

GRUNDLAG 2000 – OM EU-MEDLEMSKAPETS INTÅG I DEN SVENSKA GRUNDLAGEN OCH DESS KONSTITUTIONELLA KONFLIKTER

Av Therese Helin¹

Sveriges anslutning till Europeiska unionen år 1995 har otvivelaktigt medfört nya politiska, ekonomiska och sociala utmaningar för det svenska samhället. Något som har hamnat lite i skymundan i den offentliga debatten är den stora utmaning EU-medlemskapet innebär för den svenska grundlagen, särskilt mot bakgrund av det nya Lissabonfördraget. Så länge Sverige har varit medlem i EU kan grundlagen inte sägas ha varit särskilt upplysande vad gäller att avspegla de konsekvenser medlemskapet innebär för svensk del. Att grundlagen har haft svårt att hänga med i svängarna bekräftas av det stora reformbehov som ansågs nödvändigt och EU-medlemskapet lyftes fram som ett av skälen till en grundlagsreform. I ett försök att komma tillrätta med problemet presenterade Grundlagsutredningen ett förslag till en ny paragraf i regeringsformen, vilken uttryckligen stadgar att Sverige är medlem i EU. Förslaget antogs sedan av riksdagen och bestämmelsen, RF 1:10, återfinns numera i 2011 års regeringsform. I artikeln diskuteras, med utgångspunkt i denna bestämmelse, huruvida den nya regeringsformen kan anses avspegla EU-samarbetets konsekvenser på ett ändamålsenligt sätt. Författaren argumenterar för att grundlagen bör vara ett modernt lagstiftningsinstrument som ger en tydlig bild av den konstitutionella verklighet Sverige lever i till följd av EU-medlemskapet, men att den nya grundlagen inte kan anses leva upp till detta mål. Den konstitutionella balansgången anges vara en av de främsta förklaringarna till detta.

I. INLEDNING

Den författning som gällde innan vår nuvarande författning trädde i kraft var 1809 års regeringsform. Den blev snabbt omodern bland annat till följd av avskaffandet av ståndsriksdagen år 1866 och införandet av tvåkammarrisdag. Även den demokratisering som skedde under 1900-talets två första decennier medförde att grundlagen helt förlorade sin deskriptiva karaktär. Det uppstod en period då Sverige inte styrdes enligt den gällande grundlagen utan i vissa

¹ Juris studerande termin 8, Uppsala universitet. Ett stort tack riktas till professor Thomas Bull som har läst manus och haft kloka synpunkter och bidragit med givande diskussioner i den konstitutionella rättens stora värld.

centrala avseenden snarare i direkt strid med denna. Fredrik Sterzel har på ett mycket träffande sätt valt att kalla denna tid för ”det författningslösa halvsekle”.² Ett alltför stort glapp mellan verkligheten och regeringsformen hade uppstått, och från olika håll höjdes röster om att de rättsliga normerna bör spegla verkligheten, eftersom rättsläget då blir klarare och grundlagens ställning i folkmedvetandet stärks. En viktig ambition bakom 1974 års regeringsform, vilken föregicks av ett omfattande reformarbete, blev därför att spegla verkligheten och rådande maktförhållanden.³ Vår konstitution är därför starkt präglad av det deskriptiva synsättet, vilket innebär att den har till syfte att beskriva hur det faktiska styrelseskicket är, hur styrelseskicket är avsett att fungera och vilka grundprinciper som det vilar på.⁴ En av de viktigaste konstitutionella principerna är utan tvekan folksuveräniteten.

Reglerna för den svenska demokratin återfinns i regeringsformen och är nu 35 år gamla. Under de senaste 35 åren har den verklighet som sätter ramarna för den svenska demokratin genomgått relativt omfattande förändringar. Sveriges anslutning till Europeiska unionen är en sådan förändring. Sedan Sverige gick med i EU år 1995 har vi successivt överlåtitt maktbefogenheter i form av beslutanderätt till EU. Senaste gången frågan om överlåtelse av beslutanderätt var på tal var angående huruvida Sverige skulle tillträda Lissabonfördraget. Efter att alla medlemsstater godkänt och ratificerat fördraget kunde det träda i kraft i december 2009.⁵ Fördraget är i grunden ett ändringsfördrag av de tidigare EU-fördraget och EG-fördraget och förtydligar på många punkter det som redan idag gäller för EU-samarbetet.⁶ Men det innebär även en del viktiga förändringar för Sveriges konstitutionella system när det gäller själva förhållandet mellan Sverige och unionen. Det som åsyftas här är främst

2 Sterzel, Fredrik, *Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning*, 2 uppl., Uppsala 2009, s. 18 f.

3 Ruin, Olof i Sterzel, Fredrik, *EG och den svenska grundlagen – förbundsstat i vardande? Den svenska grundlagen inför EG*, Uppsala 1993, s. 18 f.

4 Smith, Eivind & Petersson, Olof (red.), *Konstitutionell demokrati; Konstitutionell demokrati som begrepp och som ideal*, 1 uppl., Stockholm 2004, s. 14.

5 Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EU:s officiella tidning 2007 C 306/1). I denna framställning benämns Fördraget om Europeiska unionen, EUF, och EG-fördraget som numera är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

6 Detta kan jämföras med Fördraget av den 29 oktober 2004 om upprättandet av en konstitution för Europa, Konstitutionsfördraget, (EU:s officiella tidning 2004 C 310/1), som var tänkt att ersätta alla tidigare fördrag med ett grundfördrag.

förändringar som har förstärkt EU:s kapacitet, vilka har resulterat i att ytterligare en maktförskjutning har ägt rum från riksdagen till EU:s institutioner.⁷

I och med att EU-samarbetets omfattning har vuxit avsevärt med tiden, och är det internationella samarbete som har störst inverkan på den svenska samhällsutvecklingen, förefaller det naturligt att ställa sig frågan på vilket sätt och i vilken utsträckning detta kommer till uttryck i 2011 års revidering av regeringsformen.⁸ Grundlagsutredningens uppdrag att genomföra en samlad översyn av regeringsformen slutfördes i slutet av 2008 och i sitt betänkande En reformerad grundlag (SOU 2008:125) presenterades ett förslag på införandet av en ny paragraf, RF 1:10, som bland annat klart uttrycker att Sverige är medlem i EU. Grundlagsändringen trädde ikraft den 1 januari 2011.⁹ Frågan om hur en reglering i grundlagen lämpligen bör utformas är inte ny, den diskuterades redan vid Sveriges tillträde till EU, men frågan har återigen hamnat i nytt ljus inte minst mot bakgrund av det påtagliga behov av en mer ändamålsenlig grundlagsreglering som det nya Lissabonfördraget lämnade efter sig.

I denna artikel diskuteras med utgångspunkt i RF 1:10 huruvida den nya regeringsformen kan anses avspegla EU-samarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Frågan illustrerar på ett tydligt sätt den svåra intresseavvägningen som måste göras mellan värnandet om vår rättstradition och konstitutionella principer å ena sidan och kravet på en modern grundlag som avspeglar en korrekt bild av den konstitutionella verklighet Sverige lever i till följd av EU-medlemskapet å andra sidan. Även andra intressanta frågor uppmärksammas i detta sammanhang, såsom vilken funktion grundlagen egentligen bör ha i vårt samhälle, varför EU-frågor vanligtvis betraktas som så känsliga frågor för grundlagen, vad avsaknaden av bestämmelser som reglerar Sveriges förhållande till EU kan betyda samt vilka frågor som enligt författaren borde ha fått en plats i grundlagen. Medlemskapet har utan tvekan medfört nya utmaningar för den svenska grundlagen, men den första tunga utmaningen möttes redan innan Sverige blev medlem i EU. I nästa avsnitt görs en kort historisk tillbakablick till det lagförslag som aldrig antogs, men som ändå har en del intressanta bidrag till diskussionen kring grundlagens ändamålsenlighet.

7 För några uppräknade exempel på förstärkningar av EU:s kapacitet se fotnot 40.

8 Regeringsformen (1974:152), reviderad (2011:109).

9 Se Lag (2010:1408) om ändring i regeringsformen.

2. ”PLATTLÄGGNINGSPARAGRAFEN” – BARA BÖRJAN PÅ DEN SVÅRA KONSTITUTIONELLA BALANSGÅNGEN

Inför Sveriges anslutning till Europeiska unionen tillsattes en utredning som antog namnet Grundlagsutredningen inför EG,¹⁰ vilken hade i uppgift att bland annat utreda vilka grundlagsändringar som kunde vara nödvändiga om Sverige skulle komma att ansluta sig till Europeiska gemenskaperna (EG).¹¹ Utredningen föreslog ett antal förändringar i regeringsformen, bland andra en ny paragraf i regeringsformens första kapitel om statsskickets grunder; RF 1:10. Utredningen hade tre utgångspunkter för sin grundlagsöversyn. För det första utgick den från principen om EG-rättens företräde framför nationell lag. Vidare anfördes att förändringsarbetet kan misstolkas på så sätt att det ligger inom vår grundlags kompetensområde att reglera EG-rätt.¹² För det andra anfördes att regeringsformen inte endast bör göra det möjligt för Sverige att bli medlem i EU utan också att vara medlem i EU. Av denna anledning ansågs det inte lämpligt att i detalj reglera EU-medlemskapets konstitutionella effekter, då det skulle leda till nya krav på anpassning och nya grundlagsändringar allteftersom integrationsarbetet fortsätter, vilket skulle försvåra för Sverige att vara medlem.¹³ För det tredje ansåg utredningen att ett medlemskap onekligen har så stor betydelse för svenskt samhällsliv att det på något sätt bör framgå i grundlagen. Mot bakgrund av dessa tre utgångspunkter förordade utredningen ett mera översiktligt förhållningssätt.¹⁴ Den föreslagna bestämmelsen hade följande lydelse.

”Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.”

10 JU 1991:03.

11 Prop. 1993/94:114, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen, s. 5. Ett förtydligande: Genom Maastrichtfördragets ikraftträdande 1 november 1993 upprättades Europeiska unionen innefattande de tre gemenskaperna. Det överstatligt präglade samarbetet skedde inom EG vilket är det samarbete som har störst påverkan ur konstitutionell synpunkt, varför utredningen antog namnet Grundlagsutredningen inför EG. Det var dock en anslutning till EU som var aktuellt för Sveriges del. Därav följer att det är EG-rätt som är den korrekta benämningen vid denna tidpunkt.

12 SOU 1993:14, EG och våra grundlagar, s. 16.

13 SOU 1993:14, EG och våra grundlagar, s. 16.

14 Prop. 1993/94, s. 15.

Paragrafen blev den första stora utmaningen för regeringsformens första kapitel som inte är särskilt van vid normerande regler. Regeln säger kort och gott att svenska instanser har att följa de beslut som fattats på EU-nivå, vilket gör att den har en normativ karaktär. Bestämmelsen fick hård kritik på många håll i den offentliga debatten eftersom den ansågs innebära att Sverige lägger sig platt och blir överkört av EU. Den kom därför att kallas för plattläggningsparagrafen.

Men var det egentligen på det sättet paragrafen var avsedd att uppfattas? Olof Ruin som själv deltog i utredningen tycks mena att detta var en ren missuppfattning. Han har bland annat anfört att utredningen fann det angeläget att klargöra den relation som uppstår mellan Sverige och EU om beslut dessförinnan tagits om ratificering av fördrag och överlåtelse av beslutsbefogenheter. Paragrafen onödiggör uttryckligen ytterligare ändringar av RF för att Sverige ska kunna fullgöra de förpliktelser som följer av medlemskapet. Men paragrafen ger inte EG-rätten genomslag, utan det följer uteslutande genom att Sverige ansluter sig till EU och överlåter beslutanderätt enligt de fördrag som ratificerats.¹⁵ EG-rättens företrädesprincip gäller oavsett vad som står i den svenska grundlagen och paragrafen täcker inte automatiskt in alla kommande traktatförändringar, utan sådana beslut måste fattas enligt den i grundlagen angivna ordningen som gäller för överlåtelse av beslutanderätt. Det är först när detta har skett som paragrafen på nytt speglar ett rättsläge och inrymmer en norm: den att beslut ska följas. Den lägger oss inte platt inför kommande traktatförändringar, men möjligen binder den Sverige för själva synsättet att EG-rätten har företräde.¹⁶

Regeringen hade uppenbarligen en annan uppfattning och menade att trots att EU-samarbetet har vissa överstatliga drag är det i grunden ett samarbete mellan suveräna stater, vilket innebär att det är medlemsstaterna och inte EU:s institutioner som sätter gränsen för hur långt samarbetet ska sträcka sig och vilken kompetens EU-organen ska ha. Det underströks särskilt att EU-samarbetet bygger på av medlemsstaterna tilldelade befogenheter och att unionen inte har någon så kallad kompetens-kompetens, det vill säga att unionen inte kan tilldela sig själv någon befogenhet.¹⁷ Regeringen anförde att Sverige inte ska binda sig självt till ett godtagande av gällande rättsläge inom EU, utan vi ska bevara vår frihet att tillsammans med de andra suveräna

15 Ruin, EG och den svenska grundlagen – förbundsstat i vardande?, s. 23.

16 Ruin, EG och den svenska grundlagen – förbundsstat i vardande?, s. 23 f.

17 Prop. 1993/94:114, s. 15 ff.

staterna utforma principerna för det framtida samarbetet.¹⁸ Den föreslagna bestämmelsen kunde alltså riskera att begränsa denna frihet och avfärdades.

Vilken ståndpunkt man än väljer att inta kan man iaktta det som kommer att visa sig vara bara början på den svåra ”konstitutionella balansgången”¹⁹ som EU-medlemskapet innebär. Denna balansgång illustrerar i grund och botten den oundvikliga intresseavvägning som måste göras mellan värnandet av den konstitutionella traditionen och våra konstitutionella principer å ena sidan och kravet på en modern grundlag som avspeglar en korrekt bild av den konstitutionella verkligheten i Sverige följd av EU-medlemskapet å andra sidan. Vilket intresse som ska väga tyngre än det andra är ytterst en fråga för lagstiftaren. Även om det inte uttrycks särskilt klart i förarbetena var det rimligen detta som låg bakom regeringens ställningstagande. Att införa en normativ bestämmelse som reglerar förhållandet mellan Sverige och EU blev tydligen en alltför stor utmaning för grundlagen.

Det är antagligt att politikerna hyste farhågan att regeln kunde ge intrycket av att riksdagens konstitutionella ställning som folkets främsta företrädare väsentligen hade försämrats på grund av att dess lagstiftningsmakt hade minskat om företrädesprincipen hade fått komma till uttryck i grundlagen. Den politiska oviljan som grundar sig i en rädsla att reglera för mycket eller med andra ord ”reglera fast sig” i ett visst läge kan skönjas. Så här i efterhand kan man ändå inte låta bli att fråga sig om paragrafen verkligen kunde begränsa Sveriges frihet. EU är vad medlemsstaterna vill att EU ska vara och detta oberoende av vad som står i medlemsstaternas konstitutioner. Vidare kan man fråga sig om Sverige inte redan i praktiken har bundit sig att acceptera de regler som utfärdas på EU-nivå genom själva inträdet i EU.²⁰ Men givetvis hade det blivit en skillnad om företrädesprincipen hade blivit grundlagsfäst. Det kan också noteras att en bestämmelses avsedda funktion inte är detsamma som hur den faktiskt kan komma att uppfattas och att det senare i detta fall vägde tyngre.

18 Prop.1993/94:114, s. 20.

19 Begreppet konstitutionell balansgång är författarens och används här som ett analytiskt verktyg.

20 Det är inte möjligt att vara medlem i Europeiska unionen utan att respektera EU-rättens företräde. Det är Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen) som reglerar Sveriges överlåtelse av beslutanderätt och införlivar EU-rätten i svensk rätt, se 2, 3 och 4 §§.

3. ANDRA GÅNGEN GILLT – EU-MEDLEMSKAPETS INTÅG I DEN SVENSKA GRUNDLAGEN

3.1 GRUNDLAGSUTREDNINGENS NYA LAGFÖRSLAG

Till följd av att plattläggningsparagrafen aldrig intogs i regeringsformen och att någon annan allmän bestämmelse om EU-medlemskapet inte heller föreslogs har grundlagen inte varit särskilt upplysande när det gäller Sveriges förhållande till EU. Att samarbetet skulle komma att utvecklas så snabbt mellan de europeiska länderna och nå den omfattning det har idag, var kanske inte vad man från början hade föreställt sig. Att den svenska grundlagen har haft svårt att hänga med i svängarna bekräftas av det stora reformbehov som ansågs nödvändigt och EU-medlemskapet lyftes fram som ett av skälen till en grundlagsreform.²¹

Grundlagsutredningen är den parlamentariskt sammansatta kommittén som i juli 2004 fick i uppdrag att göra en samlad översyn av 1974 års regeringsform.²² I huvudsak skulle utredningen främst inrikta arbetet på tre saker, nämligen att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för den svenska demokratins funktionssätt samt att höja valdeltagandet.²³ Det sistnämnda reformsyftet kan enligt min mening tyckas lite märkligt eftersom grundlagsändring är en ovanlig metod för att uppnå målet att få fler att rösta. Kommittén gavs vida ramar, men att göra en total författningsreform var det dock inte fråga om.²⁴ Drygt fyra år senare, i slutet av 2008, kom slutprodukten av det omfattande reformarbete som hade företagits. I betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) föreslogs en ny 10 § i regeringsformens första kapitel med följande lydelse.²⁵

21 Kommittédirektiv 2004:96, En samlad översyn av regeringsformen, s. 6.

22 Se Dir. 2004:96.

23 Dir. 2004:96, s. 1 f.

24 Härav föll de grundläggande principerna för statskicket som fastslås i regeringsformens första kapitel utanför uppdraget och likaså det förhållandet att Sverige är en monarki. Dir. 2004:96, s. 1 f. Det ska förtydligas att det angående frågan att höja valdeltagandet främst var fråga om att göra en översyn och utvärdering av det svenska valsystemet. I direktivet uttrycks att i samband med detta bör kommittén även beakta det låga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet. Det framlyfts att det låga och sjunkande valdeltagandet är en oroande utveckling och det ansågs därför angeläget att kommittén analyserade orsakerna till detta. Dir. 2004:96, s. 9, 13 f. Utredningen skulle i detta sammanhang överväga om det fanns anledning att ändra de kriterier som gäller för rösträtt och valbarhet i val till Europaparlamentet, men fann att det saknades tillräckligt starka skäl att frångå den gällande ordningen att rösträtt och valbarhet är knutna till myndighetsålder och inte till kalenderår. SOU 2008:125 En reformerad grundlag, s. 191, 193.

25 I denna framställning fokuseras endast på den första meningen i stadgandet.

”Sverige är medlem i Europeiska unionen. Sverige deltar även inom ramen för Förenta nationerna och Europarådet samt i andra sammanhang i internationellt samarbete.”

En första fråga som dyker upp är hur denna bestämmelse ska förstås, det vill säga om och i sådant fall på vilket sätt den skiljer sig från den tidigare plattläggningsparagrafen. I nästa avsnitt ägnas uppmärksamhet åt dessa frågor.

3.1.1 EN DESKRIPTIV ELLER NORMATIV REGEL? DET NORMERANDE I DET DESKRIPTIVA

Hur den nya föreslagna paragrafen ska förstås, det vill säga om den är avsedd att ha normativ verkan eller om den bara är tänkt att beskriva ett faktiskt förhållande är inte alldeles givet. Låt oss först betrakta bestämmelsen som normativ. En normativ konstitution svarar på frågan hur det ska, kan eller bör vara.²⁶ Den är då avsedd att fungera mera som ett styrande dokument på så sätt att den ger bindande direktiv om hur myndigheterna samt riksdag och regering ska handla.²⁷ Blott ett konstaterande att Sverige är medlem i Europeiska unionen skulle kunna tolkas på det sättet att det innefattar alla de effekter som följer av medlemskapet, såväl rättsliga och politiska som ekonomiska effekter. Av intresse här är kanske främst de konstitutionella effekterna, såsom att offentliga organ har att respektera EU-rättens företrädare på de områden vi har överlåtit beslutanderätt.

Medlemsstaterna har även i övrigt en lojalitetsplikt gentemot unionen.²⁸ En annan viktig sak är att i och med att Europeiska unionen blivit ett eget rättssubjekt är det inte längre medlemsstaterna utan unionen som ingår vissa internationella avtal med tredje land och internationella organisationer inom ramen för den befogenhet den har tilldelats.²⁹ Vid ett första påseende kan det tyckas att det inte finns några hinder mot att bestämmelsen tolkas på det viset eftersom den lämnar öppet för vilka effekterna kan vara, vilka ju kan förändras med tiden. Med en sådan tolkning kan man nästan tala om underförstådda

26 Smith & Petersson, Konstitutionell demokrati, s. 15.

27 Nergelius, Joakim, Statsrättens grunder, 2 uppl., Lund 2010, s. 19.

28 Se artikel 4.3 EUF. Lojalitetsprincipen är en allmän folkrättslig regel och är fastslagen i 1969 års Wienkonvention. Medlemsstaten inbegripet även dess domstolar, centrala, regionala och lokala myndigheter är förpliktade till lojalt samarbete. Enligt författarens mening kan den liknas vid en fördragsfäst företrädesprincip, men denna följer endast av praxis.

29 Se artikel 47 EUF och artikel 216 FEUF. Detta torde främst innebära en utvidgad befogenhet på det handelspolitiska området, Bergström Carl Fredrik m.fl., Sieps rapport 2008:11 Lissabonfördraget, s. 49 f.

effekter,³⁰ det vill säga att de är underförstådda i den meningen att de inte uttryckligen omnämns i grundlagstexten, men vi förutsätts följa dem.

En sådan tolkning är dock inte helt invändningsfri. Det största problemet är att tolkningen ter sig svårörenlig med karaktären hos en normativ bestämmelse. För att den ska kunna fungera som bindande direktiv måste regeln enligt författarens mening vara något mer preciserad. Att i lagtexten endast ange att Sverige är medlem i Europeiska unionen och sedan tolka in alla tänkbara effekter av medlemskapet i lokutionen gör att bestämmelsen blir mycket svårbegriplig och vag. De som har att följa en regel måste veta vad det är som ska följas och de så kallade underförstådda effekterna kan därför inte anses uppfylla kravet på tillräcklig tydlighet och förutsebarhet. Detta kan jämföras med reglerna om valsystemet, vilka förutom att beskriva valsystemets uppbyggnad också är vägledande för hur detta system ska och bör se ut. Även bestämmelsen om lagrådsgranskningen i 8:21 RF kan anses vara tillräckligt preciserad för att kunna ge tydlig vägledning för dem som har att följa regeln.

Utredningen är relativt kortfattad när det gällde att ta ställning till hur EU-samarbetet bör komma till uttryck i grundlagen. Den hänvisade tillbaka till en av grundtankarna som låg bakom införandet av 1974 års regeringsform, nämligen att den borde avspegla de faktiska politiska förhållandena i landet. På EU-området kunde regeringsformen knappast anses leva upp till denna målsättning. Hänvisningen till EU i 1974 års regeringsform skedde endast i fyra utspridda och mer funktionellt inriktade paragrafer och medlemskapet gick bara indirekt att utläsa ur dessa.³¹ Regeringen instämde med utredningen att medlemskapet tydligt bör framgå för den som tar del av regeringsformen.³²

30 Detta ska ej blandas ihop med principen om underförstådda befogenheter (även kallad doktrinen om förutsatta befogenheter), vilken är en annan erkänd folkrättslig princip. Den innebär att om ett fördrag tillägger en institution en uppgift måste det underförstått också anses anförtro institutionen de befogenheter som krävs för att fullgöra uppgiften. Principen kan på sätt och vis sägas vara inbyggd i fördraget, se exempelvis flexibilitetsklausulen artikel 352 FEUF. Se Melin, Mats & Schäder, Göran, EU:s konstitution: maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 6 uppl., Stockholm 2004, s. 28. Principen framgår bland annat av det så kallade ERTA-målet, se mål 22/70 Kommissionen mot Rådet [1971] ECR 263 (vol. I s. 551).

31 SOU 2008:125, s. 497. Dessa paragrafer var enligt numreringen i 1974 års regeringsform 8:4, 10:2, 10:5 samt 10:6.

32 Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag s. 194.

En av remissinstanserna, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), anförde att den föreslagna bestämmelsen innebär att EU-medlemskapet blir en del av det svenska statsskicket, vilket medför att gränserna för hur omfattande överlåtelse av beslutanderätt som är möjlig enligt RF 10:6 blir än mer oklara.³³ En sådan tolkning tycks innebära att RF 1:10 ges en viss normativ verkan. Regeringen tillbakavisade detta och menade att Sverige redan är medlem i EU och det faktum att medlemskapet lyfts fram i det inledande kapitlet i regeringsformen medför inte någon faktisk ändring av rättsläget. Mot bakgrund av detta ger förarbetsuttalandena egentligen inte stöd för någon annan tolkning än att RF 1:10 är avsedd att endast vara deskriptiv, alltså att man endast avser att upplysa allmänheten om det förhållandet att Sverige är medlem i EU. Med tanke på hur det förra förslaget bemöttes är det inte särskilt troligt att utredningen återigen skulle föreslå en normativ regel.

Det är här intressant att jämföra regeringens argument när det gäller det nya förslaget med det resonemang som fördes angående plattläggningsparagrafen: hur en bestämmelse är avsedd att fungera är inte detsamma som hur den i realiteten kan komma att uppfattas och i detta fall vägde det förra tyngre.

Att Sverige är medlem i EU kanske varken ter sig som en nyhet eller är särskilt upplysande för den medborgare som hade hoppats på att få mer vägledning i grundlagen i sökandet efter svaret på frågan hur den konstitutionella verklighet Sverige lever i till följd av medlemskapet ser ut.³⁴ Men trots detta får det ändå sägas vara på tiden att ett dylikt stadgande införs, särskilt mot bakgrund av att utredningen redan för femton år sedan konstaterade att medlemskapet onekligen har så stor betydelse för svenskt samhällsliv att det på något sätt bör framgå av grundlagen. Det till synes ofrånkomliga i grundlagsfädernas tankar lever vidare.

En viktig sak som kan ifrågasättas är om inte alla rättsregler egentligen är normativa. Tanken är att även en deskriptiv regel som exempelvis RF 1:10 måste åtföljas, det vill säga att Sverige inte kan frånträda sitt medlemskap i EU, för att det ska vara möjligt att tala om att "Sverige är medlem i Europeiska unionen". En rättsregel kan materiellt sett således inte äga giltighet om inte

33 Sieps remissyttrande över betänkandet SOU 2008:125, En reformerad grundlag.

34 Det kan tilläggas att Sieps i sitt remissyttrande anförde att markeringen av EU-medlemskapet i RF 1:10 skulle innebära att den vetgirige eller kritiske medborgaren som grundlagen måste vara skriven för blir upplyst om att grundlagen inte kan besvara alla frågor och att det finns anledning att söka vissa svar i EU:s grundläggande fördrag.

den verklighet vi lever i ser ut på exakt det viset som regeln beskriver.³⁵ Av den anledningen kan man säga att det ur en teoretisk synvinkel finns ett normativt element även i en deskriptiv regel. Den centrala frågan blir då huruvida det kan anses motiverat att upprätthålla distinktionen mellan deskriptiva och normativa regler. Det som tycks vara avgörande är intentionen, det vill säga det bakomliggande syftet med bestämmelsen.

Såväl utredningen som regeringen tycks inte ha åsyftat någonting annat med RF 1:10 än att endast beskriva och upplysa om ett rådande förhållande. När det däremot gäller regeln om lagrådsgranskningen i RF 8:21 är denna avsedd att ha en mer praktisk effekt, nämligen den att regeringen och/eller ett riksdagsutskott ska inhämta ett yttrande från lagrådet när lagförslaget rör något av de i paragrafen angivna områdena. Intentionen kan vanligtvis utläsas ur den valda formuleringen av rättsregeln.

En deskriptiv regel brukar använda ordet ”är” för att beskriva ett visst förhållande, medan en normativ regel brukar använda orden ”ska” eller ”bör” för att markera att den är styrande. Även om en deskriptiv regel till viss del är normativ tycks det normativa inslaget inte vara lika starkt eller påtagligt som hos en normativ regel. Med andra ord kan en deskriptiv regel beskrivas som en underlåtenhetsregel (den uppmanar till att upprätthålla status quo), medan en normativ regel kan sägas vara en handlingsregel (den uppmanar till handling av något slag i en viss specifik situation). Slutsatsen av detta är att det ur en praktisk synvinkel ändå kan anses vara berättigat att skilja mellan deskriptiva och normativa regler.

3.1.2 EN FRAMTRÄDANDE ROLL PÅ EN UNDANSKYMD PLATS

Man kan fråga sig om och i sådana fall vad det spelar för roll att paragrafen kom att hamna just i första kapitlet i regeringsformen. I förarbetena understryks EU-samarbetets betydelse för det svenska samhället som det absolut mest centrala och betydelsefulla internationella samarbete Sverige deltar i.³⁶ Där sägs att samarbetet spelar en viktig roll för det svenska samhället och påverkar regeringens, riksdagens och förvaltningsmyndigheternas dagliga verksamhet och är därvid av stor vikt för medborgarna och även kommuner berörs i betydande omfattning.

35 Rättsregeln kan dock formellt sätt vara giltig, det vill säga att den har antagits i enlighet med gällande procedurregler.

36 SOU 2008:125, s. 497, Prop. 2009/10:80, s. 194.

Detta kommer bland annat till uttryck i den omfattande överlåtelse av beslutanderätt som har skett från riksdag och regering samt att en stor andel av de bestämmelser som svenska medborgare har att följa numera har sin grund i regler meddelade på EU-nivå. Unionsrätten har på dessa områden företräde framför konkurrerande nationella bestämmelser. Den slutliga uttolkningen av dessa bestämmelser sker av EU-domstolen och inte av de domstolar som i regeringsformen utpekats som de högsta dömande instanserna, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen.

På de områden beslutanderätt inte har överlåtits, inom utrikes- och säkerhetspolitiken, har samarbetet formellt inte samma påtagliga inverkan på det svenska rättssystemet. I realiteten innebär dock även dessa samlingsformer långtgående politiska och rättsliga bindningar för Sverige.³⁷ Att Sverige är medlem i EU bör därför anges redan i regeringsformens första kapitel om statsskickets grunder. Däremot ansågs det inte finnas någon anledning att låta medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av bestämmelserna i regeringsformen som på olika sätt påverkas.³⁸

Det är inte svårt att hålla med utredningen på den sistnämnda punkten. Det finns en risk för att lagtexten annars skulle bli alltför knölig och svåröverskådlig, eftersom de bestämmelser som påverkas av medlemskapet lätt kan förvandlas till en relativt omfattande textmassa. Den kritik som ändå kan riktas mot den valda lösningen är att medlemskapet, trots sina starka avtryck i det svenska samhället, hamnade allra sist på en tionde plats i kapitlet om statsskickets grunder. Mot bakgrund av förarbetsuttalandena framstår lösningen minst sagt som lite häpnadsväckande. EU-samarbetet blev en "outsider" i den svenska grundlagen. En tänkbar anledning är att utredningen ansåg sig inte finna en lämpligare plats i grundlagen.

Stadgandet i sig är tydligt i den meningen att det klart framgår av regeringsformen att Sverige är medlem i EU, men dess placering medför att medlemskapet får en tillbakadragen roll och att det på den grunden kan sägas att EU-medlemskapet inte kommer till särskilt tydligt uttryck i den nya grundlagen. Den kritiske medborgaren får lov att leta sig igenom hela kapitlet, paragraf för paragraf, för att till slut komma fram till det faktumet att Sverige är medlem i EU. I förevarande fall kan jämföras med den finska grundlagen där Finlands deltagande i internationellt samarbete kommer till uttryck redan

37 SOU 2008:125, s. 497.

38 SOU 2008:125, s. 498.

i första kapitlet om statsskickets grunder, första paragrafens tredje stycke, men det ska tilläggas att just EU-samarbetet inte omnämns explicit.³⁹

För att uppnå en större tydlighet och en mer ändamålsenlig reglering med avseende på hur den konstitutionella verkligheten ser ut, hade det varit högst önskvärt om det hade framgått att den svenska folkstyrelsen förverkligar sig på flera sätt än de i paragrafen angivna, det vill säga även på EU-nivå. Det hade inte varit alldeles tokigt om det följde av RF 1:1 stycke 2 att den svenska folkstyrelsen även förverkligas genom den parlamentariska församlingen, Europaparlamentet, inom Europeiska unionen. Man kan endast spekulera i huruvida ett dylikt stadgande skulle kunna påverka valdeltagandet i Europaparlamentsvalen. De senaste tre valen har dragits med låga procentsiffror⁴⁰ vilket bland annat har bidragit till att förstärka det så kallade demokratiska underskottet EU påstås ha lidit av under en lång tid. En förhoppning är att valdeltagandet kan få åtminstone en liten skjuts uppåt om grundlagen skulle göra medborgarna uppmärksamma på att även detta val är viktigt. Särskilt viktigt har valet blivit då Europaparlamentet genom artikel 14 EUF har fått en förstärkt roll i lagstiftningsprocessen i och med att det tillsammans med rådet ska lagstifta. Det som spökar bakom kulisserna är naturligtvis en av de mest fundamentala hörnpelarna i den svenska demokratin, nämligen folksuveräniteten. Då EU successivt har tilldelats mera lagstiftningsmakt är det högst angeläget att Europaparlamentets betydelse som den europeiska folkstyrelsen lyfts fram i regeringsformen för att vi även i framtiden ska kunna tala om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.⁴¹

39 Finlands grundlag 11.6.1999/731. Paragrafen har följande lydelse: "Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället".

40 Dir. 2004:96, s. 13 f.

41 Det har hävdats att stadgandet i RF 1:1 stycke 1 om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket fortfarande äger giltighet, trots att Sverige har överlåtit en stor del av sin beslutanderätt till EU: institutioner. Eftersom anslutningslagen, vilken reglerar överlåtelse av beslutanderätt, är en vanlig lag som riksdagen kan upphäva enligt samma regler som gäller för andra lagar innebär EU-inträdet inte att folksuveränitetsprincipen upphävs. Folksuveräniteten begränsas enbart av procedurregler, inte av några substantiella begränsningar. Se Mats Lundström, EU-inträdet och demokratin i Sverige, Demokratiutredningens skrift nr 7 Demokrati på europeisk nivå? (SOU 1998:124, s. 61, 64). Även i propositionen om förslag till grundlagsändringar inför Sveriges medlemskap i EU anfördes att den svenska grundlagen återspeglar och vilar på det förhållandet att Sverige är en suverän stat med ett demokratiskt statsskick och detta klargörs i RF 1:1 stycke 1. Det förhållandet att all offentlig makt får sin legitimitet från folket hindrar givetvis inte att riksdagen får gå in i en samverkan med andra folk och låta beslut som fattas inom ramen för en sådan samverkan binda såväl de deltagande staterna som deras folk. När det är riksdagen som

En uppdatering av RF 1:1 skulle därför ha en viktig symbolisk funktion. Underligt nog diskuterade utredningen inte ens denna lösning och inte heller någon annan lösning föreslogs, trots att den enligt direktiven hade att beakta och analysera det låga och sjunkande valdeltagandet i europaparlamentsvalen. Att stärka den svenska folkstyrelsen, vilken numera också är förankrad på EU-nivå, var ju en av utredningens främsta huvuduppgifter. Även fast de direktiv som lämnades inte uttryckligen uppmanade utredningen att höja valdeltagandet i europaparlamentsvalen, lämnades dörren ändå öppen för ett sådant handlingsutrymme. Men trots de vida ramar utredningen gavs i denna fråga, begränsade den sig till att endast utreda ett fåtal frågor såsom rösträtt och valbarhet till Europaparlamentet. Det som tros ligga bakom att det ovan föreslagna alternativet aldrig övervägdes var att man från politiskt håll hade något svårt med själva tanken på att stuva om i den heliga portalparagrafen.

3.2 KONSTEN ATT LEVA UPP TILL IDEALETS FÖRVÄNTNINGAR – FORTSÄTTNINGEN PÅ DEN SVÅRA KONSTITUTIONELLA BALANSGÅNGEN

Så här långt har jag visat att det är en skillnad mellan en deskriptiv och en normativ bestämmelse, dels vad gäller dess materiella innehåll eller avsedda effekt, dels möjligheten att lyckas få igenom förslaget och få den inskriven i grundlagen. Genom taktiken att i alltför stor utsträckning undvika att införa bestämmelser som rör Sveriges förhållande till EU lyckas staten behålla en juridisk gråzon.

Detta kan i och för sig tyckas vara både ett rimligt och förståeligt förhållningssätt utifrån tanken att värna om den svenska rättstraditionen, men det sker dock på bekostnad av klarhet och transparens i lagstiftningen. Det kan i sammanhanget inte stickas under stol med att frågor om införandet av bestämmelser som rör förhållandet mellan Sverige och EU är ytterst känsliga. Av den anledningen är det kanske inte så konstigt att den nya föreslagna bestämmelsen hade det betydligt lättare att ta sig förbi alla hindren i den politiska snårskogen. Att

fattar beslut om att överlåta normgivningsmakt och den svenska regeringen deltar i utnyttjandet av denna makt med ansvar inför riksdagen, måste man principiellt anse att även en sådan utövning av vad som kan bli offentlig makt här i landet utgår från det svenska folket. Prop.1993/94:1 14, s. 18. I förarbetena till 1974 års regeringsform saknas närmare vägledning för hur portalparagrafens första stycke ska tolkas. En sak torde i alla fall stå klart och det är att grundlagsfäderna inte hade EU-medlemskapet i åtanke då regeringsformen skrevs. Författarens ståndpunkt är att även om det förvisso är sant att riksdagen kan upphäva anslutningslagen formellt sett, så utövas ändå en stor del av makten av medlemsstaterna gemensamt på EU-nivå, vilket medför att all offentlig makt i realiteten inte utgår från folket.

Sverige är medlem i EU var det enda politikerna lyckades enas om eftersom förslaget är tämligen okontroversiellt och några andra förslag inte heller övervägdes. Det är en överenskommelse förankrad i en bred blocköverskridande politisk majoritet. Att plattläggningsparagrafen dock talade en viss sanning som Sverige efter anslutningen var tvunget att finna sig i är en helt annan sak. Detta visar klart och tydligt på en fortsättning på den svåra konstitutionella balansgången.

Efter att ha utvärderat den nya regeringsformen ska således den inledningsvis ställda frågan om grundlagen i realiteten kan anses avspegla EU-samarbetet på ett ändamålsenligt sätt besvaras. Det förtjänas att återigen understryka att det i motiven till den nya föreslagna bestämmelsen återropades att en tanke bakom införandet av 1974 års regeringsform var att den skulle avspegla de faktiska politiska förhållandena i landet och på EU-området kunde regeringsformen knappast anses leva upp till detta mål.⁴² Mot bakgrund av det ovan anförda och de förändringar Lissabonfördraget har medfört kan det konstateras att den nya RF 1:10 är välkommen, men långt ifrån tillräcklig för att man ska kunna hävda att grundlagen ger en ändamålsenlig bild av den konstitutionella verklighet Sverige lever i till följd av EU-medlemskapet. Regeringsformen släpar fortfarande efter.

En berättigad fråga är varför grundlagen inte kan anses leva upp till detta mål. Som så många andra utformade målsättningar är detta ett ideal. För att konkretisera det hela kan man säga att det handlar om att vi uppställer ett ideal som vi vill att lagen ska uppfylla och som ställs mot den verklighet vi lever i. Inte alltför sällan är avståndet mellan idealet och verkligheten långt ifrån varandra, vilket ger upphov till olika konflikter. Den konstitutionella balansgången är kanske en av de tydligaste identifierbara konflikterna i detta hänseende. När det gäller lagstiftning kan idealet beskrivas på följande sätt: en lagstiftning av hög kvalitet är baserad på genomtänkta behovsanalyser, intresseavvägningar och konsekvensbeskrivningar. Den kännetecknas av ändamålsenlighet, lagtekniskt invändningsfria lösningar, lättillgänglighet och klarhet.⁴³

Det ligger något i själva ordet ideal, idealets innersta väsen, att det är svåruppnäeligt eller kanske till och med ouppnäeligt. Men detta betyder inte att idealet inte kan tjäna som en viktig ledstjärna vid utformandet av ny lagstiftning. Gräver man lite djupare ända ner till trädets rötter stöter

42 Prop. 2009/10:80, s. 195 f.

43 SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten: Kartläggning och analys, s. 445.

man på den fundamentala frågan vad vi egentligen ska med grundlagen till eller snarare vilken funktion den ska eller bör ha i vårt samhälle. Författarens ståndpunkt är att en av de absolut centrala funktionerna vår grundlag bör ha, är att på ett begripligt och ändamålsenligt sätt upplysa medborgaren om EU-medlemskapets mest grundläggande konstitutionella konsekvenser. Utan detta krav kan grundlagen i EU-hänseende inte sägas vara till särskilt stor nytta för medborgaren. Att medborgarna ges information och har kunskap om hur Sverige styrs är inte allra minst viktigt för att vi ska kunna utöva våra politiska rättigheter och delta aktivt i samhällslivet. Detta måste därför anses vara en av de mest grundläggande byggstenarna i den svenska demokratin. Återigen är det folksuveränitetsprincipen som står i förgrunden och frånvaron av aktiva medborgare kan i längden komma att ställa demokratin på sin spets.

4. EN NY TID – ETT NYTT LIV

4.1 FÖRÄNDRINGARNAS VIND

Det reformarbete regeringsformen blev föremål för var mycket omfattande, men det utrymme som ägnades åt EU-frågor var förhållandevis litet. Detta kan tyckas märkligt eftersom Lissabonfördraget har skruvat upp farten ytterligare på EU-karusellen. Sieps har i en rapport anført att det är svårt att se att de ändringar som införs genom Lissabonfördraget medför någon större utvidgning av EU:s befogenhet i jämförelse med vad som redan gäller. Förändringarna handlar snarare om hur EU är organiserat och tänkt att fungera.⁴⁴ Dessa påverkar EU:s kapacitet utan att för den skull innebära en utvidgning av denna befogenhet och därför förutsätta ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.⁴⁵ Viktigt att notera är att trots att det till största delen har handlat om en förstärkning av

44 Sieps rapport 2008:11, s. 83. Exempel på förstärkning av EU:s kapacitet är bland annat att kravet på enhällighet i rådet har ändrats till kvalificerad majoritet vilket gör att det inte längre är möjligt för en enskild medlemsstat att blockera ett beslut, Europaparlamentets godkännande krävs vid användningen av flexibilitetsklausulen, Europaparlamentet jämsställs med rådet i lagstiftningsprocessen, EU-domstolens har fått en generaliserad och utvidgad jurisdiktion, EU kan ingå avtal med tredje land och internationella organisationer inom ramen för dess behörighet, två förenklade förfaranden för att revidera fördrag har införts vilka får användas för att ändra kapacitet men inte utvidga befogenhet. Sieps rapport 2008:11, s. 83 f.

45 Sieps rapport 2008:11, s. 83. RF 10:6 förutsätter en omfattande prövning av innehållet i den beslutanderätt som är föremål för överlåtelse, det vill säga vilken befogenhet som kan tilldelas EU. Förstärkningar av EU:s kapacitet genom de förenklade förfarandena enligt artikel 48 EUF faller därmed utanför tillämpningsområdet för paragrafen. Sieps rapport 2008:11, s. 87 ff.

EU:s kapacitet, så innebär förändringarna en förflyttning av makt och därmed en försvagning av det nationella parlamentets formella ställning.⁴⁶

Det finns flera viktiga EU-frågor jag menar bör ha en plats i grundlagen och som i vart fall borde ha övervägts. Dessa presenteras nedan i avsnitt 4.2. Att skriva en grundlag är givetvis inte detsamma som att skriva annan lag. Det finns en rad komplexa frågor som måste behandlas vid utformandet av en konstitution, vilka faller tillbaka på en av de absolut mest grundläggande idéerna, nämligen konstitutionalism. Denna idé anammades av upphovsmännen bakom den amerikanska konstitutionen. I sin enklaste form kan konstitutionalism sägas innebära att statens makt inte utövas på ett godtyckligt sätt, utan den offentliga makten utövas under lagarna av permanenta institutioner erkända av lagen.⁴⁷

Donald S. Lutz har anfört att ”The project of constitutional design, an important part of constitutionalism in general, is thus embedded in a complex set of normative, analytic, and empirical considerations that together define an integrated process of continuous thought and action.”⁴⁸ Lutz har utvecklat ett antal generella principer, vilka kan användas som riktlinjer för de som har att ta sig an detta projekt. En av principerna kan sägas handla om konstitutionen som sådan, bland annat vad en konstitution är för någonting, vilka dess funktioner och syften är, samt vad som regleras i en konstitution. En annan princip berör frågan om hur maktdelningen ska organiseras, bland annat federalism, institutionell maktfördelning och ansvarsutkrävande.⁴⁹ Den komplexa frågan om maktdelning har med åren blivit en högst angelägen fråga såväl för EU:s institutioner som för EU-medlemsstaterna. Frågan handlar dels om maktfördelningen mellan institutionerna på EU-nivå, dels om maktfördelningen mellan unionen och de enskilda medlemsstaterna. Det är viktigt att hålla i minnet att det inte är fråga om fördelning av makt mellan av varandra i princip oberoende maktcentra, utan vad frågan istället gäller är om en medlemsstat ensidigt kan utöva makt eller om en stat endast kan fatta beslut tillsammans med övriga medlemsstater.⁵⁰ De flesta frågor som enligt författarens mening borde ha fått en plats i regeringsformen tar sikte på det senare förhållandet.

46 Sieps rapport 2008:11, s. 84 f.

47 Koopmans, Tim, *Courts and political institutions: A comparative view*, Cambridge 2003, s. 245.

48 Lutz, Donald S., *Principles of constitutional design*, Cambridge 2003, s. 215 f.

49 Lutz, a.a., s. 218 f.

50 Melin & Schäder, a.a., s. 17.

Europeiska unionen är till sin karaktär varken en federation eller en internationell organisation, utan kan sägas anta en ”dubbel karaktär”. Unionens rättsliga reglering bär drag av internationell rätt genom att unionen grundas på internationella fördrag och att samarbetet inom vissa områden sker mer eller mindre i traditionella mellanstatliga former. Men unionen bär också drag av statsrätt genom att viktiga delar av samarbetet sker i överstatliga former.⁵¹

I fördraget om upprättandet av en konstitution för Europa (Konstitutionsfördraget) presenterades ett antal artiklar av mer statsliknande karaktär, vilka fick EU att mer eller mindre likna en federation.⁵² Bland annat föreslogs att företrädesprincipen skulle fördragsfästas. Dessa artiklar ströks dock i Lissabonfördraget, eftersom medlemsstaterna hade svårt att acceptera dem. Konstitutionsfördraget ratificerades aldrig och alternativet blev istället Lissabonfördraget.⁵³ Även om Konstitutionsfördraget aldrig trädde ikraft, kan det hävdas att det egentligen inte är särskilt mycket som skiljer detta och Lissabonfördraget åt. Trots att EU inte är en federation har det på olika håll framförts att det överstatliga samarbetet har vissa federala inslag.⁵⁴ Detta gäller särskilt EU-rättens konstitutionella karaktär, subsidiaritetsprincipen, kompetenskatalogen samt att EU-rättsliga normer delvis får sin legitimitet av att de tillkommer under medverkan av det folkvalda Europaparlamentet. Dessa kan även enligt min mening karaktäriseras som federala. Den tyska grundlagen har bekräftat detta genom att i artikel 23(1) stadga att EU bygger på federala principer.⁵⁵

51 Melin & Schäder, a.a., s. 14.

52 Det är inte förenligt med regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statskicketts grunder att låta ett mellanfolkligt samarbete utvecklas så att det därigenom skapas en ny federal statsbildning, vars maktutövning hämtar sin legitimitet ur ett mandat som givits av ett europeiskt folk i gemensamma val. Prop. 1993/94:114, s. 18.

53 Att företrädesprincipen inte skulle skrivas in i fördraget beslutades av Europeiska rådet den 23 juni 2007. Skälet var att en uttrycklig reglering kunde föra tankarna till EU som påminde alltför mycket om en federal statsbildning. Till fördraget finns istället en fogad förklaring till principen vilken inte är juridiskt bindande. Sieps rapport 2008:11, s. 41 f. Se Yttrande från rådets juridiska avdelning av den 22 juni 2007 (Dokument 11197/07, JUR 260).

54 Se exempelvis Thomas Bull, Sieps rapport (2004:3-7) En konstitution för Europa? Reflektioner.

55 Basic Law of the Federal Republic of Germany, 23 maj 1949. Artikel 23 (1) har följande lydelse: “With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social and federal principles, to the rule of law and to the principles of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law.”

De bestämmelser som enligt min mening bör införas i regeringsformen kan med fördel, inte minst för att markera EU-samarbetets väsentliga betydelse, skapa ett helt eget kapitel under rubriken Europeiska unionen.⁵⁶ Mot bakgrund av vår konstitutionella tradition är det rimligt att låta paragraferna få en deskriptiv utformning. Det ska även understrykas att det är endast de frågor som är av grundläggande vikt för det svenska statsskicket, det vill säga i första hand frågor som angår Sveriges förhållande till EU som är av störst relevans och intresse att reglera. Detaljbestämmelser lämnas därhän främst av den anledningen att det är praktiskt olämpligt med en sådan grundlagsreglering, vilket även påpekades av såväl Grundlagsutredningen inför EG som den senare Grundlagsutredningen.

4.2 ETT EU-KAPITEL

4.2.1 PRINCIPEN OM TILLDELADE BEFOGENHETER – SAMARBETETS GRUNDBULT

Principen om tilldelade befogenheter är den absolut mest grundläggande konstitutionella princip samarbetet vilar på, eftersom den ska styra avgränsningen av unionens befogenheter enligt artikel 5.1 EUF. I artikel 5.2 EUF preciseras detta ytterligare där det sägs att unionen ska handla endast inom ramen för de befogenheter medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som uppställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Av detta följer att unionen inte kan ha någon kompetens-kompetens. I den utsträckning som gemensamma normer beslutas blir utrymmet för nationell lagstiftning upptaget.⁵⁷

Frågan om maktfördelning mellan unionen och medlemsstaterna har lösts genom en så kallad kompetenskatalog, vilken också återfanns i

56 Det kan övervägas om 10:6 RF och 10:1 Riksdagsordningen bör flyttas till EU-kapitlet. I detta sammanhang ska påpekas att grundlagsutredningen inför EG berörde frågan att ett inskrivande av EU-medlemskapet i grundlag skulle kunna begränsa Sveriges konstitutionella handlingsfrihet om landet snabbt vill lämna EU. Se SOU 1993:14, s. 92 f. Den senare Grundlagsutredningen menade att det inte var rimligt att låta den typen av överväganden styra utformningen av regeringsformen i detta hänseende. Det realistiska är att ett svenskt eventuellt utträde ur EU skulle ske stegvis och efter noggranna överväganden som även innefattar nödvändiga ändringar av regeringsformen. Se SOU 2008:125, s. 498. Av denna anledning skulle det enligt författaren inte heller vålla några svårigheter ur formell synpunkt att införa ett EU-kapitel.

57 Melin & Schäder, a.a., s. 34. Detta kan jämföras med den formella lagkraftens princip i RF 8:8. Se Pålsson, Sten m.fl., EG-rätten, ny rättskälla i Sverige, (1993), s. 128.

Konstitutionsfördraget.⁵⁸ Enligt katalogen kan EU:s samarbetsområden indelas i tre huvudsakliga kompetens- eller befogenhetskategorier. Det handlar om områden där EU har exklusiv befogenhet enligt artikel 3 FEUF, områden där EU har delad befogenhet med medlemsstaterna enligt artikel 4 FEUF, samt de områden där EU endast har befogenhet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder enligt artikel 6 FEUF. I federala staters konstitutioner är det vanligt förekommande med en kompetenskatalog av något slag.

Vid utformandet av en konstitution kan det i vissa fall vara både av intresse och nytta att göra komparativa studier. Men det bör uppmärksammas att varje konstitution är mer eller mindre ett resultat av dess historia eller med andra ord att konstitutionen är djupt inbäddad i sin egen historia, varför import och export av konstitutionella bestämmelser från andra staters konstitutioner inte alltid är lämpligt.⁵⁹ I förevarande fall är det intressant att vända blicken mot den franska konstitutionen, i vilken det efter Lissabonfördragets ikraftträdande har införts ett stadgande som upplyser de franska medborgarna om att republiken deltar i EU-samarbetet och att det bygger på att staterna frivilligt har valt att utöva makten gemensamt i enlighet med EUF och FEUF såsom de har ändrats genom Lissabonfördraget.⁶⁰ Stadgandet kan sägas kodifiera denna princip. Att unionens makt härrör från tilldelade befogenheter är själva grundbulten till att EU överhuvudtaget existerar och någon liknande formulering som den som återfinns i den franska konstitutionen borde därför ha införts även i den svenska grundlagen.

4.2.2 SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

Subsidiaritetsprincipen är inte någon nyhet i Lissabonfördraget. Vad som däremot är en nyhet är att de nationella parlamenten, i vårt fall riksdagen, har i och med Lissabonfördraget för första gången fått en fördragsfäst om än begränsad möjlighet att utöva inflytande över EU:s lagstiftningsprocess.⁶¹ Subsidiaritetsprincipen innebär att riksdagen ska granska att lagförslag från

58 Se artiklarna 2-6 FEUF angående unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden.

59 Koopmans, a.a., s. 4.

60 Constitution of October 4, 1958, artikel 88-1. Stadgandet av följande lydelse: "The Republic shall participate in the European union constituted by States which have freely chosen to exercise some of their powers in common by virtue of the Treaty on European union and of the Treaty on the Functioning of the European Union, as they result from the Treaty signed in Lisbon on 13 December, 2007."

61 Sieps rapport 2008:11, s. 56 f. Se artikel 12 EUF.

EU överensstämmer med subsidiaritetsprincipen, det vill säga att kontrollera att lagstiftningen beslutas på lägsta effektiva nivå, vilket framgår av artiklarna 5.3 stycke 2 EUF och 12.b EUF.⁶² Den syftar alltså till att kontrollera de av fördragen tilldelade befogenheterna och tillämpas endast inom de områden där unionen inte har exklusiv kompetens. Noga taget är principen inte en kompetensfördelningsregel, utan rör istället frågan om, och i vilken utsträckning, en redan given kompetens ska utnyttjas.⁶³ Den förändras således från att främst vara en juridisk efterhandskontroll (utövas av EU-domstolen) till att bli en politisk förhandskontroll.⁶⁴ Denna princip förekommer i vissa federala staters konstitutioner, till exempel i den tyska grundlagen.⁶⁵ Kravet får sägas vara en kompensation för den omfattande överlätna beslutanderätt som riksdagen inte längre kan styra över. Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsgrundsats inom EU-rätten. Den innebär att unionens åtgärder till innehåll och form inte ska gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen, se artikel 5.4 EUF.⁶⁶ De två principerna styr alltså utövandet av de tilldelade befogenheterna och riktar sig därmed till unionens institutioner enligt artikel 5 EUF. Närmare bestämmelser återfinns i det bindande protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.⁶⁷

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande över Lissabonfördraget att "EU:s befogenhet som den förtydligas genom Lissabonfördraget, är så betydelsefull och omfattande att riksdagens normgivningsmakt reellt sett urholkas i väsentlig grad".⁶⁸ Konstitutionsutskottet bekräftade att riksdagens normgivningsmakt i realiteten minskar, men att kravet på att den har ställningen som det främsta statsorganet alltså är uppfyllt.⁶⁹ Vidare har Lagrådet anfört att EU:s

62 Detta innebär i realiteten en begränsning av riksdagens kontroll, då de nationella parlamenten har en rätt att granska utkast till lagstiftningsakter. Vad som avses med lagstiftningsakt framgår av artikel 3 i protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det som kvalificeras som "icke lagstiftning" enligt Lissabonfördraget faller därmed utanför protokollets tillämpningsområde.

63 Melin & Schäder, a a., s. 60.

64 Sieps rapport 2008:11, s. 57.

65 Basic Law of the Federal Republic of Germany, 23 maj 1949, artikel 72.

66 EU-domstolen har definierat principen bland annat i målet C-331/88 Fedesa (1990).

67 Det ska tilläggas att det även finns ett bindande protokoll om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (2007).

68 Lagrådets yttrande över Lissabonfördraget, utdrag ur protokollet sammanträde 13 juni 2008 s. 2 och 3. Lagrådet konstaterade att Lissabonfördraget i princip motsvarar Konstitutionsfördraget och att inga nya omständigheter har tillkommit som kan ändra den uppfattning man redovisade i sitt tidigare yttrande över Konstitutionsfördraget.

69 Yttrande 2008/2009 KU3y.

kapacitet, som förstärks genom att utrymmet för majoritetsbeslut utvidgas, innebär ett partiellt avskaffande av möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande som den kommer till uttryck i den svenska grundlagen.⁷⁰ I syfte att försöka vinna tillbaka åtminstone lite av den kontroll riksdagen har tappat kunde lagstiftaren ha grundlagsfäst dessa för EU-samarbetet så grundläggande konstitutionella principer, då det antagligen i viss mån hade stärkt riksdagens formella ställning.⁷¹

4.2.3 DE STARKA NORMERANDE KRAFTERNA BORTA I BRYSEL OCH LUXEMBURG

4.2.3.1 EU-RÄTTENS VARA ELLER ICKE VARA I DEN SVENSKA GRUNDLAGEN

I och med medlemskapet i EU kan riksdag och regering inte längre i alla situationer ensidigt besluta om de lagar och regler som ska gälla här i landet. Som framgått tidigare är det kompetenskatalogen som reglerar detta. Många av de regler svenska medborgare har att följa har sin grund i bestämmelser meddelade på EU-nivå. Såväl organ på riksnivå och regional nivå som på lokal nivå har att värna om det EU-rättsliga systemet.⁷² Det bör i detta sammanhang påpekas att EU-rättsliga regler tillkommer genom något av de lagstiftningsförfarandena som pekas ut i fördragen.⁷³

70 Lagrådets yttrande över fördraget om en konstitution för Europa, utdrag ur protokollet vid sammanträde 28 juni 2005, s. 5.

71 Författaren avser inte att inom ramen för denna framställning diskutera frågan om riksdagen bör utnyttja det utrymme som fördraget ger medlemsstaterna till kompletterande konstitutionell reglering för att säkerställa dess fortsatta betydelse som det främsta statsorganet.

72 Det kan vara intressant att notera att RF 10:6 stycke 1 tidigare betraktades som en anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen. Domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa en rättsakt som utfärdats på ett område där t.ex. EG genom överlåtelsen fått kompetens att lagstifta och detta även om rättsakten skulle begränsa t.ex. en viktig princip i tryckfrihetsförordningen. Se prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbete i EU mm., s. 35. Grundlagsutredningen ställde sig tveksamma till förarbetsuttalandet och anförde att RF 10:6 är en rättsligt bindande regel vars ordalydelse inte utesluter domstolsprövning under de förutsättningar som regeringsformen generellt ger för en sådan prövning. Om en prövning inte ska vara möjlig behöver detta uttryckas i grundlagstexten. Ett förarbetsuttalande kan inte tillmätas en sådan effekt. Det framstår med andra ord inte som uteslutet att frågan om en rättsakt från EG är förenlig med överlåtelsevillkoren i regeringsformen kan bli föremål för prövning i svensk domstol. Se SOU 2008:125, s. 500. I grundlagspropositionen (prop. 2009/10:80) säger regeringen ingenting om detta, vilket kan tolkas på det viset att uttalande står fast, det vill säga att det avspeglar gällande rättsläge.

73 Av Artikel 288 FEUF framgår att när institutionerna utövar unionens befogenhet ska de anta förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Tidigare fanns ett annat

Även EU-domstolen har dock ett stort inflytande på EU-rättens utveckling bland annat genom att den fastställer det närmare innehållet i fördragsbestämmelserna. EU-rättens framfart har genom åren resulterat i en rad konflikter mellan unionen och medlemsstaternas nationella rätt. EU-domstolen har fastslagit ett antal principer i praxis i syfte att undvika dylika konflikter i framtiden. Det hela tog fart redan 1963 då EU-domstolen i målet *van Gend en Loos* fastslog principen om direkt effekt som gav individer en rätt att under vissa omständigheter åberopa EU-rätt i de nationella domstolarna.⁷⁴ Företrädesprincipen hade börjat sin utveckling och kan betraktas som en logisk följd av principen om direkt effekt. Det dröjde inte länge förrän EU-domstolen återigen visade sin starka handlingskraft och befäste företrädesprincipen i målet *Costa vs. ENEL*, vilken av fallet att döma tycks gälla även framför en stats konstitutionella normer.⁷⁵ Detta klargjordes senare uttryckligen i målet *Internationale Handelsgesellschaft* (1970).⁷⁶

Ytterligare ett exempel erbjuds i målet *Simmenthal* (1978) där EU-domstolen refererade till EU-rättens företräde som en "princip" och att en nationell domstol hade en skyldighet att ge EU-rättsliga bestämmelser full effekt.⁷⁷ Denna rättsskapande roll som domstolen har kan utan tvekan karaktäriseras som en form av "judicial activism" eller vad som kan kallas för "filling the gaps", vilken är en av de mest erkända tolkningsmetoderna.⁷⁸ Fördragen kan liknas vid ramverk vars bestämmelser har tämligen vaga formuleringar som måste preciseras och tolkas i enlighet med deras ändamål.⁷⁹

Mot bakgrund av detta skulle det vara lämpligt om även en bestämmelse som refererade till EU-rätten infördes i grundlagen. Att föreslå en ny plattläggningsparagraf skulle troligtvis inte vara särskilt populärt. Vägledning

beslutsinstrument så kallat rambeslut, vilket var bindande när det gällde det resultat som ska uppnås, men till skillnad från direktiv inte hade direkt effekt.

74 Mål 26/62 *van Gend en Loos/Administratie der Belastingen* [1963] ECR 3, (vol. I s. 161).

75 Mål 6/64 *Costa/ENEL* [1964] ECR I 114 (vol. I s. 211). EU-domstolen uttalade att den rätt som härleds från fördragen som är "an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question".

76 Mål 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1970] ECR I 125 (vol. I s. 503).

77 Mål 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

78 *Koopmans, a.a.*, s. 223 f.

79 *Horspool, Margot & Humphreys, Matthew, European Union Law*, 5 uppl., Oxford 2008, s. 111.

kan istället hämtas från 2 § i lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen), vilken införlivar EU-rätten i svensk rätt. Exempelvis hade det kunnat skrivas in något i stil med att de fördrag, instrument, rättsakter, avtal och andra beslut som fattas av ett organ inom Europeiska unionen inom ramen för tilldelade befogenheter ska gälla här i landet med den verkan de däri angivits. Stadgandet kan dock uppfattas som normativt (lokutionen ”ska gälla”) och ett deskriptivt stadgande skulle istället kunna begränsas till att endast ange att även EU-rätten är en viktig rättskälla. En av anledningarna bakom införandet av ett EU-kapitel har att göra med att en paragraf som hänvisar till EU-rätten inte enkelt låter sig placeras i något annat kapitel.

Det vore exempelvis inte lämpligt att placera paragrafen i RF 8 kapitlet om normgivningsmakten, eftersom EU-rätten till sin karaktär i huvudsak kan beskrivas som ”tvådelad”. Den består å ena sidan av förordningar vilka är direkt tillämpliga⁸⁰ i Sverige, vilket innebär att fördragen och en betydande del av sekundärrätten automatiskt utgör en del av Sveriges interna rätt.⁸¹ Således blir det direkt missvisande att placera paragrafen i 8 kapitlet eftersom det reglerar den normgivningsmakt riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter har till sitt förfogande. Å andra sidan består EU-rätten av direktiv vilka det förhåller sig annorlunda med då staten har en implementeringsskyldighet och i detta fall blir 8 kapitlet gällande. Ett eget EU-kapitel skulle därför lösa detta.

4.2.3.2 EU-DOMSTOLEN – SKAPAR OCH SKIPAR RÄTT

Förutom att EU-domstolen är en aktiv part i skapandet av EU-rätten, ska här lyftas fram ytterligare några förändringar som har kommit att stärka domstolens roll. En betydelsefull förändring är att EU-domstolen har fått en generaliserad och utvidgad jurisdiktion omfattande hela samarbetets räckvidd om inte annat uttryckligen angivits i fördragen. Detta är en följd av att pelarstrukturen har försvunnit och det innebär att domstolen har en generell behörighet att tolka de gemensamma bestämmelserna för unionen som finns i fördragen.⁸² Men domstolen har även fått en generell behörighet vad gäller polis och straffrättsligt samarbete. Den är bland annat behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande

80 Se artikel 288 EUFF. Se även mål 39/72, Kommissionen ./ Italien, (1973), ECR 101, där EU-domstolen fastslog att förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater och träder i kraft utslutande genom att de publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

81 Melin & Schäder, a.a., s. 39.

82 Sieps rapport 2008:11, s. 61.

organ gör i en medlemsstat. Avseende de bestämmelser som rör fördjupade samarbeten har domstolen sista ordet när det gäller att avgöra vad för slags samarbete som kan anses ”främja unionens mål, skydda dess intressen och stärka dess integrationsprocess” enligt artikel 20 EUF.⁸³

Vidare ankommer det även på EU-domstolen att tolka och precisera kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna. Avvägningen mellan vad som ska respekteras som nationell identitet i artikel 4 EUF och vad som följer av lojalitetsprincipen och unionsrättens företräde avgörs ytterst av EU-domstolen.⁸⁴ Slutligen ska en viktig förändring nämnas och det är att EU-domstolen har fått behörighet att tolka EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna som görs bindande genom Lissabonfördraget.⁸⁵

EU-domstolen ska som tidigare säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen enligt artikel 19 EUF. Ett sätt att utöva denna befogenhet är genom den skyldighet nationella domstolar har ålagts att begära förhandsavgörande under vissa omständigheter enligt artikel 267. Denna procedur har visat sig vara en stark bidragande faktor till EU-rättens utveckling.⁸⁶ Mot bakgrund av EU-domstolens framträdande roll som den aktivt har byggt upp genom åren och den betydelse den har för enskilda medborgare, vore det önskvärt att även domstolen och dess huvudsakliga befogenheter omnämndes i egen paragraf i regeringsformen.

4.2.4 UNIONENS VÄRDEN

Slutligen ska i denna framställning beröras att en bestämmelse som uppmärksammar de svenska medborgarna på de värden unionen ska bygga på också får anses vara av så stor vikt för Sverige som en demokratisk stat. Därför

83 Sieps rapport 2008:11, s. 61.

84 Sieps rapport 2008:11, s. 43.

85 Sieps rapport 2008:11, s. 61. Se artikel 6 EUF, där det framgår att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna av den 7 december 2000, anpassad den 12 december 2007 i Strasbourg, som ska ha samma rättsliga värde som fördragen. Enligt författaren är det tänkbart att tolkningskonflikter kan uppkomma mellan EU:s stadga, Europakonventionen och medlemsstaternas nationella rättighetskataloger.

86 Horspool & Humphreys, a.a., s. 112. Tidigare har främst utifrån den franska acte clair-doktrinen diskuterats om en högsta domstol kunde underlåta att begära ett förhandsavgörande i de fall den ansåg att den EU-rättsliga regeln var helt klar och entydig. I mål 283/81 CILFIT [1982] ECR 3415, uttalade EU-domstolen att det finns ett utrymme för den nationella domstolen att under vissa förutsättningar avstå från begäran om förhandsavgörande.

hade ett införande av ett sådant stadgande varit motiverat. Av artikel 2 EUF framgår det bland annat att unionen ska bygga på respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Där sägs även att dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna. Bestämmelsen i RF 1:2 kan till viss del sägas ha ett liknande innehåll som artikel 2, men den refererar inte till EU:s värdegrund. Vidare fastslås i artiklarna 9-11 EUF de demokratiska principer som unionen ska bygga på. I Tyskland ansåg man att detta var så viktigt att en man i artikel 23(1) i den tyska grundlagen fastslog att unionen har sin grund i demokratiska principer. Även om man inte bör bortse från det faktumet att Tysklands historia kan ha spelat en avgörande roll för införandet av paragrafen, finns det en viktig poäng med ett dylikt stadgande.⁸⁷ I och med att vi kan se att ytterligare en maktförskjutning har ägt rum torde det vara av central betydelse för den svenska demokratin att medborgarna blir upplysta om att även EU i vart fall ska bygga på samma demokratiska principer som den svenska demokratin.

5. AVSLUTANDE KOMMENTARER

I EU-hänseende kan grundlagen liknas vid ett barn som ännu inte har utvecklat de vitala egenskaper och färdigheter som är nödvändiga för att klara av att möta den verklighet vi lever i, men till skillnad från barnet är det endast lagstiftaren som kan sätta gränsen för och bestämma hur väl utrustad grundlagen ska vara för att kunna klara av denna utmaning. Sverige har fått en ny grundlag, en Grundlag 2000, men trots denna uppdatering kan det konstateras att den fortfarande till stor del döljer den konstitutionella verklighet vi faktiskt lever i idag. Lagstiftaren fick en chans att rätta till de brister och täppa till de hål som grundlagen har dragits med ända sedan samarbetet inleddes, men resultatet blev en enda blygsam paragraf.

Det kommer med all sannolikhet att dröja många år innan en ny grundlagsutredning tillsätts för att revidera regeringsformen. Allt eftersom integrationsprocessen fortskrider finns det en risk för att grundlagen får det ännu svårare att hänga med. Det är högst troligt att EU-samarbetet kommer att växa i omfattning och få en allt större betydelse i framtiden som ett resultat av denna process. Kanske var det så att det från politiskt håll inte ens fanns en tanke på att överväga något av de förslag till bestämmelser som presenterades

87 Tyskland var starkt pådrivande när det gällde att få tillstånd en skriven rättighetskatalog. Se Groussot, X., *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: Towards a jus commune europaeum* (University of Lund 2005) s. 202.

ovan eller så bortsåg man medvetet från EU-frågorna, eftersom de oftast tycks uppfattas som alltför motbjudande. Att EU bär på vissa federala drag kan möjligen sticka lite extra i ögonen när det kommer till den grundläggande frågan om vad som ska regleras i den svenska grundlagen och valet blev att inte säga någonting mera än att Sverige är medlem i EU. Det är bland annat av denna anledning som det är ytterst viktigt att grundlagsfästa de frågor som kan sägas ha störst betydelse ur konstitutionell synpunkt angående Sveriges förhållande till EU.

Även om en medlemsstat inte ensidigt kan reglera själva förhållandet som sådant, skulle ett EU-kapitel visa på att detta förhållande ändå är ömsesidigt. Att grundlagen har att värna om den svenska konstitutionella traditionen och dess principer är givetvis ett viktigt ändamål i sig, men att blunda för den betydelsefulla roll unionssamarbetet faktiskt har idag är inte en hållbar lösning i längden om grundlagen ska vara i takt med sin tid. Häremot kan invändas att ett EU-kapitel skulle anses vara främmande för svensk rättstradition. Det är då viktigt att komma ihåg att ett införande av ett EU-kapitel skulle varken ge avkall på vår rättstradition eller våra konstitutionella principer. Det är egentligen inte fråga om en konflikt där man har att välja mellan antingen en grundlag som värnar om rättstraditionen och dess principer eller en grundlag som avspeglar en tydlig bild av EU-samarbetets konstitutionella effekter. Den konstitutionella balansgången opererar ju endast på det teoretiska planet vid utformande av grundlagen, men säger egentligen ingenting om det förras förenlighet med det senare.

En sak står dock klart och det är att så länge som grundlagen och EU har att samspela med varandra kommer den konstitutionella balansgången att fortsätta. [☞]