

Anne-Marie Pålsson

## EU-nämnden

– riksdagens vakande öga  
eller regeringens lydiga språkrör?



EU NÄMNDEN –  
RIKSDAGENS VAKANDE ÖGA  
ELLER REGERINGENS LYDIGA SPRÅKRÖR?

Av Anne-Marie Pålsson

April 2014

EU NÄMNDEN –  
RIKSDAGENS VAKANDE ÖGA ELLER REGERINGENS LYDIGA SPRÅKRÖR?  
© ANNE-MARIE PÅLSSON

FORMGIVNING: EVA BYBERG  
TRYCK: MIX GRAFISKA AB, 2014

SKRIFTEN UTGIVEN AV FORUM FÖR EU-DEBATT  
c/o Lennart Berg  
Oxelgatan 6  
753 24 Uppsala

E-POST: [info@forumeudebatt.se](mailto:info@forumeudebatt.se)

[www.forumeudebatt.se](http://www.forumeudebatt.se)

ISBN: 978-91-981085-5-2

# Förord

Forum för EU-debatt är en tankesmedja som startades våren 2013, vars syfte är att kritiskt granska EU från samhällsekonomiska och demokratiska utgångspunkter. Vi menar att det är angeläget att vitalisera EU-debatten genom att öppna den från delvis nya utgångspunkter innan svenska folket går till EU-parlamentsval och riksdagsval år 2014.

Vi menar att det finns ett behov av en tankesmedja som ägnar sig åt en oberoende granskning av EU med utgångspunkt från den kris som EU-projektet har hamnat i med nuvarande författning, politiska ledning och ogenomtänkta institutionella lösningar. Det krävs att vi tar ett steg tillbaka för att penetrera vad ekonomisk och statsvetenskaplig forskning har att säga om centraliserad ekonomisk politik, om EU:s mål och konstitutionella ramar och om demokratisk och konstitutionell förankring i medlemsländernas politiska system.

Tankesmedjan står fri från politiska partier. Dess värdegrund är att stödja ett fritt och öppet Europa, där medborgarna kan välja var de vill bo, arbeta och studera. Värdegrunden innebär ett ja till handel och ekonomiskt samarbete i EU, ett ja till ekonomisk öppenhet mot omvärlden och ett ja till noggrant vaktslående om demokrati och mänskliga rättigheter i medlemsländerna. Värdegrunden innebär däremot ett nej till ökad överstatlighet och nej till skapandet av en EU-stat. Vi menar att ett EU-samarbete baserat på denna värdegrund främjar demokrati, kreativitet och välbefinnande, medan en fortsatt centralisering av besluten till Bryssel leder till byråkratisering och en politisk maktkamp som kan bli ett hot mot hela det europeiska projektet.

Tankesmedjan Forum för EU-debatt ska leverera EU-studier som är sakliga och håller hög kvalitet, men som ändå är kortfattade och lättillgängliga för medborgarna i allmänhet. De ska presenteras och debatteras vid offentliga seminarier.

Denna rapport, av Anne-Marie Pålsson, är nr 6 i den serie av rapporter som Forum för EU-debatt har publicerat. För mer information om forumet hänvisar vi till vår hemsida och sida på Facebook.

Stockholm i april 2014

Michael Sohlman, ordf

Förteckning över Forum för EU-debatts tidigare publicerade rapporter, som även finns tillgängliga för nedladdning på vår hemsida. På hemsidan finns även möjligheten att se filmade inspelningar från seminarierna för respektive rapport.

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| 1. Anne-Marie Pålsson | Subsidiaritet – ett tomt löfte  |
| 2. Stefan de Vylder   | Eurokrisen och Finanspakten: Ur askan i elden                         |
| 3. Nils Lundgren      | Flexibel integration. Måste alla länder vara med i allt EU-samarbete? |
| 4. Lars Anell         | EU:s budget på tvärs mot Lissabonstrategin                            |
| 5. Sverker Gustavsson | Unionens demokratiska underskott                                      |

[www.forumeudebatt.se](http://www.forumeudebatt.se)

[www.facebook.com/ForumEuDebatt](https://www.facebook.com/ForumEuDebatt)

# Sammanfattning

När Sverige blev medlem i EU 1995 inrättades EU-nämnden – ett särskilt organ i riksdagen som regeringen skulle samråda med i EU-frågor. Att samråden skulle ske med en nämnd istället för med 17 utskott förklarades av att riksdagens röst då blev tydligare. Nämndens ledamöter förväntades också att utveckla en särskild förmåga att överblicka och förstå hela EU-problematiken och inte bara gräva ner sig i detaljfrågor som de vanliga riksdagsledamöterna troddes göra.

Så hur blev det då? I denna rapport granskas riksdagens hantering av tre ärenden av stor principiell betydelse: Sveriges ja till Tobinskatten, till inrättandet av en permanent krismekanism och till den irländska räddningsaktionen. Samtliga ärenden faller under finansdepartementets ansvarsområde, aktualiserades under finanskrisen och illustrerar hur lätt det var för medlemsländernas stats- och regeringschefer att sätta Lissabonfördragets bestämmelser ur spel. För det krävdes ”bara” att de yttre betingelserna uppfattades som tillräckligt hotfulla.

Analysen bygger på offentliga källor, främst de stenografiska uppteckningarna från EU-nämndens möten. Den bild som tecknar sig i granskningen är nedslående. Av den helhetssyn som nämndens ledamöter troddes besitta, märks inget alls. Inte heller kan man spåra något intresse för de strategiska frågorna i unionen eller av hur Sverige ska navigera i det förhandlingsspel som kännetecknar unionens arbete.

I rättvisans namn ska dock sägas att nämndens ledamöter inte fick några reella möjligheter att klara sin uppgift. Information från

regeringen var i flera avseenden bristfällig. Den kom ofta sent eller inte alls. Inte sällan var den på engelska och innehöll teknikaliteter som är svåra att förstå för de som inte förfogar över expertkunskaper på området. Det är allvarligt ty inte sällan är det i detaljerna som tyranniet återfinns.

De ledamöter som utgör regeringsunderlaget i riksdagen var i allmänhet passiva i samtalen. Inga frågor av mera kritisk innebörd ställdes av dem, utan de anpassade sig lydigt till den linje som regeringen föreslog. Oppositionens ledamöter var mera ifrågasättande men inte heller de förmådde se till de principiella dimensionerna. De blandade samman de inrikespolitiska stridslinjerna med frågan om EU:s behörighet.

Den summariska behandlingen i EU-nämnden är problematisk mot en bakgrund av att en stor och växande del av de ärenden som riksdagen behandlar har sin grund i ett EU-dokument. I det sista avsnittet diskuteras därför några olika reformer för att bättre involvera riksdagen i processen att forma Sveriges ställningstaganden i EU-politiken.



# Innehåll

<b>Inledning</b> .....	9
<b>Förberedelsearbetet</b> .....	12
Ska riksdagen alls involveras?.....	13
Den andra frågan – vilka frågor och hur?.....	15
Den tredje frågan – till vem ska regeringen vända sig.....	16
Riksdagens beslut .....	17
<b>Revideringarnas tid</b> .....	19
Andra försöket.....	21
Revideringarna som kom av sig.....	23
<b>Tre ärenden</b> .....	26
Den irländska räddningsaktionen.....	26
Fördragsändringen och den permanenta krismekanismen.....	29
Tobinskatten.....	33
<b>Avslutande reflexioner</b> .....	43
Finns det några alternativ? .....	47
<b>Referenser</b> .....	49



# Inledning

EU:s demokratiska underskott har plågat unionen sedan dess tillkomst. Problemet har uppmärksammats inte bara av allmänt EU-kritiska medborgare utan även av unionens egna institutioner. Detta märks särskilt inför fördragsändringar då den demokratiska dimensionen regelmässigt stått högt på dagordningen.<sup>1</sup>

Det demokratiska underskottet finns på både nationell nivå och på överstatlig. På överstatlig nivå handlar det om EU-parlamentets ställning, om bristen på öppenhet och om svårigheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande. På nationell nivå handlar underskottet om att de nationella parlamenten inte är tillräckligt involverade i beslutsfattandet.<sup>2</sup> Denna brist på delaktighet kan delas in i två komponenter. Den första handlar om de nationella parlamentens möjlighet att stoppa ett färdigt förslag eller revidera det. Subsidiaritetsskontrollen är det redskap som de nationella parlamenten fått för att hantera den uppgiften.

Subsidiaritetsprincipen är grundläggande för EU-samarbetet. Enligt den ska besluten fattas på EU-nivå bara om det inte är möjligt att genomföra åtgärden på nationell nivå.<sup>3</sup> Med Lissabonfördraget lades kontrollen av principens efterlevnad på de nationella parlamenten. Finner tillräckligt många av dem att ett förslag står i strid med subsidiaritetsklausulen måste kommissionen ompröva förslaget. Men

1. Se Peterson (2003) och Gustavsson (1998).

2. Se Tallberg (2001).

3. Regler för hur principen ska tillämpas ges av artikel 5:3 i fördraget om EU och i protokollet om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

fördraget är samtidigt så formulerat att det bara är EU-parlamentet och/eller rådet som helt kan stoppa ett förslag. Inte ens i det fall alla nationella parlament är överens om att ett förslag strider mot fördraget, kan de stoppa det.<sup>4</sup>

Den andra komponenten handlar om det nationella parlamentets möjlighet att delta i processen med att ta fram det färdiga förslaget eller annorlunda uttryckt att kunna påverka sin regerings förhandlingslinje i EU. Detta är helt och hållet en nationell fråga och medlemsländerna har valt lite olika lösningar. Men alla har inrättat någon form av organ i det egna parlamentet för att följa arbetet med EU-frågor.<sup>5</sup> I Sverige inrättades en särskild EU-nämnd i riksdagen. Det är med den som regeringen samråder och från den som regeringen hämtar sina förhandlingsmandat.

Därmed får EU-nämnden en särställning i den svenska politiken. Styrkan i den beror bland annat på hur stor andel av de ärenden riksdagen beslutar om som har en direkt koppling till EU. 2007/08 hade 30 procent av propositionerna till riksdagen en sådan anknytning. Efter det att Lissabonfördraget trädde ikraft 2009 har ytterligare kompetens förts över till EU. Man kan därför på goda grunder utgå från att siffran är väsentligt högre idag.

Till detta ska läggas att en del av nämndens arbete är belagt med sekretess och att annat redovisas inte öppet. Det gäller bland annat förslagen till ställningstaganden. Därför är det svårt att avgöra hur de ståndpunkter EU-nämnden gav regeringen förhöll sig till det som sedan blev EU:s ställningstagande.

Denna rapport ska handla om EU-nämnden. Den fråga som kommer att diskuteras är om nämnden är ett effektivt organ för att påverka regeringens ställningstaganden eller bara en symbol som inte i något avseende begränsar regeringens agerande i EU.

4. Se Pålsson (2013A).

5. Se Bergman (1997).

Syftet är inte att ge en heltäckande bild av den svenska hanteringen av EU-frågor utan att utifrån tre konkreta fall – Tobinskatten, den permanenta krismekanismen och krediten till Irland – illustrera hur samverkan mellan regering och riksdagen kan gestalta sig. Att genomgången har begränsats till dessa fall förklaras av det enkla faktum att varje ärende kräver stora tidsinsatser. Analysen försvåras också av att någon tidigare granskning av detta slag inte har gjorts. Det finns därmed inga andra arbeten att relatera till. Ytterligare granskning ryms därför inte inom ramen för detta arbete. Rapporten avslutas med några förslag på åtgärder för att stärka riksdagens roll i arbetet med EU-frågorna.

# Förberedelsearbetet

Den 1 november 1993 trädde Maastrichtfördraget ikraft. EG bytte namn till EU och de första stegen mot bildandet av en ekonomisk och politisk union togs. Samarbetet kring den inre marknaden kompletterades med embryot till en gemensam politik på utrikespolitikens och straffrättens område. Beslutsformerna ändrades så att EU-parlamenten fick en ökad makt genom att medbestämmanderegeln infördes för fler frågor. Reglerna för subsidiaritetsprövningen skärptes.

Sverige befann sig i en djup ekonomisk kris och intensivt arbete pågick att förbereda Sverige inför ett medlemskap i EG. Redan den 1 juli 1991 hade Sverige lämnat in en formell ansökan om detta. Ansökan tillkom på ett närmast kuppstatat sätt. I en skrivelse från regeringen till riksdagen med en rad förslag på reformer för att stabilisera den svenska ekonomin hade det smugit sig in en rad om att Sverige avsåg att ansöka om medlemskap i EG.<sup>6</sup>

Nyheten vållade viss uppståndelse ty frågan hade inte behandlats på sedvanligt sätt av Socialdemokraterna som då regerade landet. Några större protester föranledde den emellertid inte i riksdagen ty i oppositionen fanns sedan länge ett klart stöd för ett svenskt medlemskap. Den 11 april 1991 uttalade sålunda riksdagen sitt stöd för denna tanke.<sup>7</sup> Det bestämdes vidare att frågan skulle avgöras i en folkomröstning hösten 1994 med syfte att nå medlemskap den 1 januari 1995.

6. Se regeringens skrivelse 1990/91:50.

7. Här finns förslag på bolagisering av Vattenfall, införandet av en sex-årig skolstart, ökad flexibilitet för universiteten m.m. Se bet 1990/91:UU8.

Nästan omedelbart efter riksdagens principiella ja tillsattes en parlamentarisk kommitté under ledning av statsvetarprofessorn Olof Ruin med uppgift att se över vilka förändringar i den svenska grundlagen som behövdes inför ett medlemskap. Kommittén fick också i uppgift att se över vilken roll riksdagen skulle ha i ett framtida EG-samarbete.<sup>8</sup> Denna fråga behandlades också i en utredning ledd av Sten Heckscher.<sup>9</sup>

Det finns ingen anledning att behandla dessa utredningar separat ty samstämmigheten var närmast total vad avser synen på riksdagens roll. Mer anmärkningsvärt är att frågan behandlades så översiktligt. Ruin behövde tio sidor för att reda ut hur folksuveräniteten skulle klaras med ett svenskt EU-medlemskap. Heckscher ungefär lika många, men då hans utredning inte innehöll något nytt i dessa delar utan byggde på Ruins analys blir slutsatsen att tio sidor räckte för att bestämma riksdagens framtida öde. Bristen på noggrann analys påtalades för övrigt också i remissvar från samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet och av LO.

Så vad var det då för syn som det rädde så stor enighet kring? För att förenkla framställningen kan den brytas ner i tre frågor. Den första handlar om riksdagen över huvud taget ska involveras i beslutsprocessen.

Ska riksdagen alls involveras?

De principiella svårigheterna här är kopplade till grundlagens formuleringar om ansvaret för de utländska relationerna och om riksdagens roll i lagstiftningen. Ty med stöd av regeringsformens tionde kapitel kan regeringen, utan riksdagens medverkan, ingå de överenskommelser den vill med andra länder. Inom ramen för EU-samarbetet innebär det också överföring av lagstiftningskompetens. Men då bryter regeringen mot regeringsformens första kapitel ty enligt den har riksdagen exklusiv befogenhet att lagstifta.

8. SOU 1993:14.

9. SOU 1994:10. Huvuduppgiften för utredningen var visserligen att ta fram en anslutningslag inför medlemskapet men också riksdagens ställning behandlades.

Och skulle riksdagen kräva att den exklusiva lagstiftningskompetensen ska ligga kvar hos den, berövas regeringen sin exklusiva rätt att fatta beslut om frågor som rör de mellanfolkliga relationerna. Innehållet i regeringsformens första kapitel och tionde kan alltså inte uppfyllas samtidigt. Hur löser man det problemet?

En möjlighet var att låta riksdagens medverkan i EU:s lagstiftning bara bli indirekt. Argumentationen gick då ut på att i det fall regeringen ställer sig bakom ståndpunkter som riksdagen ogillar kan riksdagen använda sina kontrollinstrument: misstroendevotum, KU-granskning, interpellationer och frågor för att markera detta.

Av ren självbevarelsedrift borde alltså regeringen skapa säkerhet så att de beslut den ställer sig bakom i EU också får riksdagens stöd när de ska införas i svensk lag. Enligt detta synsätt behövs ingen särskild reglering av regeringens skyldighet till samverkan. Riksdagens kontrollmöjligheter i efterhand räcker för att hindra regeringen från att ställa sig bakom åsikter som riksdagen inte kan tolerera.

Men utredarna ansåg ändå inte att efterhandskontroll var tillräcklig utan menade att riksdagen borde involveras i processen på ett tidigare stadium och med det kunna vara proaktiv. Några riktigt övertygande skäl till varför det skulle förhålla sig på det viset gavs inte annat än att den ordningen påstods bättre överensstämmer med folksuveränitetens principer. Därtill ansågs att ett nära samspel mellan regering och riksdag gjorde det lättare för Sverige att agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang.

Båda utredarna var sålunda överens om att regeringen skulle tvingas att rådgöra med riksdagen i viktiga frågor och att regeringens ståndpunkt skulle godkännas av riksdagen i förväg. På så sätt kunde "riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra medlemsländer i Europeiska unionens råd".<sup>10</sup>

10. SOU 1994:10, sid 90.



Den andra frågan – vilka frågor och hur?

Den andra frågan handlar om var gränsen ska gå mellan riksdagens och regeringens befogenheter eller annorlunda uttryckt: i vilka frågor ska regeringen samråda med riksdagen?

Kompetensfördelningen anges i regeringsformens åttonde kapitel men några klara linjer finns inte. Praxis har istället utvecklats så att riksdagen ensam bestämmer i frågor som är av större betydelse: viktiga för samhällsskicket, medborgarnas säkerhet, ekonomiskt framåtskridande med mera. Frågor på områden som anses vara av mindre betydelse får riksdagen delegera till regeringen. På dessa områden har regeringen alltså tilldelats normgivningskompetensen.

En möjlighet var att låta denna kompetensfördelning bilda utgångspunkt för vilka frågor som regeringen måste samråda med riksdagen. Men det blir krångligt menar utredarna. En annan vore att tvinga regeringen till samråd bara i de frågor som senare kommer att behöva införas i svensk lag. Nackdelen med den ordningen är att riksdagen då skulle invaderas av mängder av frågor av bara marginell betydelse. Stora och viktiga frågor skulle därmed riskera att försvinna i mängden.

Utredarna fastnar istället för en tredje linje som innebär att regeringen ska underrätta riksdagen om alla frågor som ska behandlas i ministerrådet och samråda med riksdagen inför beslut i viktiga frågor. Det är vidare regeringens uppgift att identifiera dessa frågor. Riksdagen föreslogs därutöver också kunna kräva samråd i de frågor som riksdagen identifierat.

Utredarna menade slutligen att regeringen också skulle ha en skyldighet att lämna information inför mötet med det Europeiska rådet och varje år lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen om EU-arbetet.

Den tredje frågan – till vem ska regeringen vända sig

Den tredje frågan handlar om med vilket organ i riksdagen som regeringen ska samråda. Heckscher överlåter visserligen till riksdagen att själv bestämma men utgår samtidigt från att riksdagen följer de förslag som lämnades i den Ruinska utredningen.

Därför finns det anledning att titta lite närmare på Ruins analys. Vid den aktuella tidpunkten fanns två möjligheter: utrikesnämnden och riksdagens fackutskott. Utrikesnämnden avfärdades av Ruin med argumentet att samarbetet med EU inte främst kommer att handla om säkerhetspolitik och utrikespolitik i vanlig mening.

Fackutskotten som samrådsorgan bedömdes visserligen av Ruin ha fördelen att det skulle involvera hela riksdagen vilket ökade den demokratiska legitimiteten i EU-samarbetet. Men trots detta avfärdade Ruin denna ordning med följande argument:

- i. Fackutskotten är beredande organ och inte samrådsorgan. Skulle fackutskotten ta på sig samrådsfunktionen skulle det öka deras arbetsbelastning.
- ii. Fackutskotten saknar en samlad överblick över EG-politiken.
- iii. Regeringen får problem om den ska samråda med många olika utskott.
- iv. Riksdagen som kraftfull motpart försvagas om den ska tala med 17 röster och inte med bara en.

Istället föreslår Ruin att ett särskilt organ inrättas i riksdagen som regeringen ska samråda med. Det ska inte vara ett traditionellt utskott utan en nämnd för att markera att dess uppgift är att samråda. Ruin poängterar att nämndens uppgifter inte kommer att inkräkta på fackutskottens – beredningsarbetet – men är samtidigt tydlig med att fackutskotten måste tillförsäkras en plats i arbetet med EU-frågor. Det kunde ske genom att fackutskotten informerades om vilka frågor som diskuteras i EU. Ett nära samarbete med EU-nämnden och fackutskotten borde också utvecklas.

Att Ruin förordade en särskild EU-nämnd istället för samråd med fackutskotten följde naturligt av att också de andra EU-länderna hade inrättat en särskild institution för behandlingen av EU-frågor.<sup>11</sup>

EU-nämndens konstitutionella ställning ska, enligt Ruin, vara att samråda med regeringen. Några omröstningar bör inte ske och nämnden ska inte formellt kunna binda vare sig regeringen eller riksdagen som helhet vid en viss uppfattning. Nämnden bör vara av begränsad storlek och ha en sammansättning som speglar riksdagens sammansättning. Överläggningar bör därtill vara slutna.

Regeringen ska alltså inte vara skyldig att följa EU nämndens uppfattning i alla avseenden enligt Ruins synsätt. Däremot ansågs det som självklart att regeringen tog hänsyn till nämndens uppfattning – i annat fall hade ju systemet med samråd inte behövts inrättas – och att riksdagen ska kunna utkräva politiskt ansvar av regeringen med misstroendevotum, KU-granskning, interpellation eller fråga även om samråd skett.

#### Riksdagens beslut

Därefter tillsätter riksdagen en egen utredning för att ta fram en modell för hanteringen av EU-frågor. Utredningen går helt på Ruins linje. Den 7 juni 1994 fattade riksdagen principbeslutet att inrätta en EG-nämnd.<sup>12</sup>

I korthet innebar beslutet att regeringen ska ha skyldighet att samråda med riksdagen i frågor som rör samarbetet med EU och som är av väsentlig betydelse. Samråden ska ske med en EU-nämnd. Därutöver ska riksdagen ha rätt att påkalla samråd också i de frågor som riksdagen själv önskar. Regeringen ska därtill vara skyldig att löpande informera hela riksdagen om arbetet i EU.

11. Inför de svenska förhandlingarna om en anslutning till EES-avtalet hade också ett särskilt utskott skapats för att bereda frågan. Se bet 1991/92:KU34.

12. Se 1993/94:TK, bet 1993/94:KU18, prop 1994/95:19, Ds 1994:48 och Ds 1994:104.

Det definitiva beslutet om formerna för regeringens relationer med riksdagen i EU-frågor fattades i december 1994 efter det att väljarna i folkomröstningen sagt ja till ett svenskt medlemskap i EU.<sup>13</sup> Det är ett mycket viktigt betänkande därför att det sätter ramarna för riksdagens möjlighet att hävda sig framöver. Rimligen hade man kunnat förvänta sig en grundlig bedömning av hur riksdagens ställning som folkets främste företrädare skulle värnas i EU-medlemskapet. Men så var inte fallet. Formuleringarna i betänkandet var som hämtade från Ruins och Heckschers utredningar och bara få motioner hade lämnats in av ledamöterna.<sup>14</sup>

Inrättandet av en EU-nämnd försvarades av Konstitutionsutskottet med att det inte är lämpligt att sprida samråden över många utskott för det skulle utmana behovet av en samlad överblick av EU-politiken. Utskottet argumenterar vidare för att det är genom EU-nämnden som riksdagen får ett direkt inflytande över EU-arbetet men påpekar samtidigt att samråden inte tar bort regeringens ansvar. Ansvar för felaktiga beslut kan inte delegeras bort genom att förhandlingspositionen förankrats i EU-nämnden.

Riksdagens okritiska acceptans av modellen med en EU-nämnd är förvånande. Att instifta en sådan är ju ett sätt att avskärma riksdagen i övrigt från arbetet med EU-frågorna. Var man från riksdagen sida då inte alls medveten om denna risk? Jo, möjligen var man det. I betänkandet för man nämligen in en formulering om att *"med inrättandet av en EU-nämnd påverkas riksdagens arbetsformer på ett genomgripande sätt. Utvecklingen bör därför följas noga"*.

13. Se bet 1994/95:KU22. När beslutet togs hade Maastichtfördraget trätt i kraft och EG hade blivit EU.

14. Vänsterpartiet och Miljöpartiet krävde att EU-nämndens beslut skulle vara bindande för regeringen.

# Revideringarnas tid

Det stod tidigt klart att det inte var någon bra ordning som riksdagen beslutat om. Fackutskottet fick inte den aktiva roll i EU-arbetet som utlovats. I december 1998 tillsattes därför en riksdagskommitté under ledning av talmannen Birgitta Dahl.<sup>15</sup>

Kommitténs uppdrag var att utreda behovet av förändringar i riksdagens organisation och arbetssätt i syfte att stärka riksdagens ställning när det gäller arbetet med EU-frågor. Utgångspunkten var att EU-arbetet så långt som möjligt skall vara en integrerad del i riksdagens sedvanliga arbete. Målsättningen skulle vara att skapa största möjliga öppenhet i riksdagens hantering av EU-frågor och att öka möjligheterna för riksdagen att följa, ta initiativ och utöva inflytande i utrednings- och lagstiftningsarbetet inom EU från ett tidigt skede till dess att formella beslut fattats.<sup>16</sup>

Kommittén lämnade sitt huvudbetänkande i februari 2000.<sup>17</sup> Vid en första anblick framstår förslagen som ambitiösa: riksdagen ska följa arbetet med EU-frågor långsiktigt, upprätta faktapromemorior, bjuda

15. I kommittén ingick bara trojänare till riksdagspartierna vilket ger en antydning om att partierna fäste stor vikt vid frågan. Följande personer ingick i kommittén: Sven Hultström (S), Britt Bohlin (S), Jan Bergqvist (S), Per Unckel (M), Beatrice Ask (M), Lars Bäckström (VP), Göran Häggglund (KD), Agne Hansson (CP), Bo Könberg (FP), och Marianne Samuelsson (MP). Per Unckel ersattes senare av Lars Tobisson (M). Man skulle kunna tro att detta uppdrag fungerade som en språngbräda för ett uppdrag som landshövding. Britt Bohlin, Per Unckel, Lars Bäckström, Bo Könberg och Marianne Samuelsson blev alla senare utnämnda till landshövdingar. Göran Häggglund är nu socialminister och Beatrice Ask justitieminister.

16. Förslag till riksdagen, 2000/01:RS1, sid 217.

17. Det var ingen enig kommitté. Vänsterpartiet och Miljöpartiet krävde på nytt att regeringen skulle bindas av de ståndpunkter som kommit fram i samrådet med EU-nämnden.

in till information och utfrågningar, ta del av regeringens skrivelser etc. Kommitténs krav är dock inte särskilt tvingande då den exempelvis anser att det ska vara tillåtet att informationen ibland kommer sent som följd av EU:s interna beslutsstrukturer.

Under ytan kan man ana sig till en frustration hos riksdagens ledamöter som sammanhänger med att fackutskotten kom in först mycket sent i processen – så sent att det inte längre gick att påverka förslaget. Trots det föreslås inga förändringar av den grundläggande strukturen. Samråden ska även fortsättningsvis ske med EU-nämnden och nämnden ska inte kunna binda regeringen vid en viss uppfattning ty det skulle inverka negativt på förhandlingsläget. Med EU-nämnden som ensamt samrådsorgan får den enligt kommitténs bedömning ”överblick över samtliga EU-frågor och erfarenheter av alla de arbetsområden som ingår i EU” och riksdagens arbete kommer att koncentreras på de viktiga frågorna ”i den i vissa avseenden informella behandlingen” i EU-nämnden.

Vad gäller fackutskottens marginalisering nöjer sig kommittén med att föreslå att samarbetet mellan EU-nämnden och fackutskotten ska utvecklas. Fackutskotten föreslås kunna lämna yttranden till EU-nämnden och ta ett utskottsinitiativ med anledning av en EU-fråga samt föreslå kammararen att göra ett tillkännagivande.

Riksdagen går på kommitténs linje.<sup>18</sup> Betänkandet formulerar sig mycket kortfattat i de frågor som rör riksdagen ställning i EU-arbetet. Bara tre sidor behövdes för detta och inga motioner väcktes. Enigheten var också stor hos remissinstanserna och de lagändringar som betänkandet generade var huvudsakligen av teknisk natur.

18. Se förslag 2000/01:RS1 och bet 2000/01:KU23. Men i en fråga tar konstitutionsutskottet ett eget initiativ. Regeringen ska, enligt utskottet, ha en skyldighet att så fort som möjligt förse EU-nämndens ledamöter med ett ”fullgott underlag” så att samråden blir meningsfulla. Den skrivningen antyder att det kan ha varit lite så och så med den saken tidigare.

## Andra försöket

Nästa gång frågan behandlades hade frustrationen över den rådande ordningen vuxit ordentligt. Bakgrunden är följande. Efter det att 1998 års riksdagskommitté lämnat sina förslag beslöt riksdagsstyrelsen att låta kommittén fortsätta arbetet med de frågor som rörde riksdagens arbetsformer.<sup>19</sup> Utgångspunkten för gruppens arbete var på nytt att EU-frågorna så långt som möjligt skulle integreras i det sedvanliga riksdagsarbetet, att riksdagens inflytande i EU-samarbetet skulle stärkas och tydliggöras, att arbetet med EU-frågorna ska präglas av öppenhet och att alla ledamöter skulle ges möjlighet att sätta sig in i och följa EU-frågorna.

De förslag som gruppen lämnar 2004 präglas av denna målsättning.<sup>20</sup> De förslås nämligen nu att samråden med EU-nämnden ska kompletteras med *saksamråd med fackutskotten*. Konkret innebar det att regeringen, på fackutskottens begäran, ska vara skyldig att överlägga med dem om sakinnehållet i förslagen från EU. Men de egentliga samråden – mandatgivningen – ska däremot även fortsättningsvis vara en uppgift för EU-nämnden.

Bland kommitténs förslag märks också det att grön- och vitböcker ska kunna bli föremål för behandling i utskotten och debatt i kammaren. Någon motionsrätt ska emellertid inte ges på dessa dokument och heller ingen rätt för riksdagen att avge tillkännagivanden. Riksdagen ska alltså inte kunna binda regeringen vid en viss uppfattning utan bara kunna rösta om vilket utlåtande den ska ställa sig bakom.

Kommittén var även denna gång splittrad. I ett särskilt yttrande föreslår en framträdande centerpartist, Åsa Torstensson, att EU-nämnden bör läggas ner. Miljöpartisten Helena Hillar Rosenqvist för fram samma tankar men i en reservation.

19. En parlamentarisk referensgrupp tillsätts under ledning av första vice talman Per Westerberg. Precis som tidigare ingick bara trogna partiaktivister. 10 stycken totalt sett. Tre av dem krönte sin politiska karriär med en landshövdingepost, en med posten som generaldirektör och två blev ministrar i alliansregeringen. De övriga är antingen kvar i riksdagen med tunga uppdrag eller försörjs av fulla riksdagspensioner.

20. Slutrapporten lämnades den 16 juni 2004, framställning 2005/06:RS3.

Också i de tio remissvaren finns kritik. Umeå universitet föreslår att EU-nämnden läggs ner och ersätts av ett EU-utskott. Uppsala universitet går ett steg längre och föreslår att hela ansvaret att följa lagstiftningsprocessen i EU läggs på fackutskotten.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter både förslaget om en uppdelning av samrådsförfarandet som uppfattas som oprecist och den föreslagna behandlingen av grön- och vitböcker. Visserligen ligger i förslaget ingen rätt för riksdagen att binda regeringen vid en viss uppfattning, men om riksdagen ges rätt att votera om olika skrivingar kan det i praktiken ändå bli så att regeringen binds vid en uppfattning enligt kammarrättens bedömning.

I riksdagen var stödet större för kommitténs förslag. Bara få motioner väcktes och av dessa är det bara två som sticker ut. En grupp "tung" miljöpartister anser att EU-nämnden ska läggas ner.<sup>21</sup> Folkpartisten Carl B Hamilton yrkar å andra sidan på att förslaget avslås med argumentet att det försvagar EU-nämnden.<sup>22</sup> Samma uppfattning återfinns i EU-nämndens yttrande. Där hävdas att den unika kompetens till överblick som etablerats i EU-nämnden går förlorad när regeringen ska samråda/saksamråda med flera olika utskott. Därtill uppstår svåra gränsdragningsproblem med den sammantagna effekten att riksdagens ställning totalt sett försvagas.<sup>23</sup> En mera udda invändning mot förslaget som framförs av EU-nämnden är att ordningen med att låta fackutskotten ansvara för saksamråden leder till att de då skulle tvingas mötas under normalt plenifria veckor och under sommaruppehållet.

Men konstitutionsutskottet lät sig inte påverkas av de kritiska synpunkterna utan ansåg, precis som kommittén, att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor utskotten bestämmer och att dessa överläggningar ska handla om frågans materiella innehåll. Sam-

21. Se motion 2005/06:K10.

22. Se motion 2005/06:K4.

23. Yttrande 2005/06:EUN19.



råd ska ske med EU-nämnden i de frågor där beslut ska fattas och att det är regeringen som ska ha skyldighet att kalla till dessa samråd.<sup>24</sup>

Konstitutionsutskottet tror inte heller att en tudelning av kontakterna innebär att överblicken går förlorad med ett totalt minskat inflytande för riksdagen som följd. Tvärtom menar konstitutionsutskottet att riksdagens inflytande ökar när fler ledamöter involveras. Gränsdragningsproblemet mellan saksamråd och samråd uppfattar konstitutionsutskottet inte heller som oöverkomligt utan förutsätter att rutiner kommer att utvecklas som underlättar uppdelningen.

I maj 2006 beslutade riksdagen om den nya ordningen som därefter skrevs in i riksdagsordningens tionde kapitel.

Revideringarna som kom av sig

2010 var det dags igen. Då tillsatte riksdagen en ny utredning med syfte att "följa upp erfarenheterna av de nya arbetsformerna med EU-frågorna med målet att klargöra arbetsfördelningen och rekommendera en modell för hur arbetet ska bedrivas".<sup>25</sup>

Utredaren noterade inledningsvis att riksdagen tog emot alltför dokument från EU och att antalet informationstillfällena ökat. Belastningen var dock ojämn. Vissa fackutskott såsom finansutskottet tog emot många dokument medan andra – utbildnings- och kulturutskottet – nästan inga alls.

Den ökade aktiviteten hos fackutskotten hade emellertid inte lett till att samråden med EU-nämnden minskat. Tvärtom låg de kvar på ungefär samma nivå som i början av 2000-talet vilket innebär ca 100 gånger per år.

För att kartlägga ledamöternas och tjänstemännens attityd till EU-arbetet gjordes också en enkätundersökning. I den framkom att merparten av fackutskottens ledamöter var nöjda med reformen och ansåg att de hade fått mer säga till om. Nöjda var också fackutskottens

24. Bet 2005/06:KU21.

25. Se 2011/12:URF2.

kanslichefer. Det mesta fungerade enligt dem bra: information, överläggningar, fakta-PM, kontakterna med regering och EU-nämnden. Men trots att det blivit bättre ansåg ändå 25 procent av ledamöterna att EU-frågorna fortfarande inte fått särskilt stort utrymme i verkligheten och att riksdagen kom för sent in i processen.

Från EU-nämnden är bilden en annan. Många av nämndens ledamöter var inte nöjda. De klagade särskilt på att det var mycket att läsa till mötena, att underlaget regelmässigt kom mycket sent och ofta var på engelska.<sup>26</sup>

EU-nämndens kanslichef påpekade att nämndens ledamöter var vilsna i processen, att samordningen mellan fackutskotten och EU-nämnden inte fungerade som den borde och att det var oklart vad riksdagen egentligen ville med sitt EU-arbete.

Från regeringkansliets tjänstemän kom kanske de mest intressanta synpunkterna. Den nuvarande ordningen ansågs som jobbig och innebar för mycket dubbelarbete. Ur praktiskt perspektiv framstod den gamla ordningen med en motpart i riksdagen som lättare att hantera. Tjänstemännen uttryckte också förvåning över att de inte kallades till överläggning oftare och ansåg också att ledamöterna i EU-nämnden inte förstod de frågor de var satta att samråda kring utan blandade samman inrikespolitik med EU-frågor.

Farhågor om att EU-nämnden med 2006 års reform skulle förlora i inflytande verkar alltså inte ha besannats. Beslutssamråden i EU-nämnden konkurrerades inte ut av saksamråden i utskotten. Däremot innebar den nya ordningen att regeringstjänstemännen fick "springa" mera i riksdagens korridorer.

En ordning med en nämnd som regeringens motpart i riksdagen verkar inte heller ha gett de fördelar som förväntades ty någon särskild kompetens och förståelse för EU-frågorna synes inte ha utvecklats i EU-nämnden.

26. Ett gammalt problem som påtalats ända sedan Sverige blev medlem i EU. Se Hegeland (2006).

Utredaren noterade slutligen att den rådande ordningen passar bättre för traditionella lagstiftningsärenden än för händelserelaterade beslut i EU. Förklaringen till detta ligger i att riksdagens arbets sätt inte anpassats till EU:s. Enligt regeringsformen ska riksdagen vara reaktiv men i EU-arbetet gäller det istället att vara proaktiv – vara med och påverka under hela processen.

Tre modeller presenteras för att lösa detta problem. Samtliga innebar en markant försvagning av EU-nämnden med motsvarande förstärkning av fackutskotten. I den mest långtgående modellen utvecklades EU-nämnden helt, i den minst radikala får den behålla sin mandatgivning men bara på de områden där EU:s befogenheter är små.

Att detta skulle stärka riksdagens inflytande över EU-frågorna på det teoretiska planet ansåg utredaren som självklart, men för att uppnå resultat också i praktiskt hänseende krävdes ökade resurser. Kanske var det detta som ledde till att utredningen inte genererade några konkreta förslag till riksdagen. Utredningen lades bara till handlingarna. Mer troligt är dock att om utredarens förslag förverkligats hade balansen mellan regeringen och riksdagen rubbats. Ty med samtliga modeller skulle hela riksdagen ha involverats på precis det sätt och i den utsträckning som regeringen (oavsett partifärg) formellt önskat men i praktiken motarbetat.

# Tre ärenden

Exakt vilka konsekvenser ordningen med en EU-nämnd fått för riksdagens hantering av EU-frågor är svårt att avgöra. Däremot finns tillräckligt med information för att visa hur lätt det är för regeringen att driva igenom sin mening i riksdagen. Detta ska illustreras av tre konkreta ärenden: i) den irländska räddningsaktionen, ii) införandet av den permanenta krismekanismen och iii) Tobinskatten. De faller alla under finansdepartementets ansvarsområde, aktualiserades under finanskrisens mest akuta skede (2010) och bryter var och en på sitt sätt mot bestämmelserna i Lissabonfördraget. Två är av karaktären händelserelaterad fråga och den tredje faller under kategorin normalt lagstiftningsärende.

Framställningen bygger i sin helhet på offentligt material, särskilt på de stenografiska uppteckningarna i EU-nämnden. Dessa är en "guldgruva" för politiskt intresserade personer. Här kan man ord för ord följa diskussionerna i nämnden: vem sa vad och när, vilken information lämnades och hur uppfattades den av nämndens ledamöter.

Den irländska räddningsaktionen

Den 14 september 2008 sattes Lehman Brothers i konkurs. Det blev startskottet för den globala finanskrisen som ännu inte bemästrats trots att det gått mer än fem år sedan den bröt ut. Under den första vågen slog krisen till mot banker och försäkringsbolag. Rader av finansiella bolag slogs ut eller köptes upp av andra under dramatiska former.

Finanskrisens andra våg slog till mot enskilda länder. Island var först ut att ansöka om nödlån, sedan följde Lettland och Grekland.

Hösten 2010 var det dags för Irland och intensiva förhandlingar pågick mellan IMF och EU för att undsätta Irland finansiellt. Även om det primärt var en fråga för euroländerna deltog också länder utanför euroområdet i förhandlingarna. I den gruppen fanns Danmark, Storbritannien och Sverige. För Sveriges del handlade det om ett lån till Irland på i storleksordningen 5–10 miljarder.

Frågan togs upp av finansminister Borg inför ett extrainsatt möte med EU-nämnden söndagen den 21 november 2010. Det han begärde av nämnden var ett ja till att låta regeringen uttala att den är beredd att överväga ett bilateralt bidrag till Irland.

Villkor för lånelöftet var att *”det i Sveriges riksdag finns uppbackning för det”* med tillägget att om så var fallet skulle man från regeringens sida *”säkerställa att det fanns breda och väl underbyggda propositioner och material för riksdagen att ta del av”*.<sup>27</sup>

Ledamöterna blev förmodligen överraskade av finansministerns begäran. Frågan hade inte varit uppe tidigare i EU-nämnden och inte heller i riksdagens finansutskott. Det var därtill bråttom. Redan inför eftermiddagens möte med EU:s finansministrar behövde Borg ett klartecken från EU-nämnden. Något underlag fanns inte för ledamöterna att ta del av.

Mötet med EU-nämnden var kort. Några invändningar gjordes inte av allianspartiernas ledamöter. Från oppositionens sida var man tveksam och krävde att regeringen åtminstone överlade med finansutskottets ledamöter innan man var beredd att tillmötesgå Borgs begäran.

Fem dagar senare hölls ett nytt kort möte med EU-nämnden. Till detta möte hade ledamöterna försetts med hemligt material. Av de stenografiska uppteckningarna förstår man att det var så nytt att det inte funnits framme när Borg tidigare i veckan överlagt med riksdagens finansutskott. Så hur meningsfull var då den överläggningen?

27. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 21 november 2010.

Borg informerade EU-nämnden om att han till EU:s finansministrar framfört att: ”*We stand ready to consider a bilateral loan.*” Nu ville han ta ett steg till och få mandat från nämnden om att också förhandla fram ett sådant lån.

Precis som under det tidigare mötet hade allianspartiernas ledamöter inget att invända mot Borgs begäran samtidigt som oppositionen var lika tveksam. När de fick besked om att de inte behövde fatta beslut vid sittande bord utan att detta kunde anstå i två dagar uttryckte de tacksamhet. Det gav ju dem tid att inhämta besked från sina respektive partiledare.

Så avslutas mötet med att Borg i dramatiska ordalag talar om att en ekonomisk härdsmälta kommer att inträffa om Irland inte får stöd från Sverige och att om ledamöterna känner minsta tveksamhet bör de stödja paketet. Vikten av att det i Sverige finns ett brett stöd för lånet kunde inte nog betonas av finansministern.

Två dagar senare: nytt möte med EU-nämnden och Borg deltog i mötet per telefon ty han befann sig i Bryssel för att delta i överläggningarna med EU:s finansministrar. Borg önskade ett mandat från nämnden att förhandla om ett lån på knappt sex miljarder kronor och på de villkor han därefter översiktligt redogjorde för.

Här användes begrepp som tier 1-definition, containment, junior debt, dilution, duration, kärnkäpital, hybrider, excessive default procedure. Men det är en vokabulär som lämpar sig bättre för finansvärlden än politiken, så hur mycket begrep ledamöterna egentligen?

Mönstret från de två tidigare mötena känns igen. Knapphändig information och tysta alliansledamöter. Från oppositionen kom dock ett antal frågor men på dem gavs inga svar annat än att det utsända materialet skulle tjäna som förhandlingsgrund och inte som ett slutligt dokument.

Regeringen fick ja på sin begäran. Bara Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna ställde sig utanför och detta av delvis olika skäl.

Mer än åtta dagar behövde inte regeringen för att få ett ja till att låna ut sex miljarder kronor till Irland. Ett ja från en nämnd som inrättats

enbart som ett samrådsorgan för regeringen. Den här frågan handlade dock inte om att förankra Sveriges position i en lagstiftningsfråga utan om en stor utgiftspost. Något sådant mandat har inte EU-nämnden enligt vare sig regeringsformen eller riksdagsordningen. Ansvaret för statens inkomster och utgifter är en exklusiv befogenhet för riksdagen. Det anges redan i regeringsformens första kapitel.

I formell mening var det inte EU-nämnden som fattade beslutet om lån till Irland. Det gjorde riksdagen 1½ år senare. Det var ingen lång proposition som riksdagen hade att ta ställning till och den som läser den finner att det inte var några vidare villkor som regeringen förhandlat sig fram till.<sup>28</sup> Sveriges lån var inte prioriterat – sämre säkerhet än lånet från IMF och EU – och räntan var satt till en mycket låg nivå.<sup>29</sup>

Men riksdagens formella beslut var spel för galleriet. Det reella beslutet togs när Sverige skrev under lånelöftet. Skulle Sverige inte fullfölja sitt löfte skulle det allvarligt skada den svenska regeringens trovärdighet inför EU och IMF.

Så till alla de frågor som efter det svenska EU-medlemskapet kan slinka igenom utan riksdagens reella godkännande ska således fogas ännu en: utbetalning av mycket stora belopp.

#### Fördragsändringen och den permanenta krismekanismen

Redan innan EU-nämnden gav sitt ja till att låna ut sex miljarder kronor till Irland hade den gett sitt ja till den organisatoriska struktur som behövdes för att ge Irland lån: EU:s tillfälliga krismekanism.

Den tillkom på ett extrainkallat möte med EU:s finansministrar söndagen den 9 maj 2010. Grekland var i akut behov av stöd och de steg som då togs av EU:s finansministrar var över förbjuden mark. I artikel 125 i fördraget om EU:s funktionssätt stadgas nämligen att

28. Se prop 2011/12:119 och bet 2011/12:FiU41.

29. Räntan sattes till 3-månaders euribor + 1 procentenhet. Euribor är den ränta som ett urval av banker betalar när de lånar av varandra. När lånet gavs låg denna ränta på knappt 1 procent. 2013 har den fallit till under ½ procent.

unionen inte ska ansvara för andra medlemsländers skulder. I artikel 122.2 hade emellertid en liten säkerhetsventil förts in. Enligt den får unionen undsätta ett medlemsland om det befinner sig i svårigheter eller hotas av sådana till följd av naturkatastrofer eller andra händelser utanför dess kontroll.

Det var den paragrafen EU:s finansministrar nu utnyttjade för att kunna bistå Grekland. Fast det är svårt att se hur egenförvällande statsfinansiella problem kan likställas med händelser utanför landets kontroll.

Finansminister Borg behövde ett mandat från EU-nämnden för att godkänna detta synsätt. Sålunda kallades till ett extra möte med EU-nämnden samma dag. Det var ett mycket kort möte och något underlag för beslutet hade ledamöterna inte fått vilket en av dem klagade över. Ledamöterna var förmodligen också uppjagade inför det närmast panikartade läge som då rådde för på något annat sätt kan jag inte förklara varför bara få frågor ställdes och varför bara en ledamot tog upp Lissabonfördragets förbud att bistå medlemsländer ekonomiskt. Finansministerns svar var det väntade. Det var för att säkra stabiliteten som denna temporära lösning kunde försvaras.

Borg fick mandat från nämnden att säga ja till den tillfälliga krismekanismen och med det bryta mot artikel 125.<sup>30</sup>

Den tillfälliga mekanismen löpte ut 2013. För att göra den permanent krävdes en fördragsändring. Men att ändra fördraget är en riskabel process ur maktelitens synvinkel. Det ordinarie förfarandet kräver både att ett konvent tillkallas och att Europaparlamentet och de nationella parlamenten godkänner ändringarna. I vissa medlemsländer krävs också folkomröstningar och då kan det lätt bli ett nej. Men i fördraget finns också ett förenklat förfarande som kan användas när förändringen avser en artikel i fördraget om EU:s funktionssätt. Då räcker det att stats- och regeringscheferna enhälligt ställer sig bakom

30. Sverige deltog dock inte i arrangemanget med en s k special vehicle som är ett finansiellt instrument med speciella egenskaper som tillkom för att kunna kringgå den tyska författningen. Detta var nödvändigt för i annat fall hade man inte fått tillgång till tyskt kapital.



fördragsändringen och att medlemsstaternas parlament godkänner ändringen i den ordning som gäller för respektive land.

På mötet med stats- och regeringscheferna den 28–29 oktober 2010 behandlades den permanenta krismekanismen. Dagen innan var statsminister Reinfeldt hos EU-nämnden för att informera den om den förestående fördragsändringen.

Anförandet inleds med en beskrivning av hur viktigt det är för den svenska ekonomin att ekonomin utvecklas väl i vår omvärld. Sverige är ett litet land men mycket exportberoende. Statsministern fortsätter med att berätta att EU hade tillsatt en arbetsgrupp för att mejsla ut vad EU kan göra för att förbättra styrningen av ekonomin och öka den finansiella stabiliteten i unionen. I punktform redogörs för vilka förslag gruppen lagt. Den sista handlar om inrättandet av en permanent krismekanism som trots sin inneboende sprängkraft inte blivit föremål för några långa diskussioner i arbetsgruppen. Detta påpekades av statsministern men varför så var fallet angavs inte, bara att Tyskland och Frankrike redan kommit överens om att inrätta en sådan och att godta de fördragsändringar som den kräver.

Statsministern anser också att införandet av en permanent krismekanism är bra men menar samtidigt att fördragsändringar bör undvikas. Men om det inte går så bör de åtminstone begränsas så att de inte utlöser krav på folkomröstning i länder som Irland och Danmark. Han var lika tydlig med att poängtera att den tyska medverkan var absolut nödvändig vilket måste tolkas som en direkt uppmaning till nämndens ledamöter att inte krångla.

Nämndens vice ordförande – Marie Granlund (S) – tar till orda direkt efter statsministerns anförande. Utan minsta tvekan ger hon honom Socialdemokraternas stöd. Det var vad statsministern behövde. Reglerna i grundlagen är nämligen sådana att 75 procent av riksdagens ledamöter måste ställa sig bakom en fördragsändring för att den ska kunna godkännas. Allianspartiernas ledamöter tillsammans med socialdemokraternas samlade då 80 procent och med det hade den nödvändiga majoriteten uppnåtts.

I slutsatserna från rådsmötet kan man läsa att stats- och regeringscheferna ser positivt på inrättandet av en permanent krismekanism och att de ställer sig bakom behovet av en smärre fördragsändring. Den exakta formen för det skulle man fatta beslut om på nästa möte.

Planenligt kom frågan om den permanenta krismekanismen och fördragsändringen upp på EU-nämndens bord inför decembermötet med EU:s stats- och regeringschefer. Något nytt framkom inte utan Sverige såg fortfarande positivt på både fördragsändringen och krismekanismen. Det behövdes för att bringa ordning i EU:s ekonomi.

Precis som under det förra mötet fick statsministern stöd från Socialdemokraterna. Men de passade på att göra ett medskick: Sverige borde arbeta mera för att få våra intressen tillgodosedda på arbetsrättens område. Ett gammalt krav från Socialdemokraterna som framförts många gånger i EU-nämnden men utan framgång.

I ett avseende var samtalen i EU-nämnden intressanta. Någon analys av den kompetensöverföring som skedde med fördragsändringen gjordes inte utan ledamöterna nöjde sig med statsministerns ord om att den var mycket begränsad.<sup>31</sup>

Andra skulle göra en annan bedömning. Ty med införandet av en permanent krismekanism passerades ännu gräns för EU:s befogenheter – med den gavs nämligen rätt att köpa statsobligationer direkt från de berörda medlemsstaterna.<sup>32</sup>

Vad som därefter återstod var bara formalia. I februari 2012 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på beslut i fördragsärendet.<sup>33</sup> En remissrunda hade dessförinnan anordnats. I maj 2012 säger riksdagen ja till regeringens förslag. Bara Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna sa nej till regeringens förslag.<sup>34</sup>

31. Ändringen infördes under artikel 136 i fördraget om unionen funktionssätt. Som icke euroland fick Sverige rätt att delta i räddningsinsatserna men var inte tvunget att göra det.

32. Detta framgår av bestämmelser för den permanenta krismekanismen, ESM, som finns redovisas i bland annat prop 2011/12:66.

33. Se prop 2011/12:66 och Ds 2011:25.

34. Se bet 2011/12:FiU40.

## Tobinskatten

Det tredje ärendet är ett typiskt lagstiftningsärende med ett utdraget förlopp, många möten och många dokument att ta ställning till: införandet av skatt på finansiella transaktioner vardagligt kallad Tobinskatten. Antal möten med EU-nämnden där denna fråga diskuterades var så stort att det skulle bära för långt att redogöra för dem alla. Framställningen har därför koncentrerats på de viktigaste.

Detta ärende började också under finanskrisens mest akuta skede. Vid Europeiska rådets möte den 17 juni 2010 uttalar EU:s stats- och regeringschefer följande: *”Europeiska rådet är överens om att medlemsstaterna bör införa system för skatter och avgifter för finansinstitut, för att säkerställa en rättvis fördelning av bördan och ge incitament att undvika systemriskar”*.

Dagen innan mötte statsminister Reinfeldt riksdagens EU-nämnd. Statsministern välkomnar kommissionens förslag om en stabilitetsavgift på banker som han menar är inspirerad av den som finns i Sverige. Statsministern anser också att frågan om finansiering av bankkrisen är viktig och betonar att det finns ett brett stöd bland EU:s medlemsländer om att införa avgifter på bankerna. Han hoppades att man under toppmötet kunde enas om en sådan avgift.

Men av kommissionens förslag framgår inte om det är en skatt eller avgift som avses. Och nämndens ledamöter blev knappast klokare av statsministerns svar på frågan om det verkligen var en avgift och inte en EU-skatt som avsågs. Nej, det var en avgift av ungefär det slaget vi har i Sverige och som tvingar bankerna att själva finansiera en del av sina förluster och så fortsatte statsministern med att han såg att detta skedde på nationell nivå men gärna koordinerat över medlemsstaterna.

Det var nog inte riktigt vad EU menade. I rådsslutsatserna från junimötet kan man nämligen också läsa att: *”EU bör leda arbetet med att fastställa en global strategi för införande av system för avgifter och skatter för finansinstitut i syfte att upprätthålla lika förutsättningar runt om i*

*världen och kommer med emphasis att försvara denna ståndpunkt inom G20. Införandet av en global skatt på finansiella transaktioner bör undersökas och vidareutvecklas i detta sammanhang”.*

I den sista meningen avslöjas att EU vill verka för att en skatt på finansiella transaktioner – Tobinskatten – införs. Ett gammalt förslag som testats i Sverige under namnet valpskatt. Den dömdes omgående ut ty marknaden svarade med att flytta handeln till platser där skatten inte fanns. Valpskatten avvecklades sålunda snabbt och dess enda avtryck i historieboken är som avskräckande exempel på en omöjlig skatt.

Det visste statsminister Reinfeldt och förmodligen också de andra stats- och regeringscheferna. Men trots det var det bara Tjeckien som sa blankt nej till idén. Varför statsminister Reinfeldt inte gjorde samma sak får vi ett svar på när man läser protokollen från återrapporteringen med EU-nämnden några dagar senare. Ty då försvarade han beslutet att ställa sig bakom uttalandet med att skatten ändå inte går att genomföra. *”Detta må vara ett initiativ, men det är inte en politisk realitet”*.<sup>35</sup>

En annan ledamot påpekade att de förslag till slutsatser som EU-nämnden gett klartecken till före mötet var annorlunda än de som Europeiska rådet sedan ställde sig bakom. I utkastet till slutsatser ska det ha stått att *”det bör införas en avgift för finansinstitut”*. I uttalandet från det Europeiska rådet står det istället att *”medlemsstaterna bör införa system för avgifter och skatter för finansinstitut”*. Statsministern kommenterade det med att det var bra att man byggde skyddsvallar runt finanssektorn så att de fick stå för sina egna kostnader.

Kommentaren väcker frågor. Insåg statsministern att planen från EU:s sida var att införa en Tobinskatt och mörkade han medvetet detta för ledamöterna i nämnden eller trodde han på allvar att det var en avgift av svenskt slag? Eller förstod han att det var en Tobinskatt men tolkade principuttalandet som ett politiskt spel? Om detta vet

35. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 22 juni 2010.

vi intet, men Tobinskatten hade fler liv än vad statsministern förmodligen insåg.

### *Kommissionens dokument*

Några månader efter principöverenskommelsen presenterade kommissionens sitt första förslag om en Tobinskatt.<sup>36</sup> I det kan man läsa att en särskild skatt på finanssektorn hade många fördelar och bedömdes kunna ge ett betydande bidrag till de offentliga finanserna.

Den uppfattningen delades inte av alla EU:s stats- och regeringschefer ty på mötet strax därefter var oenigheten så stor att några slutsatser inte nåddes om Tobinskatten. Detta hände i oktober 2010.

Men skattens förespråkare hämtade nya krafter. Ett halvt år senare, inför marsmötet 2011 med Europeiska rådet, låg ett förslag till införande av Tobinskatten på bordet och av rådsslutsatserna framgår att förslaget fått ett försiktigt stöd: *As agreed by the European Council in June 2010, the introduction of a global financial transaction tax should be explored and developed further. The European Council notes the intention of the Commission to produce a report on taxation of the financial sector by autumn 2011 at the latest.*

Uttalande verkar dock ha passerat EU-nämnden spårlöst förbi vilket kan synas märkligt då EU med förslaget tog det första steget att överträda ännu en av EU-samarbetets heliga gränser: den om att skatter är en nationell fråga.

Ytterligare ett halvt år senare lämnar EU-kommissionen ett första förslag på en Tobinskatt. Den förväntas inbringa stora intäkter och bedöms kunna tjäna som en inkomstkälla för EU:s budget ”med målet att gradvis ersätta nationella bidrag till EU:s budget och därigenom minska trycket på de nationella budgetarna”.<sup>37</sup>

Till EU-nämnden förklarar statsministern att han inte på principiella grunder är emot en Tobinskatt men menar att om den ska

36. KOM(2010)549.

37. KOM(2011)594, sid 3.

fungera måste alla länder införa den. Så kommer det inte att bli enligt hans bedömning. Inom G20-gruppen finns flera länder som redan nu säger bestämt nej. Kvar återstår att EU27 går vidare eller EU17 (euroländerna) gör det.

EU27 var en omöjlighet – Storbritannien var emot idén. Går EU17 ensamma vidare blir det problem för Tyskland – Frankfurt är ett finansiellt centrum som med en Tobinskatt riskerar att förlora en stor del av handeln. Sådan löd statsministerns bedömning.

På samma möte deltog också finansminister Borg som förtydligade den svenska hållningen med att: *”Det är tydligt att det funnits en svensk syn som vi delar om att skatter i grund och botten är en nationell kompetens och att vi inte tror på att använda skatter direkt eller indirekt för att skapa medel till EU”*. Lite längre ner i protokollet anför han att en Tobinskatt *”är ett steg på vägen mot en EU-beskattning”*.<sup>38</sup>

Uppenbarligen delade många medlemsländer den svenska uppfattningen, ty på mötet med EU:s stats- och regeringschefer den 23 oktober 2011 var oenigheten så stor att några konkreta skrivningar inte kunde tas fram. I rådsslutsatserna finns bara en notis om att *”Införandet av en global skatt på finansiella tjänster bör utredas och vidareutvecklas”*.<sup>39</sup>

På frågan om varför skatten ändå finns kvar bland rådsslutsatserna när åtminstone två länder röstat emot den svarar statsministern att vissa länder driver den mycket energiskt. Men han tror inte att den kommer att införas.

Borg upprepar till EU-nämnden att skatten är ett långtgående ingrepp i skattesuveräniteten i och med att den skulle vara en direkt skattekölla till EU:s budget. På frågan från en ledamot om Sverige var berett att lägga en blockerande nej röst på förslaget svarar finansministern att det inte kommer att behövas därför att så många andra länder kommer ändå att gå emot den.

38. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 19 oktober 2011.

39. Se rådsslutsatserna från mötet den 23 oktober 2011.

Denna uppfattning drivs också i regeringens faktapromemoria där man kan läsa följande: ”Regeringen ställer sig inte bakom ett införande av en Tobinskatt. Regeringen motsätter sig överstatlighet på skatteområdet och att nationella skatter ska utgöra egna medel för EU.”<sup>40</sup> Regeringen ifrågasätter också om skatten är förenlig med fördragets proportionalitets- och subsidiaritetsklausul. Skatteutskottet som behandlar faktapromemorian instämmer på alla punkter i regeringens bedömning.<sup>41</sup>

### *Nytt år och nya krafter*

18 månader har gått sedan Tobinskatten först diskuterades av EU:s stats- och regeringschefer. Den enda framgång skattens förespråkare uppnått är en vag formulering i rådslutsatserna om att arbetet med Tobinskatten bör utredas och vidareutvecklas. Att de teoretiska och praktiska erfarenheterna också talar emot en Tobinskatt borde ha lett till idén begravs. Men så var inte fallet. Istället dök den upp igen inför toppmötet i mars 2012. Nu skulle den inte bara införas utan därtill föreslogs att 2/3 av de intäkter som den genererade skulle gå till EU.

På mötet med EU-nämnden förklarade statsministern att den svenska hållningen var oförändrad: skattefrågor tillhör den nationella suveräniteten.

Inte heller då verkar det ha funnits någon större entusiasm för förslaget hos de andra stats- och regeringscheferna. Ty det enda man kunde enas om var att ”arbetet och diskussionerna bör framskrida vad gäller kommissionens förslag om [...] skatt på finansiella tjänster”.<sup>42</sup>

På återrapporteringen till EU-nämnden får vi en illustration av det politiska spelet. Då framkommer att statsminister Reinfeldt ställt sig bakom slutsatserna trots allt vad han tidigare sagt. På frågan om varför han ställt sig bakom den, svarade statsministern att formuleringen

40. Se 2011/12:FPM20.

41. Se utlåtande 2011/12:SkU12.

42. Se rådslutsatserna från mötet den 1–2 mars 2012.

tunnats ut och att ord som – diskussion och framskrida – förts in i sluttexten.<sup>43</sup>

### *Slutet närmar sig*

Kommissionens förslag från hösten 2011 vann alltså ingen framgång hos medlemsländerna.<sup>44</sup> I juni 2012 begravdes slutligen idén om en gemensam EU-skatt på finansiella transaktioner. Sverige var ett av länderna som sagt nej.

Istället valde de länder som ville ha skatten att gå vidare på egen hand. Tyskland och Frankrike hade lämnat in ett brev där de sagt sig vilja gå vidare med ett fördjupat samarbete om en Tobinskatt.

Från regeringens sida var uppfattningen att processen skulle gå fort och att fler länder skulle ansluta sig. Kommissionen skulle därefter titta på förslaget och bedöma konsekvenserna för dem som valde att stå utanför. Ty att Tobinskatten skulle drabba också dessa länder var regeringen fullt på det klara med – men den visste inte hur.

De länder som anslöt sig till Tobinskatten blev till slut elva: Belgien, Frankrike, Tyskland, Spanien, Portugal, Grekland, Slovakien, Slovenien, Estland, Österrike, Italien.

När statsministern möter EU-nämnden inför toppmötet i november 2012 försäkrar han nämndens ledamöter att regeringen är motståndare till att överföra mer makt till EU genom att tillföra EU skattekompetens och avslutar det med följande: *”den fördjupning av den finansiella transaktionsskatten som ju elva länder har indikerat att de är beredda att gå vidare med är en sorts embryo till detta”*.<sup>45</sup>

Finansministern upprepar inför nämndens ledamöter vid sitt möte med den 30 november 2012 att förslaget är dåligt: det ökar kapitalkostnaden och sänker BNP och reallönerna. Han är mycket bestämd när han läxar upp kommissionen: *”Det finns ett starkt skäl*

43. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet 6 mars 2012.

44. KOM(2011)594.

45. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 21 november 2012.



*för Sverige att markera mot beredningsarbetet. Från kommissionen säger man att man kommer att utgå från det förra förslaget. Vi vet inte exakt hur det blir, och vi vet inte hur det förslaget kommer att fungera vis-a-vis icke-deltagare. Man har alltså inte gjort något ordentligt förankrings- och beredningsarbete. Vi har inte fått någon bra konsekvensanalys. Därför måste vi tydligt markera att vi inte anser att fördjupade samarbeten ska göras på det sättet.” För att lite längre fram fortsätta med att: ”Vi vill också påpeka att man ska göra en markering om att de inte helt eller delvis blir egna medel. Vi anser att skattepolitiken är en nationell angelägenhet”.<sup>46</sup>*

### *Lappkastet*

Efter dessa bestämda ord hade man förväntat sig att Sverige stått kvar vid den position regeringen så konsekvent argumenterat för under mer än två års tid. En Tobinskatt vill vi inte ha: den strider mot fördraget och är skadlig för ekonomin. Ledamöterna måste därför ha blivit förvånande när finansmarknadsminister Peter Norman den 18 januari 2013 bad EU-nämnden om ett mandat att säga ja till Tobinskatten!

Normans besök hos EU-nämnden är inte långt – det kan avläsas på antalet sidor i de stenografiska uppteckningarna. Han började med att redogöra för ärendets gång. Förslaget sändes från kommissionen under oktober 2012.<sup>47</sup> Den 12 december 2012 godkände EU-parlamentet förslaget att elva medlemsländer fick gå vidare. Vad som nu återstod var rådets tillstånd att låta dessa länder fördjupa sitt samarbete på detta område.

Beslutet måste fattas med kvalificerad majoritet vilket innebär en majoritet av medlemsländerna och en majoritet av unionens befolkning. Inget förslag till utkast har presenterats. Men slutförslaget förväntas, enligt Normans bedömning, följa det som presenterats

46. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 30 november 2012.

47. KOM(2012)631.

tidigare och som Sverige energiskt kritiserat. På tjänstemannanivå är förväntningarna att kvalificerad majoritet kommer att uppnås.

Regeringen anser vidare enligt Norman, att Sverige inte ska delta i samarbetet och att Tobinskatten bör utformas så att de icke deltagande länderna inte påverkas mer än nödvändigt. Finansminister Borg kommer på mötet med EU:s finansministrar påpeka att Sverige är missnöjt med hur frågan hanterats och kräva att skattebasen för Tobinskatten ska göras smalare än den som kommissionen föreslagit.

Men så säger finansmarknadsminister Norman: *”Regeringen har dock stor respekt för att en Tobinskatt har hög politisk prioritet för andra medlemsländer. Regeringen vill därför inte ytterst stå i vägen för att dessa medlemsländer ska kunna gå vidare med ett fördjupat samarbete. Regeringen förutsätter dock att icke deltagande medlemsländers intressen beaktas i den fortsatta behandlingen av skatteförslaget efter det att bemyndigandet om ett fördjupat samarbete har godkänts*”. För att avsluta det hela med: *”Regeringen motsätter sig Tobinskatten som egna medel inom ramen för förhandlingarna om EU:s långtidsbudget. Skattepolitiken är en nationell angelägenhet, och Tobinskatten som egna medel innebär ytterligare ett steg mot ökad ekonomisk makt för EU gentemot medlemsländerna*”.<sup>48</sup>

Därefter begärde Norman nämndens mandat att säga ja till Tobinskatten. I förslaget till beslut ingick att en del av intäkterna från Tobinskatt skulle utgöras av EU:s egna medel. Från allianspartiernas bänk hördes inte ett knyst.

Sverige röstade ja. Bara Storbritannien, Luxemburg, Malta och Tjeckien lade ner sina röster. Men Sverige lämnade in ett uttalande tillsammans Danmark, Polen, Ungern, Rumänien och Bulgarien om vikten av att ha möjligheter att påverka det fortsatta arbetet.

I praktiken var frågan med detta avgjord. För svensk del återstod dock den grundlagsenliga beredningen. Förslaget skickades ut på remiss och flertalet av de synpunkter som lämnades var kritiska. Särskilt

48. Se de stenografiska uppteckningarna från mötet den 18 januari 2013.

vände man sig mot att det inte var klarlagt hur finansiella företag i de länder som står utanför skulle komma att påverkas.

Processens sista steg utgjordes av skatteutskottets bedömning. En ny faktagromemoria tas fram och i den upprepas finansmarknadsminister Normans ord till EU-nämnden när han begärde mandat att säga ja till att låta de elva länderna gå vidare.<sup>49</sup> Men de avslutande orden i promemorian är de intressantaste ty där sägs att: ”Regeringen instämmer i kommissionens slutsats att nu aktuellt förslag är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen”.

Med det går regering och riksdag skilda vägar. Ty skatteutskottet står fast vid sin linje och säger nej till Tobinskatten med motiveringen att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.<sup>50</sup>

Så kan skatteutskottet göra utan att störa processen. Det centrala är vad regeringen tycker. När den anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsklausulen avstår den från möjligheten att stoppa förslaget på formella grunder. Så är subsidiaritetsklausulen konstruerad.

Att skatteutskottet och EU-nämnden kom fram till olika syn på subsidiariteten får därmed sin förklaring. Spel för galleriet! Skatteutskottets nej till Tobinskatten betyder inte något och kan därför användas som ett utspel inför en allmänt EU-skeptisk väljarkår. Det viktiga var att få EU-nämnden att säga ja till Tobinskatten. Och det gjorde den utan några som helst betänkligheter.

Regeringens lappkast är häpnadsväckande. Alla möten och alla bestämda uttalanden till trots, när de stora nationerna kräver Sveriges stöd överger regeringen sin tidigare intagna position. Skattemotståndet offras! Men Sverige var inte ensam i denna anpassningens konst: tillräckligt många länder var faktiskt emot skatten för att kunna stoppa den men valde att inte göra det.

Det politiska priset för att rösta ner förslaget och med det dra på sig kritik från regeringskollegerna bedömdes uppenbarligen så högt

49. Se 2012/13:FPM76 som ersätter 2012/13:FPM31.

50. Se utlåtande 2012/13:SkU33.

att värnandet av fördraget, den egna uppfattningen och riksdagens kunde offras.

Inte heller de ledamöter i EU-nämnden som representerade allianspartierna verkar ha besvärats av lappkastet. Precis som under hela processen gav de regeringen sitt stöd även om det nu innebar stöd åt en uppfattning de tidigare motsatt sig. Och vad Sverige kunde kräva i motprestation för att ge sitt stöd till denna skatt diskuteras inte i nämnden.

# Avslutande reflexioner

EU-nämnden inrättades för att ge riksdagen redskap att anlägga en helhetssyn på EU-frågorna. I de tre exempel som beskrivits här har så inte varit fallet. Några strategiska överväganden har inte gjorts och inte heller har nämnden diskuterat om förslagen varit förenliga med Lissabonfördraget.

De stenografiska uppteckningarna visar att allianspartiernas ledamöter överlag var passiva i diskussionerna. Istället ställde de sig, närmast okritiskt, bakom den linje som regeringen föreslog. Det ska dock inte uteslutas att diskussioner kan ha förts i sammanhang där öppenhet inte råder – de enskilda partigrupperna – och att ledamöterna där varit mera aktiva. Men mycket lite talar för att så var fallet i åtminstone två av de här redovisade fallen – krediten till Irland och den temporära krismekanismen. Det fanns helt enkelt inte tid för det.

Oppositionspartiernas ledamöter var mera aktiva men förmådde inte anlägga ett EU- perspektiv på frågorna utan blandade samman inrikespolitiska överväganden med EU:s befogenheter.

Då lyckades fackutskottet – här skatteutskottet – bättre med att applicera en helhetsbild på problematiken. Tobinskatten ställdes i relation till EU:s fördragsenliga befogenheter och fullt korrekt hävdade skatteutskottet att skatten stred mot subsidiaritetsklausulen.

Analysen av de tre ärendena visar också hur regeringen kunde urholka samrådets funktion genom att inte förse ledamöterna med tillräcklig information. Men utan ordentliga underlag blir det omöjligt för nämndens ledamöter att bilda sig en självständig uppfattning om de frågor som de ska samråda kring.

En ytterligare reflexion handlar om riksdagens arbetsgång som i EU-frågor blivit minst sagt märklig. Processen inleds med att EU-nämnden ger regeringen mandat att driva en viss linje. Som visats här sker det inte sällan utan ordentliga underlag och analys.

Regeringens företrädare tar med sig mandatet till Bryssel. Efter avslutade förhandlingar fattar rådet och EU-parlamentet beslut i frågan. Därefter kommer det färdiga beslutet tillbaka till Sverige och först då inleds den grundlagsenliga svenska beredningsprocessen med departementsskrivelser, remissrunda, proposition m m. På basis av vad som framkommit där behandlas frågan av berört utskott i riksdagen.<sup>51</sup> Betänkande upprättas och som ett allra sista steg fattar riksdagen ett formellt beslut i frågan. Fast man kan undra till vilken nytta. Frågan hade ju redan långt tidigare beslutats i EU och vad som återstod för svenskt vidkommande var att införliva den i svensk lagstiftning.

En sista reflexion handlar om regeringens agerande. Beskrivningen av Tobinskatten ger en antydning om att regeringskansliet underskattade de andra medlemsländernas beslutsamhet. Statsministerns och finansministerns besked till EU-nämnden var genomgående att en Tobinskatt inte skulle införas men ändå förverkligades den. Uppenbarligen behöver den svenska strategin ses över för att undvika att händelser som denna inträffar igen. I vart fall bör regeringen anstränga sig för att ge en hederligare bild av stämmningsläget när den samråder med EU-nämnden.

Men är dessa ärenden representativa för riksdagens hantering av EU-frågor? Min bedömning är att så är fallet och det finns åtminstone två förklaringar till detta.<sup>52</sup> Regeringen har för det första oändligt mycket större finansiella och personella resurser till sitt förfogande och med det ett betydande informationsmässigt övertag gentemot riksdagen. Regeringen har därför i praktiken närmast obegränsade

51. Detta anges i regeringsformens fjärde kapitel, RF 4:5.

52. Ett fjärde exempel visas av de Vylder (2013). Sveriges ja till finanspakten uppvisar stora likheter med riksdagens ja till Irlandskrediterna och den permanenta krismekanismen.

möjligheter att styra processen: bestämma vilken information som ska ges, när och till vilket organ.

Den andra förklaringen återfinns i vårt politiska system – parlamentarismen. Med dess logik har de ledamöter som tillhör regeringsunderlaget i riksdagen inga incitament att fälla den – inte ens i EU-frågor av stor betydelse. Självständiga ställningstaganden från riksdagens sida kan man och ska man därför inte förvänta sig. Ledamöterna följer den av regeringen (eller sitt parti) utstakade vägen.<sup>53</sup>

Med ett sådant konstitutionellt system blir uppgiften för en majoritetsregering enkel. Eftersom mandatfördelningen i EU-nämnden följer valutslaget, får regeringen med automatik det mandat den vill ha av nämnden. För säkerhets skull brukar partierna därtill bara placera lojala personer i EU-nämnden.<sup>54</sup>

Inte heller uppstår problem när det färdiga förslaget ska införlivas i svensk lag. Det sköts av riksdagen som med parlamentarismens logik agerar lojalt gentemot regeringen. Inte ens i det fall riksdagsmajoriten mot all förmodan skulle komma på idén att agera illojalt behöver regeringen var orolig. Ty då griper Lissabonfördraget in. Enligt det måste beslut fattade i EU införas i medlemsländeras lagar.<sup>55</sup> De justeringar som riksdagen då kan göra är mycket små och rör sig bara om teknikaliteter.

För en minoritetsregering kompliceras uppgiften något. För att få en majoritet bakom sig i EU-nämnden måste den söka stöd hos något annat parti. Inte för att regeringsformen tvingar den till det, utan för att undvika framtida kritik från riksdagen. Detta hände regeringen 1997 då en minister valde att inte följa EU-nämndens uppfattning. För detta anmäldes han till konstitutionsutskottet som beslutade att

53. Se Pålsson (2013B).

54. Dessa ledamöter brukar också tillhöra eliten av riksdagsledamöterna. Det märks av att de tilldelats en rad andra tunga uppdrag i riksdagen. Se Hegeland (2006).

55. Införandefasen är inte sällan en huvudvärk för EU. Ty alla länder är inte lika lyhörda för EU:s beslut som Sverige är. För en teoretisk analys av denna frågeställning se exempelvis Karlas (2012).

pricka honom. Ministerns förklaring var att han inte ville vara den enda av medlemsländernas ministrar som sa nej till den föreslagna åtgärden.<sup>56</sup>

Denna händelse tillsammans med de andra här beskrivna ärendena illustrerar hur regeringens linje verkar påverkas väl så mycket av hur regeringen vill uppfattas av sina kolleger från de andra medlemsstaterna som av riksdagens uppfattning. Kanske till och med mer. Drivkraften att anpassa sig till sina förhandlingspartners uppfattning är i grunden inte förvånande. De olika medlemsländerna driver olika frågor för att vinna popularitet på hemmaplan. För att vinna stöd för sin egen hjärtefråga måste landet betala till de andra medlemsländerna genom att stödja deras hjärtefrågor. I vardagligt tal brukar detta kallas för kohandel.<sup>57</sup>

Kohandelns konsekvenser är väl beskrivna på det nationella planet: en offentlig sektor som tenderar att bli större än vad som är optimalt ur ett strikt ekonomiskt perspektiv. På EU-nivå torde istället följden av kohandel bli att EU lägger under sig allt fler frågor. Detta särskilt som den andra av EU:s beslutande institutioner – EU-parlamentet – knappast heller har några incitament att bromsa EU:s expansiva tendenser. Man kan tvärtom räkna med att EU-parlamentarikerna än mer agerar enligt kohandelns logik.

Lissabonfördragets krav på proportionalitet och subsidiaritet är avsett att fungera som en återhållande kraft mot detta beteende. Men så som kravet kom att formuleras i fördraget berövades det alla förutsättningarna att fungera effektivt. Ty de institutioner som gavs fördragsenlig rätt att verkligen stoppa förslag – rådet och EU-parlamentet – har inga eller bara svaga incitament att göra så.

56. Se Hegeland (2006).

57. Se Tullock (1994).



Finns det några alternativ?

Lite hårddraget innebär den nuvarande ordningen att regeringen ensam har full kontroll över EU-politiken. Att den själv kan bestämma vilken den svenska linjen ska vara i EU är en direkt följd av formuleringarna i grundlagen: regeringen ska samråda med riksdagen men behöver inte följa dess rekommendationer. Lissabonfördragets formuleringar gör det därefter omöjligt för riksdagen att säga nej till de framförhandlade rättsakterna från EU. Dessa ska införas i svensk lag.

Marginaliseringen av riksdagen är uppenbar och rimmar illa med grundlagens formuleringar såsom de kommer till uttryck i regeringsformens första kapitel vilken som bekant är: All offentlig makt utgår från folket. Går det att förändra detta utan att ändra strukturerna på EU-nivå som kräver fördragsändringar? Svaret är ja. På svensk nivå kan åtgärder vidtas för att åstadkomma en effektivare hantering av EU-frågorna: effektiv i bemärkelsen bättre möjligheter för riksdagen att påverka den svenska hållningen och lättare hindra EU från att besluta på områden den inte har fördragsenlig rätt att göra det på.

Låt mig peka på tre konkreta möjligheter.

För det första måste det ställas tydliga krav på den information som regeringen lämnar till EU-nämnden inför samråden och till fackutskottet inför saksamråden. Det framstår som en självklarhet att informationen ska vara på svenska och finnas tillgänglig för ledamöterna i god tid innan mötet. Allt annat är ett skämt.

För det andra borde riksdagen ges rätt att binda regeringen vid en viss ståndpunkt.<sup>58</sup> Förutom att det stärker riksdagens ställning blir det lättare för en ansvarig minister att säga nej till en viss linje i rådet utan att framstå som bråkig. Den svenska uppfattningen blir därmed svårare att offra i förhandlingsspelet.

Frågan om att binda regeringen var märkligt nog inte föremål för uppmärksamhet i de utredningar som låg som grund för den nuva-

58. En sådan möjlighet har getts de danska, tyska och österrikiska parlamenten. Se Bergman (1997, 2000).

rande ordningen. Utredarna liksom regering och riksdag nöjde sig med att utgå från att regeringen skulle följa riksdagens uppfattning. Förmodligen har regeringen också gjort så i stor utsträckning. Men formell möjlighet att binda regeringen ger riksdagen vassare redskap att kontrollera utfallet i EU-förhandlingarna.

För det tredje framstår ordningen med en EU-nämnd som ineffektiv. Den innebär att regeringen måste överlägga med minst två organ i riksdagen. Risken för dubbelkommando ökar därmed med en ytterligare försvagning av riksdagens ställning. Nämndens ledamöter ser inte heller till helheten och saknar också den fackkunskap som behövs för att bedöma frågorna. Denna brist är särskilt allvarlig när informationen kommer sent från regeringen eller inte alls.

Att avskaffa EU-nämnden och införa en ordning där alla kontakter – samråd och saksamråd – sker med fackutskott har i detta perspektiv stora fördelar. Det minskar ”springet” i riksdagens korridorer och ökar effektiviteten i det att ledamöterna bättre kan utnyttja sin fackkunskap på EU-frågorna. Det har också den stora fördelen att alla ledamöter involveras i EU-arbetet.

Detta minskar problemen som följer av parlamentarismens logik – oviljan hos ledamöterna att bilda sig en självständig uppfattning och att agera utifrån den – men undanröjer dem inte. Flyttas samråden till fackutskotten kan i värsta fall konsekvensen bara bli den att kravet på lojalitet läggs på dess ledamöter istället för på EU-nämndens.

Dessa tre enkla åtgärder löser givetvis inte alla problem som hänger samman med EU:s beslutsfattande och det demokratiska underskottet. Men det är tre steg i rätt riktning och de ger riksdagen bättre redskap att hålla stånd mot EU:s expansionistiska ambitioner. Genomförs de kan också grundlagens första paragraf – principerna om folkstyret – även fortsättningsvis inleda grundlagen.

# Referenser

Bergman, T, 1997, "National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and completing explanations", *Journal of European Public Policy*, 4:3, September.

Bergman, T, 2000, "The European Union as the next step of delegation and accountability", *European Journal of Political Research*, 37.

Ds 1994:48, Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen.

Ds 1994:104, Remissyttranden över departementspromemorian Ds1994:48

Ds 2011:25, Europeiska stabilitetsmekanismen.

Framställning till Riksdagen, 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid. Förslag till Riksdagen, 1993/94:TK1, Reformera riksdagsarbetet.

Förslag till Riksdagen, 1999/2000:TK1, Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation.

Förslag till Riksdagen, 1999/2000:TK2, Ny förvaltningsorganisation för riksdagen.

Förslag till Riksdagen, 2000/01:RS1, Riksdagen inför 2000-talet.

Gustavsson, S, 1998, "Defending the Democratic Deficit," i *Political Theory and the European Union: Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship* (red A Weale & M Nentwich). London. Routledge.

Hegeland, H, 2006, *Nationell EU-Parlamentarism*, Santérus Academic Press

Karlas, J, 2012, "National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement," *West European Politics*, vol 35, no 5, September 2012.

KOM(2010)549, Beskattning av finanssektorn.

KOM(2011)594, Rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG.

KOM(2012)631, Rådets beslut om bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete på området för en skatt på finansiella transaktioner.

KOM(2013)71, Rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner.

Motion till riksdagen 2005/06:K4 (Carl B Hamilton), Riksdagen i en ny tid.

Motion till riksdagen 2005/06:K10, (Gustav Fridolin m fl), Riksdagen i en ny tid.

Peterson, O. m fl, 2003, *Demokrati i Europa*, SNS.

Pålsson, A-M., 2013A, "Subsidiaritet – ett tomt löfte", *Forum för EU-debatt*, rapport nr 1.

Pålsson, A-M, 2013B, "Vem har makten i riksdagen?" *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg 115, nr 2.

Regeringens faktapromemoria, 2011/12:FPM20, Direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella tjänster.

Regeringens faktapromemoria, 2012/13:FPM31, Fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella tjänster.

Regeringens faktapromemoria, 2012/13:FPM76, Direktiv om gemensamt system för skatt på finansiella tjänster.

Regeringens proposition, 1993/94:114, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Regeringens proposition, 1994/95:19, Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Regeringens proposition, 2011/12:119, Utlåning till Irland.

Regeringens proposition, 2011/12:66, Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer.

Regeringens skrivelse, 1990/91:50, Om åtgärder för att stabilisera ekonomin och begränsa tillväxten av offentliga utgifterna.

Riksdagens betänkande, 1990/91:UU8, Sverige och den Västeuropeiska integrationen.

Riksdagens betänkande, 1991/91:KU34, Inrättandet av ett särskilt utskott.

Riksdagens betänkande, 1993/94:KU18, Reformera riksdagsarbetet.

Riksdagens betänkande, 1993/94:KU21, Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.

Riksdagens betänkande, 1994/95:KU17, Lag med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Riksdagens betänkande, 1994/95:KU22, Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Riksdagens betänkande, 1999/2000:KU19, Riksdagens parlamentariska ledningsorganisation samt ny förvaltningsorganisation för riksdagen.

Riksdagens betänkande, 2000/01:KU23, Riksdagen inför 2000-talet.

Riksdagens betänkande, 2005/06:KU21, Riksdagen i en ny tid.

Riksdagens betänkande, 2011/12:FiU40, Godkännande av Europeiska rådets beslut om ändring av artikel 136 i EUF-fördraget – stabilitetsmekanism för euroländer.

Riksdagens betänkande, 2011/12:FiU41, Utlåning till Irland.

Riksdagen utredning, 2010/11:URF2, Riksdagens arbete med EU-frågor.

SOU 1993:14, EU och våra grundlagar, Allmänna Förlaget.

SOU 1994:10, Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning, Fritzes

Sveriges Riksdag, EU-nämndens stenografiska uppteckningar.

Tallberg, J. m.fl, 2009, *Europa efter utvidgningen*, SNS.

Tallberg, J. m.fl, 2011, *Makten i Europa*, SNS.

Tallberg, J., 2001, "Framtidsfrågor och förändringsprocesser i EU," i *EU-Skvadren* (red N Karlsson och J Nergelius), City University Press.

Tullock, G, 1994, *Den politiska marknaden*, Timbro Tendens.

Utlåtande, 2011/12:SkU12, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om skatt på finansiella transaktioner.

Utlåtande, 2012/13:SkU33, Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner.

Vylder de, S., 2013, "Eurokrisen och finanspakten: ur askan i elden", *Forum för EU-debatt*, rapport nr 2.

Yttrande, 2005/06:EUN19, Riksdagen i en ny tid.



*EU-nämnden inrättades 1995 när Sverige blev medlem i EU. Motivet bakom ordningen med ett organ för regeringen att samråda med istället för 17 fackutskott var att förse riksdagen med redskap att anlägga en helhetssyn på EU-frågorna. Men hur blev det?*

*I denna rapport granskas tre ärenden som alla ktualiserades 2010 mitt under den värsta fasen av finanskrisen. Granskningen visar på en rad brister: informationen kommer sent, inte alls och är ofta på engelska. Någon helhetssyn på EU har nämnden inte etablerat. Strategiska överväganden märktes inte av de stenografiska uppteckningarna. Dessa visar istället på en stor passivitet hos nämndens ledamöter, särskilt hos de som tillhör något av allianspartierna. Det ska dock inte uteslutas att diskussioner kan ha förts i sammanhang där öppenhet inte råder och att ledamöterna där varit mera aktiva.*

*Oppositionspartiernas ledamöter var mera aktiva men förmådde inte anlägga ett EU-perspektiv på frågorna utan blandade samman inrikespolitiska överväganden med EU:s befogenheter.*

*I dessa avseenden kan man knappast säga att EU-nämnden levt upp till de förväntningar som knöts till den.*



Anne-Marie Pålsson, docent, disputerade 1983 på en avhandling om kapitalmarknadsregleringar. Därefter arbetade hon under flera som forskare och lärare vid Nationalekonomiska Institutionen, Lunds Universitet.

2002 blev hon vald till riksdagsledamot för (M) och verkade i riksdagen fram till valet 2010. Sina erfarenheter från Riksdagen har hon beskrivit i boken *Knapptryckarkompaniet* (2011).

Anne-Marie Pålsson var också upphovsman till det politiskt omdebatterade förslaget att tillåta avdrag för köp av hushållstjänster och har i detta ämne bland annat gett ut boken *Finns det en marknad för hemarbete?* (1994) tillsammans med Erik Norrman.