarbete med tredje land
- Upprättandet av särskilda rättsinstanser i EG-domstolen
- Ändring av EG-domstolens stadga
- Tjänsteföreskrifter för EU-tjänstemän
- Finansiella regler om hur EU:s budget ska genomföras och regler om finansiell kontroll
- Ge domstolen behörighet att avgöra tvister om rättsakters tillämpning angående industriellt rättsskydd