



EU:s framtidskonferens: stora löften och splittrade förväntningar

Anna Södersten*

Sammanfattning

Efter omfattande diskussioner och förseningar kom konferensen om Europas framtid, den så kallade framtidskonferensen, slutligen i gång den 9 maj 2021. Den organiseras i ljuset av de kriser som har präglat unionen under det senaste decenniet och syftar till att involvera EU:s medborgare. Konferensen kan sägas utgöra en deltagardemokratisk övning men leds av EU:s institutioner.

Finns det förutsättningar för att konferensen blir en framgång för EU? De förväntningar som finns på konferensen handlar om att EU:s medborgare ska ges möjlighet till att göra sina röster hörda, om institutionella reformer, samt om att EU ska reformeras på en rad politikområden för att mer effektivt kunna möta dagens utmaningar.

Dessa förväntningar utmanas av det snäva tidsschemat, av att EU:s institutioner kom överens om formerna så nära inpå konferensens början, samt det begränsade genomslaget i media. Samtidigt bör det understrykas att EU:s institutioner och medlemsstater har olika förväntningar. Och även om konferensen inte når de högst ställda förväntningarna så innebär inte det att EU-samarbetet kommer att stagnera: forskning pekar på att EU framför allt utvecklas genom tillämpning och tolkning – inte genom fördragsändring.

* Forskare i juridik vid Sieps.

1. Inledning

Med start från Europadagen den 9 maj 2021 organiserar EU en konferens om Europas framtid, den så kallade framtidskonferensen. Den organiseras i ljuset av de kriser som har präglat unionen under de senaste åren (eurokrisen, krisen om rättsstatsprincipen, migrationskrisen, och kanske främst coronakrisen). Men framför allt handlar konferensen om att involvera unionsmedborgarna.

Det ursprungliga förslaget till konferensen kom redan i mars 2019 från Frankrikes president Emmanuel Macron.¹ Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen tog sedan initiativ till konferensen innan hon tillträdde.² Och i november 2019 tog Tyskland och Frankrike fram ett gemensamt dokument där de föreslog att de tre institutionerna Europaparlamentet, rådet och kommissionen skulle komma överens om formerna för konferensen.³ I januari 2020 lade sedan både Europaparlamentet och kommissionen fram sina respektive förslag om hur den skulle organiseras.⁴ Rådet presenterade sin ståndpunkt först i juni 2020,⁵ en försening som till stora delar har sin förklaring i coronakrisen som briserade under våren men kanske framför allt i oenigheter mellan EU:s institutioner vad gäller bland annat vem som skulle leda konferensen.

Kort därefter påbörjades förhandlingarna mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om en gemensam förklaring om konferensens syfte, innehåll, omfång, och struktur. De tre institutionerna presenterade en sådan förklaring i mars 2021.⁶ Därtill har en konferensstadga upprättats som alla deltagare måste förhålla sig till.⁷

I samband med att konferensen sedan inleddes upprättades också ett dokument med en mer detaljerad arbetsordning.⁸

”Beroende på om dessa förväntningar infrias eller ej så kommer konferensen att anses antingen som en framgång eller ett misslyckande.”

Konferensen är alltså nu i full gång – men vad kommer den att handla om? Och hur är den organiserad? Syftet med denna analys är att beskriva och diskutera framtidskonferensens syfte, innehåll, organisation, tidtabell och resultat, såsom det presenteras i institutionernas gemensamma förklaring. Syftet är också att lyfta fram de förväntningar som finns på konferensen från EU:s institutioner, medlemsstater och i viss mån medborgare. De kan benämnas som demokratiska, institutionella och politiska. Beroende på om dessa förväntningar infrias eller ej så kommer konferensen att anses antingen som en framgång eller ett misslyckande. Förväntningarna måste infrias eller hanteras på något sätt för att inte EU ska förlora i trovärdighet. Men däremot så kan inte konferensen anses så betydelsefull att den är avgörande för EU-samarbetets framgång i stort: även vid ett misslyckande så kommer integrationsprocessen att fortgå.

Efter denna inledning följer en beskrivning av och en diskussion om konferensens syfte och innehåll (avsnitt 2), hur den är tänkt att

¹ Opinionstexten ”För en Förnyelse av Europa” publicerades i en rad dagstidningar runt om i Europa den 4 mars 2019, däribland på DN:s debattsida. Se <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-en-fornyelse-av-europa.sv>

² Ursula von der Leyen, ”En ambitiösare union – Min agenda för Europa,” Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission, 2019–2024.

³ Dokumentet finns tillgängligt på följande sida: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

⁴ Europaparlamentets resolution av den 15 januari 2020 om Europaparlamentets ståndpunkt om konferensen om Europas framtid (2019/2990(RSP); och Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet hur konferensen om Europas framtid kan se ut, COM/2020/27 final, den 22 januari 2020.

⁵ Brussels, 24 June 2020, 9102/20.

⁶ Gemensam förklaring om konferensen om Europas framtid, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/sv_-_gemensam_forklaring_om_konferensen_om_europas_framtid.pdf

⁷ Stadga för konferensdeltagare och evenemangsarrangörer, Konferensen om Europas framtid: <https://futureu.europa.eu/pages/charter>

⁸ Arbetsordningen finns på konferensens hemsida: <https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/9314/sn02700.sv21.pdf>

organiseras och ledas (avsnitt 3), och vilken tidtabell den har (avsnitt 4). Efter det diskuteras det förväntade resultatet av konferensen, framför allt möjligheten till fördragsändringar (avsnitt 5). Därefter diskuteras de förväntningar som finns på konferensen (avsnitt 6). Sedan följer sammanfattning och slutsatser (avsnitt 7).

2. Framtidskonferensens syfte och innehåll

Konferensen har två övergripande syften. Enligt den gemensamma förklaringen handlar konferensen om att ”bygga ett motståndskraftigare Europa” efter de kriser som har präglat unionen under det senaste decenniet. Detta syfte kan jämföras med det så kallade framtidskonventet (Konventet för Europas framtid, 2002–2003) som organiserades mot bakgrund av att institutionella reformer ansågs nödvändiga, bland annat till följd av den stora östutvidgningen. Framtidskonferensen har alltså i jämförelse med det tidigare framtidskonventet ett mer abstrakt syfte som inte synes kräva konkreta resultat.

Det andra syftet har ett nära samband med den form som föreslås: det handlar om att ge EU-medborgarna möjlighet att på olika sätt diskutera EU och EU:s framtid. Det är alltså främst en deltagardemokratisk (och deliberativ) övning. Att det förhåller sig så illustreras av den gemensamma förklaringens titel: ”Medborgardialog för demokrati”. Konferensen verkar med andra ord anses ha ett egenvärde i sig.

Eftersom syftet är den deltagardemokratiska övningen så blir själva innehållet något svävande: ett mål är att ”låta medborgarna påverka de frågor som är viktiga för dem”. Den gemensamma förklaringen hänvisar sedan till att en utgångspunkt för innehållet är Europeiska rådets strategiska agenda för åren 2019–2024, Europeiska kommissionens politiska riktlinjer för 2019–2024, och de utmaningar som covid-19-pandemin medför. Några konkreta exempel på ämnen presenteras också: ”Uppbyggande av en sund kontinent, kampen mot klimatförändringar och miljöproblem, en ekonomi för människor, social rättvisa, jämlikhet och solidaritet mellan

generationerna, den digitala omställningen i EU, europeiska rättigheter och värden inbegripet rättsstatsprincipen, migrationsutmaningar, säkerhet, EU:s roll i världen, EU:s demokratiska grundvalar samt hur man kan stärka de demokratiska processer som styr Europeiska unionen.” Ytterligare exempel är ”övergripande frågor som rör EU:s förmåga att genomföra politiska prioriteringar, såsom bättre lagstiftning, tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, genomförande och verkställande av regelverket samt öppenhet och insyn.” Denna lista är dock inte uttömmande. Institutionerna betonar nämligen att ”medborgarna får gärna ta upp ytterligare frågor som är viktiga för dem.” I likhet med de tre institutionernas (tidigare) respektive förslag till konferensens innehåll så betonas det alltså att det är medborgarna som ”äger” konferensen.

”Eftersom syftet är den deltagardemokratiska övningen så blir själva innehållet något svävande: ett mål är att låta medborgarna påverka de frågor som är viktiga för dem.”

Det är intressant att notera att vissa punkter i institutionernas respektive förslag nu inte nämns alls. Ett exempel är systemet med toppkandidater (”Spitzenkandidaten”) vid valet av Europeiska kommissionens ordförande och transnationella listor för val till Europaparlamentet – frågor som kommissionen och Europaparlamentet tidigare hade lyft fram i sina respektive förslag. Att dessa frågor inte uttryckligen kommer att diskuteras kan ha sin förklaring i att de tre institutionerna verkar ha kommit överens om att fördragsändringar inte uttryckligen ska vara ett resultat av konferensen. Inte heller nämns jämställdhet uttryckligen i den gemensamma förklaringen, vilket var en fråga som Europaparlamentet tidigare hade lyft i sitt förslag. Däremot nämns det mer vaga uttrycket ”jämlikhet och solidaritet mellan generationerna”.⁹

Under konferensen kommer både EU och medlemsstaterna att anordna medborgarpaneler. Medlemsstaterna kan anordna evenemang ”i

⁹ Anna Södersten, ”Solidaritet i EU-rätten”, Sieps, 2019:5epa. Se även artikel 3.3 FEU där begreppet nämns.

enlighet med sina egna nationella ... särdrag". Det handlar förmodligen om att ge medlemsstaterna utrymme att organisera evenemang och paneler som verkligen engagerar deras medborgare. Men om ett betydande utrymme ges för nationella särdrag, finns det då inte en risk för att evenemang anordnas i EU:s namn som inte ryms inom EU:s värderingar? I den gemensamma förklaringen finns det med en formulering om att alla typer av evenemang inom ramen för konferensen kommer att anordnas "enligt principer och minimikriterier som återspeglar EU:s värden som ska fastställas av konferensens strukturer." Alla evenemang ska vidare bygga på EU:s värden som fastställs i EU:s fördrag (främst artikel 2) samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Som nämnts har det vidare tagits fram en konferensstadga som alla arrangörer av konferensevenemang måste ansluta sig till – förmodligen för att se till att inte paneler anordnas som är alltför "utstickande" värderingsmässigt.

3. Organisation och ledarskap

Vad gäller konferensens organisation och ledarskap så återkommer institutionerna i den gemensamma förklaringen ännu en gång till själva syftet: de framhåller att det ska vara fråga om medborgardialog. Konferensen kommer att vara ett "medborgarinriktat och gräsrotsbaserat projekt där EU-invånarna kan säga vad de har för förväntningar på Europeiska unionen." Ambitionen är att den ska ge "medborgarna en större roll i utformningen av unionens framtida politik och ambitioner och förbättra dess motståndskraft."

Inom ramen för konferensen anordnas därför en rad medborgarpaneler, konferensevenemang och debatter. De kommer att ske på flera olika nivåer: europeisk nivå, nationell nivå, transnationell nivå och regional nivå. Tanken är att de ska involvera civilsamhället och berörda parter, och att deltagandet bör spegla "Europas mångfald" – det handlar alltså om någon form av representativt urval.

Det är EU:s institutioner som kommer att anordna mötena på europeisk nivå: "europeiska

medborgarpaneler." Enligt den gemensamma förklaringen bör inte dessa paneler endast spegla Europas mångfald, de bör också vara representativa vad gäller "medborgarnas geografiska ursprung, kön, ålder, socioekonomiska bakgrund och/eller utbildningsnivå." Det kommer även att anordnas särskilda evenemang för ungdomar i syfte att ge konferensen "långvarig verkan". Det framhålls också att "EU:s institutioner kommer att vända sig till medborgarna och främja bredare, interaktiva och kreativa former av deltagande."

Därtill *kan* medlemsstater och institutioner anordna ytterligare evenemang i form av "nationella medborgarpaneler" eller "tematiska evenemang." Det finns således inget krav på medlemsstater att anordna paneler, även om det från EU:s håll säkerligen förväntas att samtliga medlemsstater ska göra det.¹⁰

"Det finns således inget krav på medlemsstater att anordna paneler, även om det från EU:s håll säkerligen förväntas att samtliga medlemsstater ska göra det."

Tanken är sedan att medborgarpanelerna (både på europeisk och på nationell nivå) ska formulera rekommendationer och lämna synpunkter till konferensens plenarförsamling. Bidragen från konferensens evenemang samlas vidare in, analyseras, övervakas och publiceras via en digital plattform, där medborgarna också kan dela med sig av sina idéer och lämna in förslag.¹¹ Det finns också en återkopplingsmekanism som ska garantera att idéer från de olika evenemangen utmynnar i konkreta rekommendationer från EU:s sida. Det framgår dock varken av den gemensamma förklaringen, konferensstadgan eller arbetsordningen hur denna återkoppling ska fungera i praktiken.

Det var tidigare en knäckfråga vem som skulle leda konferensen. Europaparlamentet ville att den

¹⁰ Det handlar alltså om ett relativt decentraliserat förfarande lokaliserat till platser i medlemsstaterna. Detta kan jämföras med framtidskonventet som organiserades år 2002 och som var centraliserat och lokaliserat till Bryssel.

¹¹ Den digitala plattformen är sedan den 19 april 2021 tillgänglig på följande webbsida: <https://futureu.europa.eu/?locale=sv>.

skulle styras av de tre huvudinstitutionerna under parlamentets ledarskap. Parlamentet föreslog därför den belgiska premiärministern Guy Verhofstadt till konferensens ordförande. Rådet däremot föreslog att konferensen borde ledas av en ”framstående europeisk personlighet” som väljs av de tre institutionerna som en oberoende ordförande. I den gemensamma förklaringen nämns dock ingenting om det bör vara en särskild person som bör leda, utan det framhålls endast att de tre EU-institutionerna ska vara jämnt representerade.

Konferensen har ett gemensamt ordförandeskap bestående av ordförandena för de tre EU-institutionerna. Därtill har en styrelse inrättats som ska fatta beslut om konferensens arbete, förlopp och evenemang. Styrelsen ska även förbereda möten i konferensens plenarförsamling och rapportera till ordförandeskapet. Den som ska ledas gemensamt av de tre institutionerna och består av företrädare och observatörer från varje institution. Som observatörer deltar också Cosac:s ordförandetrojka (Konferensen för de nationella parlamentens EU-organ), Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, samt företrädare för andra EU-organ och arbetsmarknadens parter. Styrelsen bistås av ett gemensamt sekretariat bestående av representanter från de tre institutionerna.

Det finns också en plenarförsamling som ska diskutera de rekommendationer som medborgarpanelerna tar fram. Den ska sammanträda var sjätte månad – vilket i praktiken endast blir två gånger, eftersom det är tänkt att konferensen ska pågå under ett år. Liksom ordförandeskapet, styrelsen och sekretariatet består plenarförsamlingen av representanter från de tre institutionerna Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Den består även av företrädare för nationella parlament, Regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, arbetsmarknadens parter, civilsamhället, samt av medborgare (företrädare för medborgarpanelerna).¹²

Trots att det är det deltagardemokratiska momentet som utgör det överordnade syftet med konferensen och att det är medborgarna som ska ”äga”

konferensen (”bottom-up”), så kommer den alltså rent organisatoriskt att genomföras under ledning av de tre institutionerna Europaparlamentet, rådet och kommissionen. Risken, som vissa kommentatorer hävdar, är att den därmed ”importerar” institutionella slitningar till själva ledarskapet av konferensen.¹³ Men det återstår att se om så kommer att ske.

”Risken, som vissa kommentatorer hävdar, är att den därmed ’importerar’ institutionella slitningar till själva ledarskapet av konferensen.”

4. Tidtabell

Enligt de tidiga förslagen som nämndes inledningsvis skulle konferensen ha lanserats på Europadagen den 9 maj 2020. Det fanns en symbolkraft bakom den valda tidpunkten: det var då 70 år sedan Schumandeklarationen skrevs under och 75 år sedan andra världskriget tog slut. Vidare skulle konferensen pågå över det tyska ordförandeskapet fram till det franska ordförandeskapet 2022 – det vill säga två av EU:s grundarländer. Men konferensen blev uppskjuten ett år, dels på grund av coronakrisen, dels (och kanske framför allt) på grund av oenigheter mellan institutionerna om hur konferensen skulle organiseras.

På grund av coronapandemin var det länge oklart *när* konferensen skulle kunna komma att äga rum. Rådet ansåg exempelvis att konferensen borde arrangeras ”så snart de epidemiologiska förutsättningarna så tillåter”. Men när väl den gemensamma förklaringen hade lagts fram var det tydligt att man inte inväntar att virusets framfart avstannar i Europa. Vaccinet håller visserligen i skrivande stund på att distribueras men än så länge är det inte säkert att vi närmar oss slutet på pandemin. Digitala möten kommer därför att organiseras. De tre institutionerna förordar

¹² Vidare detaljer finns i konferensens arbetsordning. Se fotnot 8 ovan.

¹³ Nicolai von Ondarza och Minna Ålander, ”The Conference on the Future of the Europe: Obstacles and Opportunities to a European Reform Initiative that Goes beyond Crisis Management,” Stiftung Wissenschaft und Politik, German Institute for International and Security Affairs, No. 19 March 2021, s. 4.

dock fysiska möten, i den mån det är möjligt ("diskussioner med fysisk närvaro bör utgöra en väsentlig del av konferensen").

Nu har konferensen också förkortats med ett år – kanske för att man vill behålla något av nyss nämnda symbolik, det vill säga att konferensen ska avslutas vid det franska ordförandeskapet. Konferensen avslutas också i samband med det franska presidentvalet (april 2022), vilket naturligtvis inte är en slump utan var tänkt som ett sätt för Macron att positionera sig inrikespolitiskt vad gäller de europapolitiska frågorna.

"Det krävs med andra ord att konferensen har utarbetat och diskuterat förslag i god tid för att nya bestämmelser ska kunna vara på plats inför Europaparlamentsvalen år 2024."

Men det handlar säkerligen också om att nuvarande kommission ska ha tid på sig att sätta några av de rekommendationer och förslag som konferensen kommer att utmytna i. Om till exempel förslag uppkommer vad gäller systemet med toppkandidater ("Spitzenkandidaten") vid valet av Europeiska kommissionens ordförande och transnationella listor för val till Europaparlamentet, så skulle ändring av EU:s vallag krävas (i den gemensamma förklaringen har inte institutionerna uttryckligen föreslagit att konferensen ska diskutera sådana ändringar – men det är som sagt möjligt att dessa frågor ändå uppkommer). För att ändra vallagen krävs att rådet beslutar med enhällighet och att Europaparlamentet godkänner (artikel 223 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF). Därefter ska ändringarna godkännas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. En sådan process skulle säkerligen ta lång tid: i vissa fall måste

även nationella domstolar ta beslut i frågan. Det krävs med andra ord att konferensen har utarbetat och diskuterat förslag i god tid för att nya bestämmelser ska kunna vara på plats inför Europaparlamentsvalen år 2024.

Det finns också nackdelar med att konferensen har förkortats så pass mycket som nu har skett. I realiteten kommer den kanske inte att komma igång på allvar förrän efter sommaren och EU-medborgarna har därmed endast några få månader på sig för att diskutera EU:s framtid. Konferensen kommer därtill i sin helhet att äga rum samtidigt som valen i Tyskland och Frankrike, vilket säkerligen inte underlättar för dessa båda medlemsstater att under konferensen komma överens om långtgående beslut om EU:s framtid.¹⁴

5. Vad blir resultatet? Fördragsändringar?

I sina respektive förslag betonade de tre institutionerna att konferensen bör utmytna i konkreta resultat. De hade dock olika inställning till om dessa konkreta resultat betyder fördragsändringar. Även inom institutionerna verkar det ha funnits tveksamheter om vilken väg man ska gå: i kommissionsordföranden von der Leyens ursprungliga förslag (i de politiska riktlinjerna) nämndes att fördragsändring var ett möjligt utfall.¹⁵ Men i kommissionens förslag (januari 2020) nämndes inte fördragsändringar alls, även om man därmed inte kan sluta sig till att kommissionen motsätter sig det.¹⁶

Europaparlamentet var däremot öppet för alla möjligheter. Det utfäste sig att följa upp konferensen "med lagstiftningsförslag, initiativ till fördragsändringar eller på annat sätt". Det viktiga, enligt Europaparlamentet, var att det kommer att tas fram "konkreta rekommendationer som kommer att föranleda åtgärder från institutionernas sida och omsättas i handling".

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Von der Leyen, fotnot 2 ovan, s. 20.

¹⁶ Enligt Politico har tjänstemän i kommissionen uttalat att frånvaron av ordet "fördragsändring" inte betyder att kommissionen motsätter sig fördragsändring. Se Maïa de la Baume, "Conference on the Future of Europe: Don't mention the T word," Politico, 21 januari 2020, <https://www.politico.eu/article/conference-on-the-future-of-europe-dont-mention-the-treaty-word-european-commission-parliament-ursula-von-der-leyen/>

Rådet stängde dock dörren helt till fördragsändringar. Enligt rådet faller konferensen inte inom ramen för artikel 48 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), som är den fördragsartikel som anger hur fördragen ska ändras. Enligt artikel 48 kan ett förslag att ändra fördragen komma från medlemsstaternas regeringar, Europaparlamentet eller kommissionen. Förslaget diskuteras sedan vid ett konvent (som Europeiska rådet kan besluta att sammankalla) som består av företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Konventet antar sedan en rekommendation till en *konferens* mellan medlemsstaternas regeringar där de kommer överens om fördragsändringarna. Men framtidskonferensen är alltså inte en sådan typ av konferens.

"De tre institutionerna är alltså inte eniga i frågan om framtidskonferensen bör utmyнна i fördragsändringar."

Om det hade varit uttalat att framtidskonferensen skulle resultera i fördragsändringar skulle den således innebära ett avsteg från artikel 48 FEUF. Risken är därmed att fördragen "urholkas" genom att en procedur upprättas som inte finns med i EU:s fördrag. Samtidigt bör det uppmärksammas att EU även tidigare har använt sig av olika metoder för att förbereda regeringskonferenser där medlemsstaterna kommer överens om fördragsändringar: tjänstemannagrupper som lägger fram förslag, förberedelser via "vise män"; och beredning inom ministerrådets egna organ.¹⁷ Och i samband med att fördraget om en konstitution för Europa (det "konstitutionella fördraget") togs

fram organiserade EU ett "konvent" som vid den tidpunkten inte hade stöd i fördragen. Denna metod finns dock sedan Lissabonfördraget trädde i kraft (2009) med i artikel 48 FEU.

De tre institutionerna är alltså inte eniga i frågan om framtidskonferensen bör utmyнна i fördragsändringar. De håller därför frågan öppen: "[k]onferensens omfattning bör återspegla de områden där Europeiska unionen har befogenhet att agera *eller* där Europeiska unionens åtgärder skulle ha gynnat EU-medborgarna." (kursivering tillagd) Frågan om uppföljning av konferensen lämnas sedan till institutionerna var och en för sig: "De tre institutionerna ska skyndsamt behandla frågan om hur de ska följa upp denna rapport [slutresultatet av konferensen] på ett effektivt sätt, var och en inom sitt behörighetsområde och i enlighet med fördragen." Det blir därmed upp till de tre institutionerna om fördragsändring bör ske.

Det är dock tydligt att det finns stora slitningar mellan medlemsstaterna vad gäller denna fråga. En grupp bestående av tolv medlemsstater distribuerade i mars 2021 ett brev till det allmänna rådet¹⁸ där de argumenterade för att reform av EU:s fördrag *inte* bör finnas med på agendan. Några medlemsstater är dock försiktigt positiva: i april 2021 förklarade Tysklands förbundskansler Angela Merkel att hon fortfarande är öppen för fördragsändringar.¹⁹

Vilka är då egentligen argumenten *mot* fördragsändringar? Det är framför allt en komplicerad och långdragen process. Det tog till exempel åtta år från Laekenförklaringen (2001)²⁰ där medlemsstaterna enades om att förenkla och omorganisera fördragen, till att Lissabonfördraget slutligen kunde träda i kraft (2009). Det som

¹⁷ Se Håkan Jonsson och Hans Hegeland, "Konventet bakom kulisserna – om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet," Sieps 2003:2u; samt Karl Magnus Johansson, "Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang," Sieps rapport 2003:3.

¹⁸ Medlemsstaterna i fråga var Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Nederländerna, Slovakien, Sverige, Tjeckien och Österrike. Se Mehreen Khan och David Hindley, "EU's dirty dozen pour cold water on Conference on Future of Europe", Financial Times, 23 mars 2021.

¹⁹ Hans von der Burchard, "Merkel: EU 'probably' needs treaty changes, especially for health policy," Politico, 21 april 2021, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-coronavirus-europe-treaty-changes-health-policy/>.

²⁰ Ordförandeskapets slutsatser – Laeken den 14–15 december 2001, Annex I: Laekenförklaringen om unionens framtid.

komplikerar är att det enligt ovan nämnda artikel 48 krävs att alla medlemsländer är eniga.²¹ Det krävs vidare att ändringarna ratificeras av "alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser." Ändringarna måste alltså antas också av medlemsstaterna på nationell nivå. De konstitutionella bestämmelserna ser dock olika ut i olika medlemsstater: i vissa medlemsstater krävs det folkomröstningar och i vissa medlemsstater måste en (författnings)domstol eller dylikt säga sitt innan ratificering kan äga rum.

Det ovan nämnda konstitutionella fördraget röstades på detta sätt ner genom folkomröstningar i Nederländerna och Frankrike. Resultatet blev att det fick skrotas. Men även Lissabonfördraget (som utgör en omarbetning av det konstitutionella fördraget) riskerade att gå samma öde till mötes: i Irland hölls en folkomröstning som först fick negativ utgång, men efter att vissa eftergifter gjordes till Irland hölls en ny folkomröstning med positivt resultat.²² Lissabonfördraget kunde till slut träda i kraft. Att ändra i EU:s fördrag är därmed en lång och ofta svår process som kan innefatta omfattande kompromisser mellan medlemsstaterna. Av dessa skäl antas det att Lissabonfördraget kommer att förbli den sista stora fördragsändringen för en lång tid framöver.

Även mindre omfattande fördragsändringar har visat sig svåra att få igenom. I EU:s fördrag finns ett förenklat ändringsförfarande (artikel 48.6) som går ut på att det endast är Europeiska rådet som fattar beslut (med enhällighet). Något konvent och efterföljande regeringskonferens behöver inte organiseras. Men även dessa ändringar träder i

kraft först efter godkännande av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.²³ Det förenklade förfarandet användes år 2011 i samband med eurokrisen då Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) upprättades.²⁴ Först år 2013 var förfarandet klart och en mening kunde läggas till artikel 136 FEUF. Sammantaget kan det förenklade förfarandet bli mindre långdraget än det ordinarie ändringsförfarandet, men i praktiken endast något mindre komplicerat.

"Många forskare framhåller att förändring av EU inte främst har sitt ursprung i fördragsändringar – utan snarare i hur EU:s institutioner tillämpar och tolkar EU-rätten."

Fördragsändringar anses ofta vara nödvändiga för EU:s existens – det är ett nödvändigt verktyg för att se till att EU-rätten anpassar sig och svarar mot ändrade behov. Det anses vidare vara ett tecken på att integrationen fungerar. Och historiskt är det även det huvudsakliga verktyget för att reformera EU.²⁵ Men frågan är i vilken utsträckning detta verkligen stämmer. Många forskare framhåller att förändring av EU inte främst har sitt ursprung i fördragsändringar – utan snarare i hur EU:s institutioner tillämpar och tolkar EU-rätten.²⁶ Joseph Weiler hävdade exempelvis att Maastrichtfördraget (som trädde i kraft 1993) inte var så revolutionerande och betydelsefullt som man skulle kunna tro (vilket var en syn som tidigare

²¹ Av artikel 48 FEU framgår också att Europeiska rådet får, efter Europaparlamentets godkännande, med enkel majoritet besluta att *inte* sammankalla konventet om ändringarnas omfattning inte motiverar det. Europeiska rådet ska då fastställa mandatet för en konferens mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar.

²² Se Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge 2010), s. 25 ff.

²³ Det är endast bestämmelserna i den tredje delen av funktionsfördraget (som rör unionens inre politik och inre åtgärder) som kan ändras genom det förenklade förfarandet. Det får vidare inte innebära att EU:s befogenheter utökas, vilket naturligtvis väcker en del frågor.

²⁴ Se Bruno de Witte, "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism," Sieps, 2011:6epa.

²⁵ Carlos Closa, "Between a rock and a hard place: the future of EU treaty revisions," Sieps, 2014:2epa.

²⁶ Se t.ex. Henry Farrell och Adrienne Heritier (red.), *Contested Competences in Europe: Incomplete Contracts and Interstitial Institutional Change* (London: Routledge, 2007).

ofta framfördes):²⁷ EU förändrades inte genom någon ”Big Bang” utan det var snarare fråga om en långsam förvandling som skedde oberoende av fördragsändringar. Man kan således hävda att fördragsändringar varken är det vanligaste eller det mest omvälvande sättet som EU kan förändras genom.

En närliggande fråga är om de befintliga fördragen kan användas mer effektivt. Europaparlamentet har exempelvis nyligen tagit fram en studie som går igenom de artiklar i EU:s fördrag där outnyttjad potential finns.²⁸

”Och om det är medborgarna som ’äger’ konferensen så kan det ju hända att det dyker upp frågor som i förlängningen kräver fördragsändring.”

De tre institutionerna håller alltså frågan öppen om konferensen bör utmynnas i fördragsändringar. De är dock ändå tydliga med att konferensen ska utmynnas i *konkreta resultat*, även om det är oklart vad som egentligen menas om det *inte* är fördragsändringar som avses. Och om det är medborgarna som ”äger” konferensen så kan det ju hända att det dyker upp frågor som i förlängningen kräver fördragsändring.

6. Hantering av förväntningar

I detta avsnitt diskuteras olika förväntningar på vad konferensen kan åstadkomma. Dessa förväntningar kan sägas komma från EU:s institutioner, medlemsstater och i viss mån även från unionsmedborgarna. De kan delas in i tre olika typer: 1) demokratiska, 2) institutionella och 3) politiska. De *demokratiska* förväntningarna kan sägas handla om möjligheten för unionsmedborgarna att göra sina röster hörda.

De *institutionella* förväntningarna kan sägas främst handla om Europaparlamentets önskan om institutionella reformer, framför allt strukturen för tillsättning av kommissionens ordförande, så kallade toppkandidater (”Spitzenkandidaten”). De *politiska* förväntningarna handlar om en önskan om att EU ska reformeras på en rad politikområden för att mer effektivt kunna möta dagens utmaningar.

Frågan om konferensen når resultat eller inte är beroende av till vilken grad som dessa förväntningar kan hanteras eller infrias. Samtidigt bör det påpekas att EU:s institutioner och medlemsstater har *olika* förväntningar på konferensen: de är inte eniga om den huvudsakligen ska utgöra ett diskussionsforum eller tillfälle till reform.²⁹

6.1 Demokratiska förväntningar

En typ av förväntningar handlar om att inkludera unionsmedborgarna i EU:s framtid och lagstiftningsarbete genom dialog. Det finns, med andra ord, en förväntan om att konferensen ska utgå från ett ”underifrån-perspektiv” (”bottom-up approach”), snarare än ett ”ovanifrån-perspektiv” (”top-down”) där det är EU:s institutioner som håller i taktpinnen (och som annars är fallet då EU lagstiftar).

Alla tre institutionerna kan sägas stå bakom denna typ av förväntningar. Att det förhåller sig så kan bland annat utläsas av den gemensamma förklaringen och av institutionernas tidigare respektive förslag. Vad gäller EU:s medlemsstater så är vissa mer tongivande än andra. I det ursprungliga förslaget till att organisera en framtidskonferens, vilket som nämnts kom från Frankrikes president Macron, var denna aspekt i fokus. Förslaget kan förstås mot bakgrund av Macrons inrikespolitiska situation, där han valdes till president utan något etablerat parti i ryggen; Macrons sätt att förhålla sig till deltagardemokratins betydelse kan sägas ha del i hans sätt att komma till makten. Det bör också uppmärksammas att Macron organiserade

²⁷ J.H.H. Weiler, ”The Transformation of Europe” (1991) 100 *The Yale Law Journal* 2403–83.

²⁸ ”Unlocking the Potential of the EU Treaties: An article-by-article analysis of the scope for action”, European Parliament Research Service, 28 maj 2020.

²⁹ Se även Sergio Fabbrini, John Erik Fossum, Magdalena Góra, Guntram Wolff, ”Conference on the Future of Europe: Vehicle for Reform or Forum for Reflection,” Policy Brief, nummer 1, maj 2021.

en omfattande debatt i Frankrike under 2018 ("Le Grand Débat National")³⁰ som syftade till att involvera franska medborgare genom en mängd konferenser, möten och en digital sida där medborgarna kunde lämna förslag. Den har säkerligen haft betydelse för förslaget att organisera en liknande debatt på EU-nivå.

Även på EU-nivå finns färskare exempel på försök till att involvera medborgarna. Den tidigare kommissionsordföranden Jean-Claude Juncker presenterade exempelvis i mars 2017 en vitbok om EU:s framtid i syfte att inleda en diskussion med medborgarna.³¹ Kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstater (dock inte alla) organiserade sedan debatter om EU:s framtid runt om i Europa. Slutrapporten fick tjäna som underlag vid Europeiska rådets informella möte i Sibiu år 2019.³²

"Det bör också framhållas att frågan om hur EU ska göras mer demokratiskt inte är ny utan har diskuterats länge."

Det bör också framhållas att frågan om hur EU ska göras mer demokratiskt inte är ny utan har diskuterats länge. I den akademiska debatten framhålls det ofta att EU lider av ett så kallat demokratiskt underskott.³³ Frågan om hur EU ska göras mer demokratiskt var därför ett övergripande syfte med den stora reform av EU:s fördrag, som inleddes genom Laekenförklaringen som antogs av EU:s ledare 2001 (se ovan). Vid framtidskonventet, vilket som nämnts syftade till att ta fram

ett utkast till det konstitutionella fördraget, utgjorde den inledande delen en "lyssnarfas".³⁴ Konventsledamöterna uppmanades därvid att vända sig utåt och lyssna till europeernas önskemål om Europas framtid.

Genom Lissabonfördraget försökte man sedan komma till rätta med det "demokratiska underskottet" främst genom att förbättra aspekter av den representativa demokratin: Europaparlamentet fick exempelvis delad lagstiftningsmakt med rådet på en rad nya områden. Men Lissabonfördraget tar också avstamp i den deliberativa demokratiteorin som betonar samtalets och diskussionens betydelse samt i det deltagardemokratiska idealet (artikel 10.3 och 11 FEU): en rad nya kanaler infördes därför så att EU:s medborgare skulle kunna delta i den demokratiska processen och göra sina röster hörda.³⁵

Den kanske mest uppmärksammade kanalen (och som främst är av deltagardemokratisk karaktär) är medborgarinitiativet (artiklarna 11 FEU och 24 FEUF). Det innebär att ett förslag till EU-lagstiftning som kommer från minst en miljon EU-medborgare (från "ett betydande antal medlemsstater") ska tas upp och behandlas av kommissionen. Kommissionen (som i princip har en *exklusiv* rätt till att lägga fram förslag till ny lagstiftning i EU) är dock inte tvungen att sedan lägga fram ett formellt förslag men måste motivera varför den *inte* anser att den bör göra det.³⁶ Medborgarinitiativet har dock inte fått det genomslag som många hade hoppats på – inget har hittills resulterat i lagstiftning. Förklaringen till den

³⁰ Renaud Thillaye, "Is Macron's Grand Débat a Democratic Dawn for France?," Carnegie Europe, 26 april 2019 <https://carnegieeurope.eu/2019/04/26/is-macron-s-grand-d-bat-democratic-dawn-for-france-pub-79010>

³¹ Se https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/vitbok_om_eu_s_framtid_sv.pdf

³² Slutrapporten, Medborgardialoger och medborgarsamråd: Slutsatser, 30 april 2019.

³³ Se t.ex. Giandomenico Majone, "Europe's Democratic Deficit: The Question of Standards" (1998) 4 *European Law Journal* 5–28; Andrew Moravcsik, "Reassessing Legitimacy in the European Union" (2002) 40 *Journal of Common Market Studies* 603–624; Andreas Follesdal och Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik" (2006) 44 *Journal of Common Market Studies* 533–562; och J.H.H. Weiler, "Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision" (2010) 1 *European Law Journal* 219–58.

³⁴ Se Josefin Almer, EU:s framtidskonvent: en översikt, Sieps 2003:1u.

³⁵ För en översikt, se Sophia Russack, "Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking", No 2018/14, november 2018, Policy Insights, CEPS.

³⁶ Se vidare Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet, EUT L 65, 11.3.2011, s. 1–22.

begränsade framgången anses bland annat vara ett mycket litet genomslag i det allmänna medvetandet och i massmedia.³⁷

En annan kanal som också upprättades genom Lissabonfördraget är kommissionens offentliga samråd med EU-medborgare (artikel 11.4 FEU) som syftar till att ge underlag till och legitimera EU:s lagstiftning. Ytterligare en kanal är medborgardialoger (artikel 11.2 FEU) som ger unionsmedborgare möjlighet att ställa frågor och framföra åsikter till bland annat kommissionärer och Europaparlamentariker inom ett visst område. Genom Lissabonfördraget infördes slutligen också möjligheten för unionsmedborgare att framföra klagomål till Europeiska ombudsmannen rörande exempelvis administrativa missförhållanden vid EU:s institutioner (artiklarna 20, 24 samt 228 FEUF).

Sedan tidigare är det även möjligt för unionsmedborgare att göra framställningar till Europaparlamentet (artikel 227 FEUF samt artikel 44 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna). Det kan handla om klagomål eller en begäran om att Europaparlamentet tar ställning i en viss fråga. Slutligen bör också Eurobarometern nämnas, som sedan 1973 administrerar opinionsundersökningar runt om i EU:s medlemsstater.³⁸

"Det finns sammantaget alltså en rad olika kanaler genom vilka unionsmedborgarna kan framföra sina åsikter. Men inget av dessa instrument kan sägas ha särskilt stor betydelse för demokratin i EU."

Det finns sammantaget alltså en rad olika kanaler genom vilka unionsmedborgarna kan framföra sina åsikter. Men inget av dessa instrument kan sägas ha särskilt stor betydelse för demokratin i EU.³⁹ Inte heller kan de allmänt sett anses ha rönt särskilt stor uppmärksamhet. EU har därmed inte särskilt goda erfarenheter av att involvera medborgarna.

Trots det anses det viktigt att framtidskonferensen inte misslyckas just med denna aspekt. En stor grupp forskare (ca 100 statsvetare och jurister) riktade exempelvis vid det prestigefyllda internetforumet *Verfassungsblog* tidigare kritik mot kommissionens och Europaparlamentets respektive förslag att organisera konferensen⁴⁰. Gruppen forskare hävdade att förslagen antog ett ovanifrån-perspektiv snarare än ett underifrån-perspektiv där det är europeiska medborgare som gör sina röster hörda. Forskarna pekade på att det enda deltagardemokratiska inslaget utgjordes av så kallade agora (som det kallades i Europaparlamentets förslag) eller medborgardialoger (kommissionens förslag). Enligt forskarna framgick det inte hur dessa sammankomster skulle bidra till konferensens arbete och slutsatser, hur de skulle fungera eller om de skulle vara med och sätta agendan. Forskarna varnade vidare för att ungdomssammankomsterna (som var ett betydelsefullt inslag i båda förslagen) kunde uppfattas som ett spel för gallerierna. De kritiserade också institutionerna för att inte dra nytta av erfarenheterna från väletablerade demokratiska innovationsprocesser (till exempel Irland) och att de inte heller uppmärksammade den omfattande litteratur som finns på området. Forskarna ansåg också att Europa inte behöver en ad hoc-lösning utan en permanent metod.

I rådets ståndpunkt verkade viss hänsyn ha tagits till denna kritik: rådet betonade att konferensen bör ses som en "inkluderande plattform"

³⁷ R. Daniel Kelemen, "The Impact of the Lisbon Treaty: From Misdiagnosis to Ineffective Treatment," i A. Södersten (red.), *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* SIEPS 2019:20p, s. 55f.

³⁸ Eurobarometern har t.ex. tagit fram en omfattande särskild rapport (2020) om frågor rörande Europas framtid och om unionsmedborgarnas intresse av att delta i framtidskonferensen: Special Eurobarometer 500 Report, Future of Europe, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256>

³⁹ Se t.ex. Beate Kohler-Koch och Christine Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society* (Oxford: Oxford university press, 2010).

⁴⁰ Alberto Alemanno, Kalypso Nicolaidis och Niccolò Milanese, The Conference on the Future of Europe: an Open Letter, VerfBlog, 2020/2/01, <https://verfassungsblog.de/the-conference-on-the-future-of-europe-an-open-letter/>.

som sammanför olika röster och åsikter. I institutionernas gemensamma förklaring blir som nämnts det deltagardemokratiska momentet ännu mer framträdande, och utgör till och med det övergripande syftet med konferensen.

"Om inte medborgarnas synpunkter sedan omsätts i konkreta politiska åtgärder blir konferensen inte mycket mer än en demokratisk illusion."

Att denna typ av demokratiska förväntningar infrias är förmodligen avgörande för om konferensen ska anses ge resultat eller inte. Ett stort ansvar vilar givetvis här på medlemsstaterna som har fått i uppgift att organisera evenemang på nationell nivå (endast en del av alla evenemang kommer att organiseras på "europeisk nivå"). Men den stora utmaningen är inte bara att involvera unionsmedborgarna i tillräcklig grad. Avgörande är också hur deras synpunkter sedan ska tas tillvara. Om inte medborgarnas synpunkter sedan omsätts i konkreta politiska åtgärder blir konferensen inte mycket mer än en demokratisk illusion. EU riskerar därmed att förlora i trovärdighet och underminera sin demokratiska legitimitet.

Samtidigt bör det uppmärksammas att värdet av deltagardemokrati kan ifrågasättas. Ett generellt problem är hur idealet om politisk jämlikhet ska kunna upprätthållas. Det finns en tendens att mer lättmobiliserade medborgare och aktörer engagerar sig i större utsträckning – och frågan är hur man ska undvika att just dessa medborgare och andra aktörer blir alltför tongivande.⁴¹

6.2 Institutionella förväntningar

Det finns också förväntningar – främst från Europaparlamentet och kommissionen – om

att konferensen ska utmyнна i institutionella reformer. Det gäller framför allt det tidigare systemet med toppkandidater vid valet av Europeiska kommissionens ordförande. Systemet innebär att kommissionens ordförande utses genom valen till Europaparlamentet. Det baseras på artikel 17.7 FEU som infördes genom Lissabonfördraget. Enligt denna fördragsartikel ska Europeiska rådet föreslå Europaparlamentet en kandidat till kommissionens ordförande "med hänsyn till valen till Europaparlamentet". Denna kandidat ska sedan väljas av Europaparlamentet. Formuleringen är dock rättsligt vag – för vad menas egentligen med att kandidaten till kommissionsordförande ska utses "med hänsyn till" Europaparlamentsvalen? Trots det har den tolkats av Europaparlamentet som att parlamentarismen i EU-systemet ska stärkas, och att ett nytt förfarande för att välja kommissionens ordförande kan introduceras.

Europaparlamentet introducerade således ett nytt system för att välja kommissionens ordförande vid valen 2014.⁴² Det gick ut på att partigrupperna i Europaparlamentet utsåg toppkandidater ("Spitzenkandidaten") som skulle bli deras kandidater som kommissionsordförande. Den kandidat från den politiska grupp som vann flest antal platser i Europaparlamentet skulle bli den som Europeiska rådet skulle föreslå som kommissionens ordförande. Europeiska folkpartiets grupp (EPP), som samlar kristdemokratiska och konservativa partier, fick flest mandat och därför utsågs Jean-Claude Juncker till kommissionens ordförande.⁴³

Vid valen 2019 var läget mer komplicerat och systemet med toppkandidater var föremål för både institutionella och politiska strider.⁴⁴ Manfred Weber, som var EPP:s toppkandidat och som därmed tillhörde den största partigruppen, stöddes inte av en majoritet i Europaparlamentet

⁴¹ Se t.ex. Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red), *Demokratins mekanismer* (Malmö: Liber, 2003).

⁴² Som nämnts ovan infördes artikel 17.7 FEU genom Lissabonfördraget som antogs av EU:s medlemsstater år 2007. Fördraget trädde dock inte i kraft förrän i december 2009 och då hade Europaparlamentsvalen redan ägt rum. Nästa tillfälle var därför år 2014.

⁴³ Mark Dawson, "Juncker's Political Commission: Did it Work?," SIEPS, 2019:8epa.

⁴⁴ Göran von Sydow, "Spitzenkandidaten – make or break?" Sieps perspektiv, juni 2019.

och hade inte heller medlemsstaternas stöd.⁴⁵ Flera medlemsstater var också starkt kritiska till systemet med toppkandidater. Europeiska rådet beslutade slutligen att föreslå den dåvarande tyska försvarsministern von der Leyen till kommissionsordförande. Det innebar att systemet med toppkandidater föll – i alla fall för denna gång.

När von der Leyen tillträdde som kommissionsordförande uttalade hon, kanske i syfte att kompensera Europaparlamentet: ”Erfarenheterna från 2019 års val till Europaparlamentet visar tydligt på behovet av att se över hur vi utser och väljer ledarna för våra institutioner.”⁴⁶ Det bör också påminnas om att även om artikel 17.7 FEU är rättsligt vag så visar den ändå i riktning mot att EU skulle kunna utvecklas till en parlamentarisk demokrati, där kommissionens ordförande utses genom en parlamentarisk majoritet. Det finns alltså förväntningar, framför allt från Europaparlamentet – men även från kommissionen – på att framtidskonferensen ska behandla denna fråga.

”Även de institutionella förväntningarna måste hanteras på något sätt, men förmodligen kan de inte anses lika betydelsefulla som de demokratiska förväntningarna [...].”

En närliggande fråga är den om transnationella listor med politiker från europeiska partier vid valen till Europaparlamentet.⁴⁷ Enligt detta förslag skulle det förutom nationella valsedlar med kandidater till Europaparlamentet (som finns i dag) upprättas listor med kandidater från olika medlemsstater men med samma politiska hemvist. Socialdemokrater i Sverige och socialdemokrater

i andra medlemsstater skulle exempelvis därmed kunna upprätta en gemensam lista. Denna idé kommer från (och förespråkas starkt av) Frankrikes president Macron. Syftet är bland annat att öka intresset för val till Europaparlamentet. Risken med transnationella listor är, som det ofta hävdas, att makten centraliseras från nationell nivå till EU-nivå: med andra ord, att makten därmed hamnar längre bort från medborgarna. Ökad administration och ytterligare kostnader för EU-budgeten nämns ibland som ytterligare motargument.⁴⁸

Även de institutionella förväntningarna måste hanteras på något sätt, men förmodligen kan de inte anses lika betydelsefulla som de demokratiska förväntningarna (se ovan): för frågan är om EU:s medborgare verkligen bryr sig om systemet med toppkandidater och transnationella listor. Det bör också påminnas om att dessa frågor också kräver viss framförhållning: för att kunna genomföra dessa förändringar inför nästa Europaparlamentsval år 2024 krävs det som nämnts ändringar i EU:s vallag och möjligen också fördragsändringar.

6.3 Politiska förväntningar

Den sista typen av förväntningar handlar om idén om att EU måste förändras på en rad politikområden för att kunna fungera effektivt och för att kunna möta dagens utmaningar. Ytterst kan denna fråga sägas handla om EU:s legitimitet, närmare bestämt så kallad utflödeslegitimitet (eng. output legitimacy):⁴⁹ det handlar om att EU ska lyckas uppnå sina mål och syften. Som nämnts ovan har dock EU:s institutioner olika syn på frågan om konferensen ska utmyнна i konkreta resultat: Europaparlamentet är i detta läge den institution som är mest öppen för olika typer av konkreta resultat.

Men det råder naturligtvis ingen brist på ämnen som skulle kunna diskuteras inom ramen för konferensen, i synnerhet i ljuset av alla de kriser som har präglat

⁴⁵ Andrew Gray, Jacopo Barigazzi och Maïa De La Baume, ”Who killed the Spitzenkandidat?” Politico, 5 juli 2019, <https://www.politico.eu/article/who-killed-the-spitzenkandidat-european-parliament-election-2019-transition/>

⁴⁶ Von der Leyen, fotnot 2 ovan.

⁴⁷ Maria Diaz Crego, ”Transnational electoral lists: Ways to Europeanise elections to the European Parliament,” European Parliamentary Research Service, PE 679.084, februari 2021.

⁴⁸ Se statsrådet Ann Lindes (dåvarande EU-minister) svar på Skriftlig fråga 2017/18:34 Transnationella listor i Europaparlamentsval av Ulrika Karlsson i Uppsala (M).

⁴⁹ Se Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

EU-samarbetet under det senaste decenniet: i den gemensamma förklaringen anges bland annat (som tidigare nämnts) hälsa, klimatförändringar och miljö, social rättvisa, digital omställning, rättigheter och värden, migration, säkerhet, EU:s roll i världen samt demokrati. Det är alltså relativt klart vilka frågor som konferensen kommer att omfatta även om det också hålls öppet för medborgarna att själva styra över innehållet: allt för att undvika att konferensen uppfattas som toppstyrd.

En väg mot förändring är att tilldela EU *starkare* befogenheter. Ett exempel på ett politikområde där det allmänt talas om att EU behöver starkare befogenheter är hälsa. På detta politikområde har kommissionen under hösten 2020 lagt fram förslag om att upprätta en europeisk hälsounion. Oavsett hur det går med detta förslag (som handlar om att upprätta ny EU-lagstiftning såsom direktiv och förordningar) finns också en diskussion om att *utöka* EU:s befogenheter ytterligare på detta område, som traditionellt sett anses ligga medlemsstaterna nära. Det skulle innebära en ändring av i EU:s fördrag.⁵⁰

I nuläget har EU relativt svaga befogenheter på hälsoområdet. Det hör till en kategori befogenheter som i fördraget benämns som stödjande, kompletterande och samordnande (artikel 6a FEUF). Det betyder bland annat att medlemsstaterna har möjlighet att upprätta egen lagstiftning på dessa områden. Fördraget förtydligar att sådana EU-befogenheter *inte* får *ersätta* medlemsstaternas befogenhet (artikel 2.5 FEUF). Denna kategori av befogenheter kan jämföras med de två andra huvudkategorierna som ger EU betydligt starkare handlingsutrymme: exklusiva befogenheter (som betyder att bara EU får lagstifta och som endast gäller på några få områden såsom handelspolitiken, artiklarna 2.1 och 3 FEUF) och delade befogenheter (där medlemsstaternas lagstiftningsmakt uttöms i takt med att EU lagstiftar och som gäller på de flesta politikområden, artiklarna 2.2 och 4 FEUF). Om EU skulle få starkare befogenheter på politikområdet hälsa skulle det kunna betyda att befogenheten delas (i någon mån) mellan EU och medlemsstaterna. Det skulle i sin tur betyda att medlemsstaternas självbestämmanderätt på detta område minskar.

Men förväntningar om att EU ska förändras handlar inte bara om att ändra i fördragen, utan också om att komma vidare på en rad områden där kommissionen tidigare har lagt fram förslag om lagstiftning men där förhandlingar mellan EU:s institutioner (och medlemsstater) har strandat. Ett exempel är området migration, där kommissionen under hösten 2020 lade fram nya förslag om en migrationspakt (en uppsättning nya lagförslag på asyl- och migrationsområdet). En rad förslag hade lagts fram redan under 2016, men man lyckades inte komma vidare då. Migrationspakten utgör därmed en nystart. Och genom att frågorna diskuteras under framtidskonferensen får de återigen förnyad aktualitet. Kanske kan diskussionerna också bidra till att sätta press på politikerna att anta lagstiftning. Men samtidigt håller EU:s institutioner redan på att diskutera migrationspakten: den befinner sig med andra ord redan i lagstiftningsprocessen. Att frågan diskuteras även under framtidskonferensen kan därmed komplicera saker och ting.

"Förväntningarna på konferensen kan sägas handla om att visa att EU kan utvecklas även om det inte föreligger någon *direkt* kris."

Slutligen bör nämnas att de politiska förväntningarna kan ses i ljuset av påståendet om att EU endast kan utvecklas under kriser.⁵¹ Ett exempel står återigen att finna på området migration. I dyningarna efter flyktingkrisen 2015 lyckades EU upprätta en tillfällig fördelningsmekanism av asylsökande, men när flödet av migranter sedan minskade blev det åter svårt att hitta en (permanent) lösning. Förväntningarna på konferensen kan sägas handla om att visa att EU kan utvecklas även om det inte föreligger någon *direkt* kris. Men det är förmodligen överdrivet att hävda att det annars finns risk för att EU-samarbetet stagnerar: EU kommer fortsätta att fungera även om de politiska förväntningarna på konferensen inte infrias.

⁵⁰ Anna Södersten, "Coronakrisen, EU och folkhälsa: En fråga om befogenhet?" *Statsvetenskaplig tidskrift*, 123, 2021.

⁵¹ Se von Ondarza och Ålander, fotnot 13 ovan.

7. Slutdiskussion

Konferensens syfte och form är tätt sammanknutna: det handlar om en deltagardemokratisk övning. Men det är samtidigt tydligt att det i realiteten handlar om ett hybridformat, där delaktighetsövningar blandas med interinstitutionella diskussioner:⁵² det är nämligen EU:s institutioner som leder konferensen och som ytterst har att avgöra om de uppkomna förslagen bör omsättas i konkreta resultat.

Man lovar naturligtvis mycket genom att basunera ut att konferensen är startskottet för EU:s framtid. Analysen har därför också diskuterat olika typer av förväntningar från EU:s institutioner och medlemsstater: demokratiska, institutionella och politiska. EU:s institutioner och medlemsstater har dock olika intentioner och förväntningar på konferensen. Det är därmed svårt att hitta ett tydligt mått på om och hur konferensen ska anses vara en framgång eller inte för EU. Av de tre typerna av förväntningar är det ändå förmodligen viktigast att de *demokratiska* förväntningarna infrias, det vill säga att man lyckas involvera medborgare i tillräcklig grad men också omvandla resultaten från medborgarpanelerna till konkret handling. Risken är annars att EU förlorar i trovärdighet, både gentemot de egna medborgarna och internationellt. En fråga som man dock samtidigt måste ställa sig i detta sammanhang är till vilken grad man överhuvudtaget kan tala om förväntningar på framtidskonferensen (från EU:s medborgare), som knappast har haft ett särskilt stort genomslag i media eller på andra sätt kan sägas ha nått det allmänna medvetandet.

Vad är då det troliga utfallet? Med tanke på den korta tidtabellen (endast ett år) och att institutionernas gemensamma förklaring inte blev klar förrän två månader innan konferensen inleddes är det inte troligt att den kommer att röna särskilt stor uppmärksamhet i den allmänna debatten – det blir därmed svårt att infria de demokratiska förväntningarna. Genom en förlängning skulle det möjligtvis att vara lättare att uppnå konferensens syften. Men frågan är vilka som skulle stödja en sådan förlängning? Som nämnts krävs att vissa

förslag realiserar innan valen till Europaparlamentet år 2024. Samtidigt är tanken att konferensen symboliskt ska avslutas vid det franska ordförandeskapet (och att Macron möjligtvis också vill hämta hem inrikespolitiska poäng på detta sätt). Det är därmed inte så troligt att det skulle bli en förlängning.

Det bör vidare framhållas att vissa frågor kanske inte kan diskuteras på grund av att de kräver fördragsändringar, vilket är något som många medlemsstater motsätter sig. Risken är därför att slutrapporten som ska lämnas till konferensens gemensamma ordförandeskap inte kommer att innehålla så många konkreta förslag. Och även om konkreta förslag kommer att tas fram så är de tre institutionerna sedan inte förbundna att omvandla förslagen i slutrapporten till konkreta åtgärder.

”Den huvudsakliga risken är att EU kan drabbas av trovärdighetsproblem om konferensen uppfattas som en papperstiger.”

Den huvudsakliga risken är att EU kan drabbas av trovärdighetsproblem om konferensen uppfattas som en papperstiger. För trots att utsikterna är ganska dystra så bör det betonas att även om konferensen inte når upp till förväntningarna så kommer EU-samarbetet därmed inte att stagnera. Som nämnts finns det forskare som hävdar att EU framför allt utvecklas genom tillämpning och tolkning – inte genom fördragsändring. Reform kan således ske genom det vanliga beslutsmaskineriet. Det betyder att EU kommer att fortsätta att fungera och utvecklas, oavsett om förväntningarna infrias eller inte. Och det är möjligt att det kommer att ske framför allt genom kriser, som Jean Monnet, en av EU:s ”grundlagsfäder”, uttryckte det.⁵³ Man bör också påminna sig om att EU:s framtid varken har en början eller ett slut; integrationsprocessen pågår hela tiden. EU:s framtid är därmed här och nu.

⁵² Ibid.

⁵³ Jean Monnet, *Mémoires* (Paris: Fayard, 1976): ”L’Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises.”