

Anna Södersten

När spelreglerna skrivs om: Hur ändras EU:s fördrag?

Frågan om fördragsändringar har aktualiserats med de stora utmaningar EU står inför: från geopolitik och utvidgning till konkurrenskraft och respekt för rättsstaten. Men hur går det till när fördragen ska ändras? Denna analys beskriver de förfaranden som gäller för olika typer av ändringar. En del är omfattande, andra förenklade – men alla är komplexa och förenade med risker.

Innehåll

1.	Inledning.....	3
2.	Motiv till att ändra i fördragen	4
3.	Tillbakablick	6
3.1	Fördragsändringar genom åren.....	6
3.2	Ratificering i medlemsstaterna	8
4.	Ändringsförfaranden.....	10
4.1	Det ordinarie ändringsförfarandet	10
4.2	Förenklade ändringsförfaranden	12
4.3	Anslutningsfördrag	16
5.	Slutdiskussion	17

Sammanfattning

Under årens lopp har medlemsstaterna ändrat många gånger i EU:s fördrag. Dessa ändringar har både inneburit en utvidgning av EU:s befogenheter och förändringar i hur EU:s institutioner fattar beslut. Nu har frågan om fördragsändringar åter aktualiserats i ljuset av de utmaningar unionen står inför. Diskussionen är nära förknippad med unionens utvidgning och drivs av behovet att anpassa institutionerna för fler medlemsstater och säkerställa respekt för rättsstatens principer. Vissa anser också att fördragsändringar krävs för att bemöta geopolitiska utmaningar och stärka EU:s konkurrenskraft.

Fördragsändringar genomförs i enlighet med bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionen. Huvudförfarandet, som benämns det ordinarie ändringsförfarandet, är dock omfattande, tidskrävande och politiskt riskfyllt, vilket har lett till motstånd från flera medlemsstater, däribland Sverige. Utöver det ordinarie förfarandet finns även förenklade förfaranden som möjliggör snabbare ändringar, liksom bestämmelser om att ändra fördragen i samband med att nya medlemsstater ansluter sig till EU.

Denna analys kartlägger dessa alternativ, beskriver hur varje förfarande går till samt belyser deras komplexitet. Syftet är att ge en helhetsbild men analysen ger inga rekommendationer om något enskilt förfarande. Författaren förordar däremot återhållsamhet vid fördragsändringar och att EU i möjligaste mån bör söka lösningar inom ramen för befintliga fördrag.

Om författaren

Anna Södersten är lektor vid Försvarshögskolan.

Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Inledning

Fördragsändringar innebär ofta stora förändringar i EU:s rättsliga struktur. Genom återkommande reformer har medlemsstaterna dels tilldelat EU mer makt genom att utöka EU:s befogenheter, dels förändrat hur EU:s institutioner fattar beslut. De nuvarande fördragen är därmed resultatet av en lång rad ändringar som har gjorts genom åren. Diskussionen om fördragsändringar är därför ständigt aktuell och kopplas ofta samman med EU:s utvidgning till nya medlemsstater.

”Från politiskt håll hävdas det inte sällan att det är nödvändigt att ändra i fördragen om unionen ska kunna utvidgas.”

Från politiskt håll hävdas det inte sällan att det är nödvändigt att ändra i fördragen om unionen ska kunna utvidgas. Det handlar om att anpassa EU:s institutioner och beslutsprocedurer till ett större antal medlemsstater och att säkerställa att nya medlemsstater respekterar rättsstatens principer. Ibland hävdas det också att det krävs fördragsändringar för att EU ska kunna hantera geopolitiska utmaningar mer effektivt, stärka unionens konkurrenskraft och komma till rätta med *befintliga* medlemsstater som inte respekterar rättsstatens principer. Ämnet är således av stor betydelse eftersom det inom en snar framtid kan bli aktuellt i ljuset av de utmaningar unionen står inför.

Men hur går det egentligen till när medlemsstaterna ändrar i fördragen? De förfaranden som finns för att ändra i fördragen är fastställda i fördraget om Europeiska unionen (FEU). Det ”ordinarie ändringsförfarandet” är den huvudsakliga metoden för hur EU:s fördrag kan ändras. Det är dock ett långt och komplicerat förfarande som kan medföra flera risker, vilket kan leda till att processen fallerar och i förlängningen skadar EU. Flera medlemsstater, däribland Sverige, motsätter sig därför fördragsändringar.¹ Utöver det ordinarie ändringsförfarandet finns också olika förenklade ändringsförfaranden, där ändringar kan genomföras snabbare. Det är också möjligt att ändra i fördragen då nya medlemsstater inträder i unionen.

Syftet med denna analys är inte att ge rekommendationer kring vilket förfarande som bör väljas, utan att ge en övergripande bild av vilka alternativ som finns, hur varje förfarande går till och därmed vilken grad av komplexitet som är förenad med respektive alternativ. Mot den bakgrunden ställs frågan om EU bör söka lösningar genom fördragsändringar eller inte.

Efter denna inledning följer två avsnitt som ger sammanhang till de efterföljande beskrivningarna av ändringsförfarandena: avsnitt 2 redogör för de bakomliggande motiven till den pågående diskussionen om fördragsändringar. När började fördragsändringar åter att diskuteras och varför? Vilka politiska och institutionella frågor är det som har lett fram till att frågan nu är på bordet? Och för att få en mer fullständig bild av vilka alternativ som står till buds presenteras i avsnitt 3 en historisk tillbakablick. Hur och varför har EU:s fördrag ändrats tidigare och vilka problem kan uppstå? (3.1) Därefter fokuserar analysen på det krav som ställs på medlemsstater att ratificera nya ändringar för att de ska börja gälla. Det innebär att de förklarar sig vara bundna av ändringarna (3.2). Ratificering sker genom ett nationellt beslut, vilket oftast fattas i nationella parlament. Sedan presenteras (avsnitt 4) en genomgång av olika former för att ändra i EU:s fördrag: det ordinarie ändringsförfarandet (4.1), förenklade ändringsförfaranden (4.2) samt ändringar som kan ske genom anslutningsfördrag i samband med utvidgningar av unionen (4.3). Avsnitt 5 sammanfattar analysen och understryker återhållsamhet vid fördragsändringar samt att EU i första hand bör överväga lösningar inom ramen för befintliga fördrag.

¹ Se till exempel ”Non-paper by Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovenia, and Sweden on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe”, 9 maj 2022.

2. Motiv till att ändra i fördragen

Efter det att Lissabonfördraget (den senaste stora fördragsändringen) hade trätt i kraft år 2009 dröjde det inte länge förrän frågan om fördragsändringar återigen blev aktuell. EU hade drabbats av eurokrisen och det diskuterades hur EU skulle kunna komma till rätta med situationen, bland annat genom att låta medlemsstaterna utveckla samarbetet i olika "hastigheter".² Under åren som följde drabbades EU av flera andra kriser, bland annat den så kallade migrationskrisen och covid-19-krisen. Fördragen behövde ändras om EU skulle kunna hantera framtida kriser, hävdades det, inte minst för att stärka EU:s befogenhet på hälsoområdet.³ I syfte att "bygga ett motståndskraftigare Europa" organiserades år 2020–2021 Konferensen om Europas framtid ("Framtidskonferensen") som konsulterade medborgare.⁴ I slutsatserna framhölls att flera av de förändringar som hade föreslagits inte kunde genomföras utan ändring av EU:s fördrag.⁵

Förutom att hantera kriser framhålls ofta också utvidgningsfrågan som ett skäl till att EU:s fördrag måste ändras.⁶ I kölvattnet av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina år 2022 fick EU nya kandidatländer.⁷ Sedan tidigare väntar en rad andra kandidatländer på att bli medlemmar. Det är tydligt att fördragen måste ändras eftersom institutionerna behöver anpassas när EU växer.

Problemet gäller inte bara *antalet* medlemsstater, utan som Piris framhåller har även *förutsättningarna* ändrats sedan samarbetet inleddes.⁸ De sex grundarländerna Frankrike, Italien, Tyskland, Nederländerna, Belgien och Luxemburg var relativt homogena: de hade jämförbara förutsättningar att integreras ekonomiskt, likartade önskningar om att integreras politiskt och befann sig nära varandra geografiskt. Dagens medlemsstater – och kanske i ännu högre grad EU:s *framtida* medlemsstater – står längre ifrån varandra. Piris varnade således för att växande olikheter kan göra EU:s beslutsmaskineri mindre effektivt och försvåra beslut med enhällighet i rådet.

"... växande olikheter kan göra EU:s beslutsmaskineri mindre effektivt och försvåra beslut med enhällighet i rådet."

Ett politikområde där behovet av ett effektivt beslutsfattande anses vara extra angeläget är den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, särskilt med de geopolitiska utmaningar som EU står inför, inte minst Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Vid flera tillfällen har exempelvis Ungern utnyttjat EU-fördragets krav på enhällighet då EU ska anta nya sanktioner mot Ryssland, vilket har aktualiserat en diskussion om fördragsändring. I detta sammanhang förs diskussioner om att EU bör övergå till majoritetsbeslut.⁹

Ett ytterligare motiv till att ändra i fördragen är EU:s rättsstatskris, vilken rör vissa medlemsstaters tillämpning av rättsstatens principer.¹⁰ Dessa principer syftar till att förhindra

² Se till exempel Jean-Claude Piris, *The Future of Europe: Towards a Two-Speed EU?* (Cambridge University Press 2012) och Carlos Closa, "Between a rock and a hard place: the future of EU treaty revisions" Sieps 2014:2epa.

³ Anna Södersten, "Coronakrisen, EU och folkhälsa: En fråga om befogenhet?" (2021) 5 *Statsvetenskaplig tidskrift*.

⁴ Anna Södersten, "EU:s framtidskonferens: stora löften och splittrade förväntningar" Sieps 2021:14epa.

⁵ Conference on the Future of Europe, Report on the Final Outcome, maj 2022, <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29121/20220509RES29121.pdf>.

⁶ För en diskussion, se Bruno de Witte, "Constitutional Challenges of the Enlargement: Is Further Enlargement Feasible without Constitutional Changes?" Requested by the AFCO Committee, mars 2019.

⁷ Ukraina, Moldavien och Georgien. Kommissionen har meddelat att Georgien har fått besked om att det måste genomföra ytterligare reformer innan det kan få samma status som andra kandidatländer.

⁸ Piris 2012 (se fotnot 2 ovan).

⁹ Se till exempel Ramses A. Wessel och Viktor Szép, "The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?", Study requested by the AFCO committee, november 2022, s. 75 f, och Nicole Koenig, "Towards QMV in EU Foreign Policy: Different Paths at Multiple Speeds", Policy Brief, Hertie School, Jacques Delors Centre, 14 oktober 2022.

¹⁰ Anna Södersten och Ned Hercock (red.), *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions* (Sieps 2023:10p).

maktmissbruk och kräver bland annat att den offentliga makten är bunden och begränsad av rättsregler och att domstolar ska vara oberoende och opartiska. Den utveckling som har skett i vissa medlemsstater under de senaste 10–15 åren, i synnerhet Ungern, har väckt frågan om hur fördragen kan förstärkas för att skydda EU:s rättsstatsprincip, både vad gäller nya och befintliga medlemsstater. I fokus för diskussionen är artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen (FEU), vilken stadgar att en medlemsstat kan drabbas av sanktioner, exempelvis förlora rösträtten i rådet, om inte EU:s värden respekteras. För att besluta om sådana sanktioner krävs dock enhällighet, vilket har ansetts vara problematiskt eftersom det räcker med en medlemsstat för att stoppa beslutet (den medlemsstat som är föremål för omröstningen får dock inte rösta). Att ändra artikel 7 så att beslutet istället tas med kvalificerad majoritet skulle öka möjligheterna för EU att använda sig av detta verktyg, hävdar bedömare.¹¹

Det finns också en diskussion om att ändra i EU:s fördrag i syfte att stärka EU:s konkurrenskraft. I Mario Draghis rapport om den europeiska konkurrenskraftens framtid, som presenterades för kommissionen i september 2024, gavs förslag på en lång rad gemensamma åtgärder och satsningar.¹² Draghi ser vikten av att fördragen ändras, men han förklarar att fördragsändring inte är en förutsättning för att EU ska kunna röra sig framåt. Detta har kritiserats och det hävdas att fördragsändringar krävs för att åstadkomma avgörande reformer.¹³

Det finns således flera skäl till att frågan om fördragsändringar ligger på bordet. Det saknas inte heller förslag på hur EU kan reformeras.¹⁴ Förutom de förslag som lades fram i slutsatserna till den ovan nämnda framtidskonferensen under åren 2020–2021, presenterade även den så kallade fransk-tyska arbetsgruppen förslag på ändringar av fördragen under hösten 2023.¹⁵ Även Europaparlamentet, den mest pådrivande institutionen när det gäller fördragsändringar, har lagt fram flera förslag: år 2022 antog Europaparlamentet en resolution som uppmanade till ett konvent för att genomföra en översyn av fördragen,¹⁶ och år 2023 antog det ytterligare en resolution som beskriver hur EU:s fördrag bör ändras.¹⁷ Enligt parlamentet är fördragsreformer "oundvikliga" om EU ska kunna utvidgas, och nödvändiga för att stärka EU:s handlingsförmåga, hantera geopolitiska utmaningar samt öka unionens demokratiska legitimitet och ansvarsskyldighet. Parlamentet har därtill ett tydligt institutionellt egenintresse av fördragsreformer och föreslår att det tilldelas ytterligare befogenheter, initiativrätt till lagstiftning samt ett större inflytande i antagandet av den fleråriga budgetramen.

Det finns naturligtvis också argument *mot* fördragsändringar. Det kanske främsta motargumentet är att det är en lång och utdragen reformprocess och att utgången är oviss. Om den misslyckas kan EU:s trovärdighet och enighet komma att skadas. Den kan exempelvis leda till omfattande debatt eftersom ratificering oftast krävs, vilket kan distrahera och skapa splittring. Samtidigt bör det påpekas att det kan finnas risker med att *inte* föra

"Det kanske främsta motargumentet är att det är en lång och utdragen reformprocess och att utgången är oviss."

¹¹ Se vidare bidragen av R. Daniel Kelemen, Dmitry Kochenov och Andreas Moberg i *ibid*.

¹² Mario Draghi, "The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe" (samt "In-depth analysis and recommendations"), 9 september 2024.

¹³ Peter Lindseth och Päivi Leino-Sandberg, "Democratizing Draghi: Why the 'Competitiveness Report' Demands Treaty Reform", *VerfBlog*, 2024/9/12.

¹⁴ Se vidare Silvia Kotanidis, "How the EU Treaties are modified" (European Parliamentary Research Service, september 2022).

¹⁵ "Working group on EU institutional reforms" (arbetsgruppen om EU:s institutionella reformer). Gruppen tillsattes av den franska och den tyska regeringen och bestod av forskare inom juridik och statsvetenskap. Se även flera av bidragen i Göran von Sydow och Valentin Kreilinger (red.) *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union* (Sieps 2023:20p).

¹⁶ EUT C493, 27.12.2022, s. 130.

¹⁷ Europaparlamentets resolution av den 22 november 2023 om Europaparlamentets förslag till ändringar av fördragen, (2022/2051(INL)).

sådana debatter. Som Dimitrova påpekar kan exempelvis högerextrema partier mobilisera allmänheten och överraska regeringar med ett nej i folkomröstningar, som i fallet med den nederländska rådgivande folkomröstningen om Ukrainas associeringsavtal 2016.¹⁸ Den geopolitiska situationen kan således både motivera fördragsändringar och samtidigt utgöra motargument. Det bör även tilläggas att de kriser som EU har drabbats av under de senaste åren inte endast utgör motiv till fördragsändringar – de visar också att EU är motståndskraftigt och att fördragen utgör ett fungerande ramverk.¹⁹

3. Tillbakablick

I detta avsnitt ges en historisk tillbakablick över de fördragsändringar som har genomförts genom åren. Sedan följer några ord om ratificeringsprocessen, det avslutande steget i processen i att ändra i fördragen, vilken har varit problematisk vid flera tillfällen i EU:s historia.

3.1 Fördragsändringar genom åren

EU:s fördrag har ändrats fler än 20 gånger, lite beroende på hur man räknar.²⁰ Några ändringar har varit omfattande och benämns ofta efter den stad där de har antagits. De benämns ofta efter den stad där de har antagits: Maastrichtfördraget, Amsterdamfördraget, Nicefördraget och nu senast Lissabonfördraget. Andra ändringar har varit mindre omfattande och ibland av mer teknisk karaktär. Exempelvis har protokollet för Europeiska investeringsbanken ändrats vid två tillfällen.²¹

”Den första större ändringen skedde år 1986 genom Europeiska enhetsakten.”

De första ändringarna gjordes redan år 1956 av kol- och stålfördraget,²² och året därpå infördes ändringar i EEG-fördraget och Euratom-fördraget (båda antagna 1957) som vid tidpunkten inte ens hade trätt i kraft.²³ Ändringar gjordes även år 1965 genom fusionsfördraget²⁴ vilket slog samman de tre gemenskapernas institutioner (de hade sedan tidigare samma parlament och domstol, men övriga institutioner var separata). Under 1970-talet antogs två fördrag om ändringar av EU:s finansiering.²⁵

Den första större ändringen skedde år 1986 genom Europeiska enhetsakten.²⁶ Enhetsakten angav år 1992 som tidsgräns för att fullfölja den inre marknaden, införde kvalificerad majoritet på detta område samt gav Europaparlamentet en mer framträdande roll i lagstiftningsprocessen. En ännu större ändring genomfördes genom Maastrichtfördraget som antogs år 1992. Det var ett nytt grundfördrag eftersom det upprättade EU, men det karaktäriseras även som ett ändringsfördrag eftersom det införde ändringar i de tre ursprungliga grundfördragen och de efterföljande ändringsfördragen. När Europeiska unionen upprättades infördes en ny struktur, allmänt beskriven som tre ”pelare”. Den första pelaren omfattade

¹⁸ Antoaneta Dimitrova, ”Dilemmas of EU Enlargement: Geopolitics, Conditionality, and Citizens’ Concerns” (Fit for 35 Forum, Sieps september 2024). Se även Sonja Puntischer Riekmann, ”Fit for What Purpose? Enlargement and the Goals of the European Union” i Göran von Sydow och Valentin Kreiling (red.), *Fit for 35? Reforming the Politics and Institutions of the EU for an Enlarged Union* (Sieps 2023:2op).

¹⁹ För en motsatt bedömning, se Federico Fabbrini, *Brexit and the Future of the European Union: The Case for Constitutional Reforms* (Oxford 2020).

²⁰ Samtliga fördrag är tillgängliga på webbsidan Eurlex, EU:s egen lagstiftningssida. Den översikt som tillhandahålls där har använts för att göra denna uppskattning.

²¹ Akt om ändring av protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga som ger befogenhet åt bankens råd att upprätta en europeisk investeringsfond (1993), EGT L173, 7.7.1994, s. 14–20, och fördraget om ändring av vissa budgetbestämmelser (1970), EGT L91, 6.4.1978, s. 1–7.

²² Fördrag om ändring av fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (1956), 11956K/TXT. Kol- och stålfördraget upphörde att gälla år 2002.

²³ Konvention om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna (1957), 11957K/TXT.

²⁴ Fusionsfördraget (1967), EGT 152, 13.7.1967, s. 2–17.

²⁵ Fördraget om ändring av vissa finansiella bestämmelser, EGT L359, 31.12.1977, s. 1–19; fördraget om ändring av vissa budgetbestämmelser, EGT L2, 2.1.1971, s. 1–12.

²⁶ Europeiska enhetsakten (1986), EGT L169, 29.6.1987, s. 1–28.

den tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG (som blev Europeiska gemenskapen, EG), den andra gällde gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, och den tredje rättsliga och inrikes frågor. Europaparlamentets roll stärktes inom den första pelaren, vilket gav parlamentet delad lagstiftningsmakt med rådet och inflytande i budgetprocessen.

Kort därefter, år 1997, antogs Amsterdamfördraget, vilket bland annat stärkte Europaparlamentets roll än en gång, upprättade ”den höga representanten för den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken” och gjorde delar av den tredje pelaren överstatliga²⁷ på samma sätt som den första pelaren. Regeringskonferensen som antog Amsterdamfördraget lyckades dock inte lösa alla problem och därför fogades ett protokoll till fördragen, på engelska illustrerande benämnt ”the Amsterdam Leftovers”.²⁸ Snart sammankallades ännu en regeringskonferens som sedan resulterade i Nicefördraget, vilket medlemsstaterna antog år 2001. Fokus var att anpassa institutionerna i ljuset av den förestående utvidgningen, då EU skulle växa från 15 till 27 medlemsstater genom att vikta rösterna i rådet, införa ett rotations-system för kommissionen samt utöka Europaparlamentets befogenheter. Eftersom inte heller denna regeringskonferens löste alla frågor antog medlemsstaterna Nice-deklarationen, där de fastställde att en djupare och bredare debatt om EU:s framtid borde äga rum. Den efterföljdes av Laeken-förklaringen som slog fast att ”Unionen måste bli mer demokratisk, öppen och effektiv”²⁹ och ställde frågor om hur EU:s befintliga fördrag kan förenklas och omorganiseras, samt om medlemsstaterna borde anta en konstitutionell text.

”Det konstitutionella fördraget utgjorde således ett misslyckat försök att ändra i fördragen.”

I den allmänna debatten påpekades dock ofta att dessa regeringskonferenser var elitistiska och uppvisade brist på transparens.³⁰ I Europeiska rådets slutsatser från 2001 framhölls därför att nästa regeringskonferens skulle förberedas av ett konvent i stället. Denna metod hade använts tidigare då EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna hade utarbetats.³¹ Konventet skulle involvera demokratiskt valda företrädare för medlemsstaterna och frågorna skulle debatteras offentligt, vilket möjliggjorde att de kunde uppmärksammas nationellt på ett sätt som inte är möjligt med en ”vanlig” regeringskonferens.

Det så kallade konstitutionella fördraget utarbetades på detta sätt och antogs senare vid en efterföljande regeringskonferens.³² Det skulle upphäva alla befintliga fördrag och ersätta dem med en enda text. Det konstitutionella fördraget kom dock aldrig att börja gälla utan skrotades efter att det hade röstats ner i folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna. Det konstitutionella fördraget utgjorde således ett misslyckat försök att ändra i fördragen. Sedan följde en ”reflektionsperiod”³³ som utmynnade i Lissabonfördraget, vilket utgör en omarbeting av det konstitutionella fördraget. Alla befintliga fördrag fick vara kvar och spillrorna efter det konstitutionella fördraget paketerades om efter viss utgallring.³⁴ De omfattande problemen med att anta Lissabonfördraget var dock så stora att många bedömare beskrev

²⁷ Det gällde visum, asyl, immigration och civilrättsligt samarbete. Att de blev överstatliga innebar bland annat att EU-domstolen fick jurisdiktion, att Europaparlamentet fick inflytande i lagstiftningsprocessen, och att beslut i rådet fattades med kvalificerad majoritet.

²⁸ Protokoll (nr 7) om institutionerna inför en utvidgning av Europeiska unionen (1997).

²⁹ Ordförandeskapets slutsatser, Laeken den 14–15 december 2001, Annex I: Laekenförklaringen om unionens framtid.

³⁰ Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press 2010), s. 14.

³¹ Stadgan proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i Nice den 7 december 2000.

³² Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa (2004), EGT C310, 16.12.2004.

³³ Göran von Sydow, ”Från Rom till Berlin” i *Från Rom till Berlin: EU 50 år* (Sieps 2007:30p).

³⁴ R. Daniel Kelemen, Eleanor Spaventa, Anne Thies och Luuk van Middelaar i Anna Södersten (red.), *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (Sieps 2019:20p).

situationen som att EU befann sig i en ”konstitutionell kris”.³⁵ Ratificeringsprocessen riskerade att leda till samma utfall som för det konstitutionella fördraget.

Därutöver har även sex anslutningsfördrag upprättats då en stat har inträtt som medlem i EU (artikel 49 FEU) och dessutom gjordes ändringar vid Grönlands utträde ur unionen (se avsnitt 4.3).³⁶ Slutligen kan nämnas att särskilda ändringsförfaranden (se avsnitt 4.2) har använts vid ett tjugotal tillfällen.³⁷

Det är endast genom att lägga samman alla ändringar (till grundfördragen måste man lägga till alla ändringsfördrag och anslutningsfördrag) som man får reda på vilka regler som faktiskt gäller. Det krävs med andra ord en konsoliderad version för att man ska kunna utläsa vad som är gällande rätt. Genom att lägga samman alla ändringar får man fram följande huvudfördrag: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget eller EUF-fördraget) och Euratom-fördraget.³⁸

3.2 Ratificering i medlemsstaterna

Ratificering är som framgått ovan det avslutande steget i processen att ändra i fördragen.³⁹ Parterna förklarar då att de är rättsligt förpliktade att följa avtalet. Ratifikation kan ytterst sägas handla om konstitutionell kontroll och är ett viktigt steg, eftersom det ger möjlighet till nationell inhemsk debatt innan en stat i fråga blir rättsligt bunden av ett internationellt avtal.⁴⁰ Det används inte bara i EU-sammanhang, utan även inom folkrätten generellt.⁴¹

”Ratifikation kan ytterst sägas handla om konstitutionell kontroll ...”

Det krävs således att alla medlemsstater ratificerar nya fördrag för att de ska bli gällande (artikel 48.4 FEU). Det är nationell konstitutionell rätt och inte EU-rätten som avgör hur det ska gå till, och sådana bestämmelser varierar mellan olika stater: ibland räcker det med ett beslut i det nationella parlamentet, ibland krävs det att en författningsdomstol först yttrar sig, och ibland krävs det folkomröstning.⁴²

Ratifikationsprocessen har dock varit problematisk vid flera tillfällen i EU:s historia. Maastrichtfördraget var det första av EU:s fördrag som fick avslag i en folkomröstning då 50,7 procent av de danska väljarna röstade nej år 1992. Efter folkomröstningen inleddes förhandlingar som resulterade i att Danmark fick uttryckliga undantag från vissa politikområden rörande EMU, unionsmedborgarskapet, överstatligt beslutsfattande inom rättsliga och inrikes frågor samt den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken.⁴³ Året därpå hölls en ny folkomröstning där fördraget godkändes med 56,7 procent (med ett valdeltagande på 86,5 procent). Fördraget kunde därmed träda i kraft.

³⁵ Begreppet ”konstitutionell kris” används till exempel i ”European Parliament Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union” (2005/2146(INI)), FINAL A6-0414/2005, 16.12.2005, Utskottet för konstitutionella frågor.

³⁶ Grönlandsfördraget (1984) EGT L29, 1.2.1985, s. 1-7.

³⁷ Steve Peers, ”Amending the EU Treaties” i Robert Schütze och Takis Tridimas (red.), *Oxford Principles of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I* (Oxford Academic 2018).

³⁸ Ibland hänvisas det lite allmänt till ”Lissabonfördraget” för att hänvisa till EU:s bestämmelser, men detta fördrag utgör egentligen endast de senaste ändringarna av EU:s grundfördrag.

³⁹ Anneli Albi och Jacques Ziller, *The European Constitution and National Constitutions: Ratification and Beyond* (Kluwer Law International 2006).

⁴⁰ Malcolm N. Shaw, *International Law* (Cambridge University Press 2014, sjunde upplagan), s. 663.

⁴¹ Enligt artikel 14 i Wienkonventionen om traktaträtten (Wien den 23 maj 1969, SÖ 1975:1) uttrycker ratifikation att en stat samtycker till att vara bunden av ett avtal när avtalet föreskriver det.

⁴² Carlos Closa, *The Politics of Ratification of EU Treaties* (Routledge 2013).

⁴³ Undantaget om den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken upphörde i juli 2022 efter det att Danmark lämnade över en skrivelse till EU:s höga representant om avskaffandet av klausulen som infördes genom Amsterdamfördraget. Se Förteckning över unionsakter som antagits i enlighet med artiklarna 26.1, 42 och 43-46 i fördraget om Europeiska unionen och som ska tillämpas på Danmark från och med den 1 juli 2022 (2022/C 263/05).

Irland höll en folkomröstning om Nicefördraget år 2001 där utslaget blev negativt (54 procent röstade nej). Året därpå organiserades en ny folkomröstning genom vilken fördraget accepterades (63 procent röstade "ja"). Irland hade då fått förklaringar lagda till fördraget om att den irländska neutralitetspolitiken skulle bevaras.

Det blev som nämnts även ett nej då Frankrike höll en folkomröstning om det konstitutionella fördraget år 2005. Endast tre dagar därefter hölls en folkomröstning i Nederländerna som också resulterade i ett nej. Vid denna tidpunkt hade nio av EU:s dåvarande 25 medlemsstater redan ratificerat fördraget,⁴⁴ och flera av de återstående medlemsstaterna planerade folkomröstningar.⁴⁵ Det rådde stor osäkerhet kring dessa folkomröstningar och samtidigt stod det klart att Frankrikes och Nederländernas nej skulle leda till att konstitutionsfördraget måste läggas på hyllan: det handlade om två av EU:s grundarländer och centrala aktörer på den politiska arenan.

Efter en "period av reflektion" togs ett nytt utkast fram och år 2008 antog medlemsstaterna Lissabonfördraget. Omarbetningen innebar bland annat att "känsliga" bitar togs bort, såsom bestämmelser om EU:s hymn och flagga liksom ordet "lagar". Ratifikationsprocessen kom dock återigen att bli lång och svår.⁴⁶ Irland höll en folkomröstning där resultat blev "nej". Efter en andra omröstning godkändes fördraget (67 procent röstade då "ja"). För att tillmötesgå Irland beslutade Europeiska rådet bland annat att inte införa det föreslagna roterande systemet för kommissionärer som skulle innebära att varje medlemsstat under en viss period skulle stå utan kommissionär,⁴⁷ och därför gäller fortfarande principen om en kommissionär per medlemsstat. Även i Tjeckien diskuterades frågan om en folkomröstning skulle hållas, men det beslutades att en sådan inte skulle äga rum. Irland blev därför den enda medlemsstat som höll en folkomröstning om Lissabonfördraget. Denna episod visade att medlemsstaternas bestämmelser om ratifikation varierar, och att de även inom en och samma medlemsstat kan variera beroende på ändringarnas omfattning och innebörd.

"Irland blev därför den enda medlemsstat som höll en folkomröstning om Lissabonfördraget."

I syfte att komma till rätta med framtida ratificeringsproblem införde Lissabonfördraget en formulering som innebär att om ratificeringsprocessen misslyckas genom att "en eller flera medlemsstater har stött på problem" ska Europeiska rådet "ta upp frågan" (artikel 48.5 FEU). För att Europeiska rådet ska kunna ta upp frågan krävs det att fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat fördraget. Dessa medlemsstater ska dessutom ha ratificerat det inom två år från undertecknandet. Syftet är att undvika att processen drar ut allt för mycket på tiden. Bestämmelsen är dock oklar på flera sätt: det framgår varken hur Europeiska rådet ska lösa en sådan situation eller vad som sker om fyra femtedelar inte har ratificerat fördraget. Det finns inte heller något svar på vad som sker om mer än två år har gått.⁴⁸

Det är tydligt att det är en lång och ofta svår process att ändra i EU:s fördrag och många bedömare har därför antagit att Lissabonfördraget kommer att förbli den sista stora

⁴⁴ Lettland, Ungern, Slovenien, Spanien, Italien, Grekland, Slovakien, Österrike, Tyskland och Litauen.

⁴⁵ Storbritannien, Irland, Portugal, Tjeckien, Storbritannien och Irland. Det var osäkert hur Polen skulle göra. Se "Dutch say 'devastating no' to EU constitution" *The Guardian* (2 juni 2005), <https://www.theguardian.com/world/2005/jun/02/eu.politics>

⁴⁶ Piris 2010 (se fotnot 30 ovan), s. 49–63.

⁴⁷ Systemet innebär att endast 2/3 av medlemsstaterna ska vara representerade i kommissionen genom ett roterande system. Ironiskt nog beslutades det att införas redan genom Nicefördraget, inte Lissabonfördraget.

⁴⁸ Enligt Peers tycks det dock inte finnas något hinder för att Europeiska rådet diskuterar en sådan situation även om kriterierna i bestämmelsen inte är uppfyllda (Peers i fotnot 37 ovan), s. 430.

fördragsändringen för en lång tid framöver.⁴⁹ Men trots de svårigheter som är förknippade med fördragsändringar och den efterföljande ratifikationsprocessen har frågan onekligen väckts åter.

4. Ändringsförfaranden

Detta avsnitt redogör för de olika förfaranden som kan användas för att ändra i EU:s fördrag. Inledningsvis behandlas det ordinarie ändringsförfarandet, vilket utgör huvudförfarandet. Därefter följer en beskrivning av förenklade förfaranden som kan användas i särskilda fall och möjliggöra snabbare och mer flexibla ändringar. Avslutningsvis redogörs för det förfarande som tillämpas vid ändringar av fördragen i samband med att nya medlemsstater ansluter sig till EU.

4.1 Det ordinarie ändringsförfarandet

Den huvudsakliga bestämmelsen för ändringar av EU:s fördrag återfinns i artikel 48 i EU-fördraget. I denna fördragsartikel finns både ett "ordinarie ändringsförfarande" och "förenklade ändringsförfaranden" (plural). Det ordinarie ändringsförfarandet (artikel 48.1–5 FEU) består av flera steg. I det första steget fastställs vilka som får lägga fram förslag till att ändra i fördragen.

"I det första steget fastställs vilka som får lägga fram förslag till att ändra i fördragen."

1. Förslag till att ändra i fördragen

Förslag kan läggas fram av medlemsstaternas regeringar, Europaparlamentet eller kommissionen. Dessa förslag kan "bland annat syfta till att utöka eller minska de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen" (artikel 48.2 FEU). Denna formulering bekräftar att unionen inte endast kan tilldelas fler befogenheter, utan att medlemsstaterna även kan *ta ifrån* EU befogenheter.⁵⁰

Förslagen ska föreläggas rådet, som sedan överlämnar dem till Europeiska rådet för vidare behandling. Förslaget ska också "tillställas" de nationella parlamenten, vilket innebär en rätt till information om att ett förslag ligger på bordet.⁵¹

2. Beslut om att inleda ändringsförfarande

I nästa steg är det Europeiska rådet som beslutar "om att granska de ändringar som föreslås" (48.3 FEU), det vill säga besluta om att inleda ett ändringsförfarande. Det räcker med enkel majoritet för att fatta ett sådant beslut, i nuläget 14 medlemsstater. Innan Europeiska rådet fattar beslut måste Europaparlamentet och kommissionen höras. Europaparlamentet och kommissionen kan alltså lämna synpunkter, men de har inte möjlighet att stoppa ett beslut om att inleda ett ändringsförfarande. Det kan noteras att de nationella parlamenten som har tillställts förslaget av rådet (ovan) *inte* ska höras i detta skede.

3. Sammankallande av konvent

I nästa steg ska Europeiska rådets ordförande sammankalla ett konvent som ska bestå av "företrädare för de nationella parlamenten, medlemsstaternas stats- eller regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen" (48.3 FEU). Om ändringarna gäller institutionella ändringar på det monetära området ska även Europeiska centralbanken (ECB) höras. Det

⁴⁹ Se vidare Closa 2014 (se fotnot 2 ovan). Flera mindre ändringar har dock gjorts efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft, bland annat i ett protokoll om antalet ledamöter i Europaparlamentet (protokoll om ändring av protokollet om övergångsbestämmelser (2010/C 263/01); ett protokoll rörande Irland (2013/106/EU) samt flera ändringar av domstolens stadga (Protokoll (nr 3) om stadgan för Europeiska unionens domstol).

⁵⁰ Se också principen om tilldelade befogenheter i artikel 5 FEU.

⁵¹ Jämför artikel 11 FEU.

framgår inte om ECB ska delta i konventet på andra sätt, och det finns inte heller någon formulering om att ECB ska höras senare i förfarandet.⁵²

Det är möjligt att hoppa över steget att sammankalla ett konvent, då "ändringarnas omfattning inte motiverar det" (48.3 andra stycket FEU). Man skulle exempelvis kunna tänka sig att det handlar om ändringar som syftar till att ta bort övergångsbestämmelser, det vill säga obsoleta bestämmelser. Om det är fråga om en sådan situation ska Europeiska rådet besluta med enkel majoritet att inte sammankalla ett konvent, vilket Europaparlamentet ska godkänna. Om Europeiska rådet fattar ett sådant beslut ska det direkt fastställa mandat för en regeringskonferens.

4. Konventets behandling

Vid omfattande ändringar i fördragen ska således ett konvent sammankallas. Det är ett förberedande organ för den efterföljande regeringskonferensen. Konventets uppgift är att behandla förslagen till ändringar och anta en rekommendation till en regeringskonferens. Det beslutar med konsensus.

5. Regeringskonferensen

Det är sedan rådets ordförande, det vill säga det roterande ordförandeskapet, som sammankallar till en regeringskonferens. Syftet med konferensen är att komma överens om de ändringar som ska göras i fördragen. Någon regelrätt omröstning om förslagen görs alltså inte, utan beslutet fattas "i samförstånd" (artikel 48.4 FEU). Det förekommer däremot ofta omfattande förhandlingar inom ramen för en regeringskonferens.

6. Ratificeringsprocessen

I det sista steget sker ratificering i medlemsstaterna. Ändringarna träder i kraft "efter det att de har ratificerats av alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser" (48.4 andra stycket FEU). Det är alltså som nämnts nationell konstitutionell rätt som avgör hur ratifikation ska gå till, inte EU-rätten. Som också nämnts ska Europeiska rådet ta upp situationen om fyra femtedelar av medlemsstaterna har ratificerat ett ändringsfördrag inom två år, då en eller flera medlemsstater har stött på problem (48.5 FEU).

"Det var först genom Lissabonfördraget som vissa större ändringar gjordes av förfarandet."

Som denna genomgång visar är det ordinarie ändringsförfarandet långt och komplicerat. Faktum är att det har sett ungefär likadant ut som det gjorde på 1950-talet.⁵³ Den första ändringen av förfarandet infördes genom Maastrichtfördraget, som lade till en formulering om att Europeiska centralbanken skulle höras när det är fråga om institutionella ändringar på det monetära området. Vid samma tillfälle lades de tre ursprungliga grundfördragens separata bestämmelser om fördragsändring samman till en gemensam bestämmelse som placerades i EU-fördraget.⁵⁴

Det var först genom Lissabonfördraget som vissa större ändringar gjordes av förfarandet. Europaparlamentet gavs rätt att ge förslag till att inleda ändringsförfarande, en följd av dess utökade makt i lagstiftningsförfarandet. De nationella parlamenten gavs också för första gången en formell, om än begränsad roll: de nationella parlamenten erhöll rätt att bli informerade om förslag till att ändra i fördragen. Vidare erhöll Europeiska rådet (som

⁵² Enligt Peers är det troligt att ECB skulle höras även i samband med regeringskonferensens behandling, Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 430.

⁵³ Det har alltid krävts enhällighet och att ändringarna ska träda i kraft först när de hade ratificerats av samtliga medlemsstater.

⁵⁴ Artikel N. Innan Maastrichtfördraget antogs fanns bestämmelser i respektive fördrag: artikel 236 i EEG-fördraget, artikel 204 i Euratom-fördraget och artikel 96 i Kol- och stålfördraget.

genom Lissabonfördraget fick formell status som EU-institution) en roll att fatta beslut om att inleda ett ändringsförfarande. Tidigare var det ministerrådet som formellt hade fattat sådana beslut.

Lissabonfördraget införde också en formell möjlighet till att använda sig av ett konvent som förberedande organ inför den efterföljande regeringskonferensen där medlemsstaterna kommer överens om fördragsändringar. Denna metod hade visserligen använts tidigare, som nämnts, i samband med upprättandet av fördraget om en konstitution för Europa (samt då EU-stadgan antogs) men då utan stöd i fördragen.⁵⁵ Lissabonfördraget innebär sammantaget mer transparens och delaktighet i ändringsförfarandet än tidigare, men det har inte blivit enklare att genomföra fördragsändringar.

Det ordinarie ändringsförfarandet används för att göra ändringar i "fördragen" (48.1 FEU), det vill säga FEU och FEUF. Förfarandet ska vidare tillämpas på protokoll och bilagor eftersom de utgör en "integrerad del" av fördragen (51 FEU). Enligt Peers är det däremot inte nödvändigt att tillämpa förfarandet på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Han förklarar att stadgan inte definieras som en "integrerad del" del av fördragen, även om den har "samma rättsliga värde" som fördragen (6.1 FEU).⁵⁶ Peers pekar också på att Lissabonfördraget gjorde stadgan till primärrätt, utan att infoga den i själva fördragstexten (till skillnad från det konstitutionella fördraget) samt att stadgan upprättades och sedan ändrades av EU:s institutioner, och inte av medlemsstaterna genom ett ordinarie ändringsförfarande.

4.2 Förenklade ändringsförfaranden

EU-fördraget innehåller även flera bestämmelser om förenklade ändringsförfaranden. I jämförelse med det ovan presenterade ordinarie ändringsförfarandet möjliggör dessa förfaranden snabbare ändringar eftersom de omfattar färre steg. Som vi ska se nedan är de dock förenade med flera "materiella" begränsningar, vilket innebär att de inte är lämpade för att möta ett mer omfattande reformbehov.

4.2.1 Ändringar av funktionsfördraget

Det förenklade förfarande kan användas för att ändra i den tredje delen av funktionsfördraget, det vill säga artiklarna 26 till 197. Precis som det ordinarie ändringsförfarandet regleras detta förenklade förfarande i artikel 48 FEU (artikel 48.6).

"Till skillnad från det ordinarie krävs dock varken ett konvent eller efterföljande regeringskonferens ..."

Initiativrätten i detta förenklade förfarande tillkommer, i likhet med det ordinarie ändringsförfarandet, varje medlemsstats regering, Europaparlamentet eller kommissionen. Till skillnad från det ordinarie krävs dock varken ett konvent eller efterföljande regeringskonferens, utan beslut om ändringar fattas endast av Europeiska rådet (ministerrådet har alltså ingen roll enligt detta förfarande). Beslutet fattas med enhällighet, vilket betyder att varje medlemsstat i princip har vetorätt.

Det krävs vidare att Europaparlamentet och kommissionen ska höras, och om det gäller institutionella ändringar på det monetära området ska även ECB höras. Dessa institutioner kan komma med synpunkter, men de har ingen möjlighet att stoppa ett beslut. Ändringarna

⁵⁵ EU har också använt sig av andra metoder för att förbereda regeringskonferenser såsom tjänstemannagrupper som lägger fram förslag, förberedelser via "vise män" och beredning inom ministerrådets egna organ. Se Håkan Jonsson och Hans Hegeland, "Konventet bakom kulisserna: om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet" (Sieps 2003:2u); och Karl Magnus Johansson, "Förberedelser inför regeringskonferenser: Framtidskonventet i sitt sammanhang" (Sieps 2003:3).

⁵⁶ Peers 2018 (se fotnot 37 ovan).

träder i kraft först när medlemsstaterna har godkänt dem i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, det vill säga när de har ratificerats. I detta avseende skiljer sig inte det förenklade ändringsförfarandet från det ordinarie; det mest komplicerade steget måste tas även här.

Det finns vissa begränsningar för vilka ändringar som får göras enligt det förenklade ändringsförfarandet. Det är för det första endast funktionsfördraget som får ändras, inte EU-fördraget (vilket således endast kan ändras genom det ovan beskrivna ordinarie ändringsförfarandet). Det är vidare endast *den tredje delen* som rör unionens inre politik och inre åtgärder som får ändras. Det är den centrala och viktigaste delen av funktionsfördraget och innehåller bland annat bestämmelser om den inre marknaden, jordbruk, miljö, EMU samt ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Alla andra delar i funktionsfördraget måste alltså ändras genom det ordinarie förfarandet.⁵⁷ För det andra får det förenklade förfarandet inte användas till att "utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen". Denna begränsning väcker frågan om vilka ändringar som egentligen får göras. Enligt Peers innebär den till exempel att en delad befogenhet *inte* kan ändras till en för EU exklusiv befogenhet.⁵⁸

"Det förenklade förfarandet användes år 2011 i samband med eurokrisen."

Det förenklade förfarandet användes år 2011 i samband med eurokrisen.⁵⁹ Syftet var att möjliggöra finansiellt stöd till Grekland och andra euroländer och därigenom bevara euroområdets finansiella stabilitet. EU hade tidigare antagit en förordning som inrättade en europeisk finansiell stabiliseringsmekanism som skulle kunna användas i framtida liknande situationer. Förordningen hade antagits med artikel 122.2 FEUF som rättslig grund, men enligt denna bestämmelse får EU endast ge ekonomiskt stöd till en medlemsstat vid exceptionella händelser ("naturkatastrofer eller osedvanliga händelser" utanför medlemsstatens kontroll). De medlemsstater som har euron som valuta beslöt sig även för att skapa Europeiska stabilitetsmekanismen, vilken antogs i form av internationellt fördrag, alltså utanför fördragsstrukturen. Fördraget innehåller dock en så kallad icke-undsättningsklausul i artikel 125 ("no bail-out clause") som av bedömare ansågs förbjuda medlemsstater att ge finansiellt stöd till andra medlemsstater. Lösningen blev att lägga till en mening till artikel 136 FEUF som tydliggjorde att en stabilitetsmekanism fick införas.⁶⁰ Som EU-domstolen påpekade i *Pringle*-målet, där domstolen uttalade sig om giltigheten av denna fördragsändring, var det således fråga om en mycket begränsad justering.⁶¹ Först år 2013 var förfarandet klart och ändringen kunde träda i kraft. Sammantaget kan det förenklade förfarandet bli mindre långdraget än det ordinarie ändringsförfarandet, men i praktiken verkar det endast vara något mindre komplicerat.

4.2.2 Specifika förenklade ändringsförfaranden

Förutom det ovan beskrivna förenklade ändringsförfarandet finns det också *specifika* förenklade ändringsförfaranden. De kan användas för att ändra i vissa specifika fördragsartiklar

⁵⁷ De delar i funktionsfördraget som inte kan ändras genom detta förenklade förfarande är således första delen om principerna, andra delen om icke-diskriminering och unionsmedborgarskap, fjärde delen om associering av utomeuropeiska länder och territorier, femte delen om unionens yttre åtgärder, sjätte delen om institutionella och finansiella bestämmelser, och sjunde delen om allmänna bestämmelser och slutbestämmelser.

⁵⁸ Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 436 ff.

⁵⁹ Se Bruno de Witte, "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism" (Sieps 2011:6epa).

⁶⁰ "De medlemsstater som har euron som valuta får inrätta en stabilitetsmekanism som ska aktiveras om det är oundgängligt för att trygga stabiliteten i euroområdet som helhet". Se Europeiska rådets beslut (2011/199/EU) av den 25 mars 2011 om ändring av artikel 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller en stabilitetsmekanism för de medlemsstater som har euron som valuta, EUT L91, 6.4.2011, s. 1.

⁶¹ EU-domstolen uttalade att denna ändring inte handlade om att utöka EU:s befogenheter (vilket alltså inte är tillåtet) i mål C-370/12, *Pringle mot Irland m.fl.*, EU:C:2012:756.

”Det betyder att EU-institutionerna fattar beslut om ändring på egen hand, utan inblandning av medlemsstaterna.”

och i vissa protokoll som är fogade till fördragen.⁶² Ett exempel är artikel 25 FEU som stadgar att rådet får besluta om att ”stärka eller komplettera” de rättigheter som följer med unionsmedborgarskapet. Det handlar bland annat om rätten att röra sig fritt i unionen, rösträtt och valbarhet (artikel 20.2 FEU). Andra exempel är bestämmelser som stadgar att rådet kan utöka tillämpningsområdet av vissa fördragsartiklar inom området med frihet, säkerhet och rättvisa.⁶³

Beslutsförfarandena i dessa artiklar skiljer sig ganska mycket åt. Vissa av dessa specifika förfaranden föreskriver att rådet ska fatta beslutet om ändring med enhällighet, andra att rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet.⁶⁴ I vissa fall är Europaparlamentet involverat och ska godkänna, i andra fall inte.⁶⁵ Det finns till och med förenklade förfaranden som stadgar att det ordinarie *lagstiftningsförfarandet* ska tillämpas, där alltså rådet och Europaparlamentet i princip har delad lagstiftningsmakt.⁶⁶ Inget av dessa förenklade ändringsförfaranden förutsätter dock sammankallande av konvent eller tillsättande av regeringskonferens.⁶⁷ De flesta av dem förutsätter inte heller att medlemsstaterna ska ratificera ändringarna (till skillnad från det ovan beskrivna förenklade förfarandet i artikel 48.6 FEU). Det betyder att EU-institutionerna fattar beslut om ändring på egen hand, utan inblandning av medlemsstaterna.

Det kan tilläggas att de inte innehåller begränsningar liknande den i artikel 48.6 om att förfarandet inte får ”utöka de befogenheter som unionen tilldelas i fördragen”. Det finns sammantaget få spärar i dessa specifika förenklade förfaranden som klargör att det är medlemsstaterna som är ”fördragets herrar”, det vill säga att det är medlemsstaterna som innehar den yttersta makten.

4.2.3 Passereller

Slutligen bör så kallade passereller nämnas, en typ av förenklat förfarande som också regleras i artikel 48 FEU (artikel 48.7).⁶⁸ De är bestämmelser som kan sänka de i fördragen fastställda beslutskraven, vilket gör det lättare för EU att anta lagstiftning. De används för att övergå till kvalificerad majoritet i rådet inom områden där fördragen i dag kräver enhällighet eller från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

⁶² Protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott kan ändras genom att rådet fattar beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken (artikel 126.14 FEUF), och Protokoll nr 5 om Europeiska investeringsbankens stadga kan ändras genom att rådet fattar beslut med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen (artikel 308 tredje stycket FEUF). Inte heller här ställs krav på ratificering.

⁶³ Det handlar om att utöka delar av det straffrättsliga förfarandet (artikel 82.2.d FEUF), utöka förteckningen över brottsområden som omfattas av minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder (artikel 83.1, tredje stycket) samt utsträcka Europeiska åklagarmyndighetens befogenheter (artikel 86.4 FEUF).

⁶⁴ Kvalificerad majoritet gäller vid beslut om ändringar av sammansättningen av Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén (artikel 300.5 FEUF).

⁶⁵ Ytterligare exempel är att rådet får med kvalificerad majoritet upphäva vissa bestämmelser som syftar till att kompensera för de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom Tysklands delning (artiklarna 98 och 107.2.c FEUF).

⁶⁶ Det gäller ändringar av protokoll nummer 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (artikel 129.3 FEUF) samt vissa ändringar av protokoll nummer 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (artikel 281 FEUF).

⁶⁷ Det finns även förenklade ändringsförfaranden i Euratomfördraget som kommissionen har försökt aktivera flera gånger, men utan framgång. Se Anna Södersten, ”Explaining Continuity and Change: The Case of the Euratom Treaty” (2022) 20 *International Journal of Constitutional Law* 788.

⁶⁸ Se Robert Böttner och Jan Grinc, *Bridging Clauses in European Constitutional Law: Legal Framework and Parliamentary Participation* (Springer 2018), s. 20–24.

”Beslut med militära eller försvarspolitiska följder samt vissa särskilda fördragsbestämmelser är undantagna.”

En övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet i rådet⁶⁹ kan ske på alla områden som omfattas av funktionsfördraget samt avdelning V i EU-fördraget, vilken rör EU:s yttre åtgärder och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Beslut med militära eller försvarspolitiska följder samt vissa särskilda fördragsbestämmelser är undantagna.⁷⁰

En övergång från ett särskilt lagstiftningsförfarande till det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁷¹ kan däremot endast ske för funktionsfördraget, inte EU-fördraget. En sådan övergång innebär att ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet (vilket är huvudregeln i det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁷²) och att Europaparlamentet får inflytande.⁷³

Det framgår inte vem som får initiera dessa bestämmelser, men enligt Peers kommer ett sådant initiativ förmodligen från kommissionen, en medlemsstat eller Europaparlamentet.⁷⁴ Det krävs däremot uttryckligen att Europeiska rådet ska anta ett beslut om bemyndigande, vilket förutsätter enhällighet. Beslutet måste dessutom godkännas av Europaparlamentet. Därtill har de nationella parlamenten vetorätt.⁷⁵ På nationell nivå kan ett sådant beslut blockeras av såväl den verkställande som den lagstiftande makten (det vill säga regering och riksdag). Tröskeln för att tillämpa dessa förfaranden är således mycket hög. Det ställs dock inget krav på ratificering och inte heller vare sig att ett konvent organiseras eller en regeringskonferens sammankallas.

Fördragstexten definierar inte uttryckligen omfattningen av ett bemyndigandebeslut.⁷⁶ När det gäller övergången från enhällighet till kvalificerad majoritet gäller dock beslutet ”på ett visst område eller i ett visst fall”. Det innebär att kvalificerad majoritet inte kan införas generellt inom alla politikområden på en gång, utan endast inom ett område åt gången. När det gäller övergång från särskilt till ordinarie lagstiftningsförfarande gäller beslutet endast ”lagstiftningsakter”.⁷⁷

Utöver de två passerellerna i artikel 48.7 FEU finns det även särskilda passereller som endast gäller vissa politikområden i fördragen,⁷⁸ till exempel för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 31.3 FEU).⁷⁹ Förfarandet för varje passerell beskrivs i respektive fördragsartikel.

⁶⁹ Noteras bör att fördragstexten hänvisar till rådet och inte Europeiska rådet. Följden blir att beslut som fattas med enhällighet av Europeiska rådet inte kan ändras genom denna fördragsartikel. Se Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 440. Peers lyfter också fram att beslut som ska fattas av medlemsstaterna ”i samförstånd” (till exempel artikel 19.2 FEU om val av domare till EU-domstolen) inte kan ändras genom artikel 48.7 FEU.

⁷⁰ Artikel 48.7 ska således inte tillämpas på artiklarna 42.2, 42.4, 46.6 FEU samt 222.3 och 346.2 FEUF.

⁷¹ Artikel 294 FEUF.

⁷² Kvalificerad majoritet i rådet definieras i artikel 16.4 FEU och artikel 238 FEUF. Enligt artikel 16.4 FEU är kvalificerad majoritet huvudregeln för hur rådet fattar beslut ”om inget annat anges”.

⁷³ Vid särskilda lagstiftningsförfaranden medverkar både rådet och Europaparlamentet (artikel 289.2 FEUF).

⁷⁴ Europaparlamentet ska i vissa fall godkänna lagförslag, och i andra fall har det endast en rådgivande funktion. Det finns ingen fördragsartikel som beskriver förfarandet på ett samlat sätt utan det framgår av de olika rättsliga grunderna för lagstiftning.

⁷⁵ Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 438.

⁷⁶ Initiativ från Europeiska rådet om att använda passerellen ska översändas till de nationella parlamenten, vilka har sex månader på sig att komma med invändningar. Fördragstexten innebär dock inte att nationella parlament ska godkänna Europeiska rådets initiativ. Se Protokoll 1, artikel 6.

⁷⁷ Artikel 48.7 FEU ska inte tillämpas på följande fördragsartiklar: artikel 311 tredje och fjärde styckena, artikel 312.2 första stycket, artikel 352 och artikel 354.

⁷⁸ Det innebär att artikel 48.7 endast kan tillämpas då det uttryckligen står att ett beslut ska fattas med ett ”särskilt lagstiftningsförfarande”, och inte endast när detta är underförstått. Se definitionerna av lagstiftningsakter och lagstiftningsförfaranden i artikel 289 FEUF.

⁷⁹ De särskilda passerellerna är: civilrättsligt samarbete (artikel 81.3 FEU); socialpolitik (artikel 153.2 FEUF); miljö (artikel 192.2 FEUF); fastställande av den fleråriga budgetramen (artikel 312.2 FEUF); fördjupat samarbete (artikel 333 FEUF); och gemensam utrikes och säkerhetspolitik (artikel 31.3 FEU).

⁸⁰ Se vidare Wessel och Szép (fotnot 11 ovan); Silvia Kotanidis, ”Passerelle clauses in the EU Treaties: Opportunities for more flexible supranational decision-making” (European Parliamentary Research Service, december 2020); Robert Böttner, ”The Treaty amendment procedure and the relationship between Article 31(3) TEU and the general bridging clause of Article 48(7) TEU” (2016) 12 *European Constitutional Law Review* 499.

De flesta passereller infördes genom Lissabonfördraget,⁸⁰ men hittills har endast en använts.⁸¹ Den begränsade användningen kan sannolikt förklaras av de höga trösklarna för beslutsfattande: enhällighet krävs i antingen Europeiska rådet eller ministerrådet, Europaparlamentet måste konsulteras, och i många fall har de nationella parlamenten vetorätt.

4.3 Anslutningsfördrag

Det finns ytterligare en möjlighet att ändra i fördragen utan att ett ordinarie ändringsförfarande måste komma i fråga: genom ett anslutningsfördrag, det vill säga ett fördrag som upprättas i samband med att kandidatstater blir EU-medlemmar.

I artikel 49 FEU fastställs att anslutningsfördrag kan göra "anpassningar" av befintliga fördrag. Beslut om sådana Anpassningar (och således beslut om nya EU-medlemmar) ska fattas med enhällighet i rådet. Därtill ska kommissionen höras och Europaparlamentet ska godkänna. Till skillnad från övriga ändringsförfaranden har därmed Europaparlamentet inflytande i processen. Det är således ett relativt enkelt förfarande som varken kräver att ett konvent organiseras eller att en regeringskonferens sammankallas. Precis som det ordinarie ändringsförfarandet ska dock anslutningsavtalet föreläggas "samtliga avtalsslutande stater" som ska ratificera det i överensstämmelse med deras konstitutionella traditioner. Det står inte uttryckligen att samtliga medlemsstater måste ratificera *för att ändringarna ska börja gälla*, men flera bedömare argumenterar för att så ändå är fallet.⁸²

"... vissa medlemsstater har särskilda nationella förfaranden för att anta nya medlemsstater."

Det bör i detta sammanhang påminnas om att vissa medlemsstater har särskilda nationella förfaranden för att anta nya medlemsstater. Frankrike har till exempel en formulering i grundlagen som stipulerar att folkomröstning ska hållas om nya medlemsstater såvida inte en majoritet på fyra femtedelar kan uppnås i parlamentet.⁸³ Denna klausul infördes 2008, men eftersom tillräcklig majoritet erhöles i parlamentet då Kroatien blev medlem så har det hittills aldrig hållits någon folkomröstning.

Till skillnad från de förenklade förfarandena är ett anslutningsförfarande inte begränsat till vissa delar av fördragen. Samtliga delar av EU:s fördrag tycks kunna ändras på detta sätt. Artikel 49 FEU ställer endast upp en begränsning: det måste handla om "anpassningar" av fördragen. Hur omfattande "anpassningar" som kan göras framgår inte. Man kan dock argumentera för att det är en språklig skillnad mellan vad som utgör "anpassningar" och "ändringar" som måste göras under det ordinarie ändringsförfarandet, vilket talar för att det endast är mindre omfattande ändringar som avses.⁸⁴ Tidigare anslutningsfördrag har vidare i huvudsak inneburit *mindre* "tekniska" Anpassningar – exempelvis justeringar av institutionernas bestämmelser gällande antalet representanter från medlemsstaterna – vilket talar för att mer omfattande ändringar av fördragen inte bör göras genom anslutningsfördrag.⁸⁵

⁸⁰ Se Piris 2010 (se fotnot 30 ovan), s. 107.

⁸¹ År 2004 beslutade rådet om att övergå från enhällighet till kvalificerad majoritet och medbeslutandeförfarandet (som idag benämns ordinarie lagstiftningsförfarandet) för vissa beslut på områdena visering, asyl, invandring och fri rörlighet för personer. Rådets beslut 2004/927/EG av den 22 december 2004 om att låta delar av de områden som omfattas av avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen regleras av förfarandet i artikel 251 i det fördraget, EUT L396, 31.12.2004, s. 45–46.

⁸² Se Malcolm N. Shaw, *International Law* (sjunde upplagan, Cambridge University Press), s. 661, fotnoterna 50–52.

⁸³ Christophe Hillion, "The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy" (Sieps 2010:6).

⁸⁴ Peers 2018 (se fotnot 37 ovan).

⁸⁵ Under årens lopp har EU ingått sammanlagt sju anslutningsfördrag: Kroatiens anslutningsfördrag (2012); Bulgariens och Rumäniens anslutningsfördrag (2005); Anslutningsfördraget för Republiken Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien (2003); Anslutningsfördraget för Österrike, Finland och Sverige (1994); Anslutningsfördraget för Spanien och Portugal (1985); Anslutningsfördraget för Grekland (1979); samt Anslutningsfördraget för Danmark, Irland och Förenade konungariket (1972).

Det framgår inte heller om det måste handla om anpassningar som krävs för att ta in nya medlemsstater, eller om det också kan vara fråga om ändringar som krävs för att komma till rätta med befintliga problem. Hillion argumenterar dock för att det räcker med att en fråga kan *hänföras* till utvidgningen för att artikel 49 FEU ska kunna komma ifråga.⁸⁶ Han framhåller att artikel 49 tidigare har använts på ett brett sätt, då delar av fiskeripolitiken förändrades genom Storbritanniens anslutningsavtal år 1972.⁸⁷ En ändring av ovan nämnda artikel 7 FEU skulle därför möjligtvis kunna genomföras på detta sätt, även om det inte är troligt i ljuset av hur tidigare anslutningsfördrag har utformats.

”... det [finns inte] något särskilt förfarande för att ändra i fördragen vid ett utträde.”

Samtidigt finns det starka invändningar mot att använda artikel 49 till en allmän reform av fördragen. Till skillnad från artikel 48 ger artikel 49 Europaparlamentet en rätt att godkänna ett anslutningsfördrag, vilket ger parlamentet ett betydligt större inflytande inom ramen för detta förfarande.⁸⁸ Samtidigt varnar den fransk-tyska arbetsgruppen för att den demokratiska legitimiteten skulle kunna ifrågasättas om artikel 49 används i stället för artikel 48 (till en allmän reform) eftersom parlamentet inte är fullt delaktigt i förhandlingarna om ett anslutningsfördrag.⁸⁹ Det finns vidare praxis från EU-domstolen som pekar på att ändringar enligt artikel 49 endast får omfatta de anpassningar som krävs för anslutningen,⁹⁰ det vill säga ändringar som är nödvändiga såsom hänvisningar till nya medlemsstater.

Slutligen bör något sägas om utträde ur unionen, vilket regleras i artikel 50 FEU. Enligt denna fördragsartikel ska ett avtal upprättas mellan EU (det vill säga inte mellan medlemsstaterna) och den utträdande staten.⁹¹ Detta avtal ska fattas genom beslut i rådet med kvalificerad majoritet och med godkännande av Europaparlamentet. Peers påpekar att eftersom artikel 50 inte nämner krav på ”anpassningar” eller dylikt av fördragen kan man sluta sig till att det inte finns något särskilt förfarande för att ändra i fördragen vid ett utträde.⁹² Förfarandet aktualiserades i samband med Storbritanniens utträde (brexit).⁹³ EU:s fördrag upphörde då att gälla för Storbritannien, men fördragstexterna ändrades inte utan alla hänvisningar i fördragen till Storbritannien finns kvar.⁹⁴ Det krävs därmed fördragsändring enligt artikel 48 för att ta bort sådana hänvisningar.⁹⁵

5. Slutdiskussion

Som denna analys har visat finns flera olika förfaranden för att ändra i EU:s fördrag. Vid omfattande ändringar aktualiseras det ordinarie ändringsförfarandet. Nackdelen med detta förfarande är att det tar lång tid och är komplicerat. Det som komplicerar mest är att

⁸⁶ Christophe Hillion, ”Widen to Deepen? The Potential and Limits of Accession Treaties to Achieve EU Constitutional Reform” i Steven Blockmans och Sacha Prechal (red.) *Reconciling the deepening and widening of the European Union* (TMC Asser Press 2007), 157–165.

⁸⁷ Anslutningsfördraget för Danmark, Irland och Förenade konungariket (1972), del II, kapitel 3.

⁸⁸ Dominique Ritleng, ”How to Amend the EU Treaties? Legal Ways and Deadlocks” (2025) *European Law Journal* 473, 476. Se även Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 445.

⁸⁹ ”Working group on EU institutional reforms” (fotnot 15 ovan), s. 31.

⁹⁰ Mål 231/78, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, EU:C:1979:10; Joined Cases 194 and 241/85, *Commission v Greece*, EU:C:1988:95; mål C-273/04, *Republiken Polen mot Europeiska unionens råd*, EU:C:2007:622, punkt 46. Se även mål C-420/07, *Apostolides*, EU:C:2009:271, para 35.

⁹¹ Christophe Hillion, ”Leaving the European Union, the Union way: A legal analysis of Article 50 TEU” (Sieps 2016:8epa).

⁹² Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 448.

⁹³ Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, EGT L29, 31.1.2020.

⁹⁴ Se till exempel artikel 52 FEU som räknar upp vilka stater som fördragen ska tillämpas på, däribland ”Storbritannien och Nordirland”.

⁹⁵ Fabbrini (se fotnot 20 ovan); det kan noteras att innan Lissabonfördraget fanns det ingen uttrycklig bestämmelse som reglerade utträde. I stället tillämpades artikel 48 (ordinarie ändringsförfarandet) vid Grönlands utträde år 1985 ur de Europeiska gemenskaperna.

alla medlemsländer måste vara eniga inom ramen för en regeringskonferens och att ändringarna ska ratificeras i medlemsstaterna. Då ändringarna är särskilt långtgående måste även ett konvent sammankallas innan dess.

Det finns också flera olika förenklade ändringsförfaranden som kan användas när ändringarna är mer begränsade. Det *generella* förenklade förfarandet kräver visserligen ratificering precis som det ordinarie, men däremot krävs varken konvent eller regeringskonferens. Det finns därtill några *specifika* förenklade ändringsförfaranden, där ändringarna beslutas direkt av EU:s institutioner, oftast utan nationell ratificering. Vid dessa förenklade förfaranden är det därmed inte medlemsstaterna som är de huvudsakliga aktörerna utan EU:s institutioner (även om medlemsstaterna förstås verkar inom EU:s ministerråd). De förenklade förfarandena är materiellt begränsade (till delar av funktionsfördraget eller till specifika fördragsartiklar). Flera ändringar som kanske skulle vara önskvärda att genomföra framöver, till exempel ändringar i ovan nämnda artikel 7, skulle därför inte kunna genomföras på dessa sätt.

**”Reform-
behovet
styr alltså
vilket änd-
ringsförfarande som
kan komma
i fråga.”**

Reformbehovet styr alltså vilket ändringsförfarande som kan komma i fråga.⁹⁶ För omfattande ändringar krävs mer omfattande förfaranden. Men det kan också finnas andra skäl till att använda mer omfattande procedurer än vad ändringarnas omfattning kräver. Den fransk-tyska expertgruppen förespråkar exempelvis att det ordinarie ändringsförfarandet bör användas för att ge demokratisk legitimitet, transparens och koherens.⁹⁷

Det är samtidigt viktigt att påminna om att det är förenat med vissa risker att ändra i fördragen. Som nämnts kan kravet på ratificering i medlemsstaterna ge upphov till omfattande debatt som kan distrahera och skapa splittring. Som visats ovan har EU historiskt sett behövt göra eftergifter för att ratificering ska kunna ske. För att minimera dessa risker bör därför endast nödvändiga ändringar genomföras. Ett exempel på en ändring som inte tycktes nödvändig var införandet av rotationssystemet i kommissionen. Det infördes eftersom det fanns en oro för att fler kommissionärer skulle leda till en långsammare beslutsprocess. Efter Irlands nej till Lissabonfördraget visade en undersökning att en av orsakerna var rädslan för att Irland under perioder skulle stå utan en kommissionär. För att blidka den irländska befolkningen beslutade Europeiska rådet att inte införa rotationssystemet. Det visade sig senare att fler kommissionärer inte påverkade EU:s lagstiftningsarbete negativt. Rotationssystemet framstod därmed som en icke-nödvändig reform.⁹⁸

Eftersom enighet är så viktigt i dessa tider, när det pågår ett krig i Europa och demokratin är på nedgång i flera medlemsstater,⁹⁹ kan man fråga sig om det verkligen är nödvändigt att ändra i fördragen, särskilt med tanke på att unionen ändå har hanterat kriser effektivt. Det kan i detta sammanhang också påminnas om att det finns exempel på stater med grundlagar som ändras sällan och som trots det, eller kanske tack vare det, tycks fungera väl.¹⁰⁰ Vidare kan det finnas anledning att söka lösningar inom befintliga fördrag. En möjlighet skulle exempelvis kunna vara att några medlemsstater inleder så kallade fördjupade samarbeten, en samarbetsform som gör det möjligt att utnyttja EU:s institutioner utan att alla

⁹⁶ Se även Steve Peers, ”The Future of EU Treaty amendments” (2012) 31 *Yearbook of European Law* 17, 73. Peers hävdar att det inte finns någon *lex specialis*-bestämmelse när det gäller val av ändringsförfarande.

⁹⁷ ”Working group on EU institutional reforms” (fotnot 15 ovan), s. 30.

⁹⁸ Se dock R. Daniel Kelemen och Tommaso Pavone angående det minskade antalet överträdelseförfaranden: ”Where Have the Guardians Gone? Law enforcement and the politics of supranational forbearance in the European Union” (2023) 75 *World Politics* 779.

⁹⁹ V-Democracy, Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?

¹⁰⁰ Peers 2018 (se fotnot 37 ovan), s. 450.

medlemsstater deltar. Slutligen kan det inte nog poängteras hur viktigt det är att säkra EU:s sammanhållning, oavsett om EU och dess medlemsstater väljer att hantera framtida utmaningar genom fördragsändringar eller inom ramen för EU:s befintliga fördrag. Båda vägarna medför utmaningar, men med tanke på att fördragsändringar är komplexa och riskfyllda krävs det noggranna överväganden innan ett beslut fattas om att ändra spelreglerna.