
EU-MEDLEMSKAPETS INVERKAN PÅ RELATIONEN RIKSDAG – REGERING

Olle Abrahamsson*

1. INLEDNING

Då Sverige och Finland på 1990-talet övervägde att gå med i EU handlade den nationella diskussionen mest om hur mycket beslutsmakt som skulle flyttas från Stockholm och Helsingfors till Bryssel samt om vilka eventuella grundlagsändringar som behövdes med anledning härav. Dessa frågor väckte känslor men juridiskt sett var de inte särskilt komplicerade. Ett approximativt svar kunde man få redan genom att lyfta blicken till andra sidan Öresund, där våra danska vänner hade över 20 års erfarenhet av de rättigheter och förpliktelser som följer av ett EU-medlemskap.

EU är ju en gemenskap som till skillnad från det nordiska samarbetet hålls samman inte i första hand av gemensamma värderingar utan av en gemensam rättsordning och en gemensam vilja att slå vakt om denna.¹ EU-samarbetets mest karaktäristiska drag är att institutionerna kan fatta beslut som gäller med företrädesrätt i förhållande till medlemsstaternas egna lagar. För alla som var någorlunda insatta i frågan var det därför en självklar utgångspunkt att riksdagen i och med Sveriges anslutning skulle förlora precis så mycket beslutsbefogenheter som enligt fördragen exklusivt tillkommer institutionerna, så som fördragen vid varje tillfälle tolkas av EG-domstolen.

En mer vansklighet att svara på var hur det inbördes styrkeförhållandet mellan de nationella institutionerna skulle påverkas av medlemskapet. Fanns det en risk att politisk makt överfördes från riksdagen till regeringen och vad borde i så fall göras för att motverka utvecklingen? För Finlands del förutspådde

* Rättschef i Justitiedepartementet. Artikeln återger i redigerad form ett anförande vid Nätverkets för europarättsforskning seminarium ”1809/2009 Sverige och Finland i den europeiska unionen” på Nordiska museet den 27 mars 2009. De uppfattningar som framförs är helt artikelförfattarens egna.

¹ Jfr mina artiklar i TemaNord 2000:614, s. 85 ff, och SvJT 2001 s. 1 ff om det nordiska lagstiftningssamarbetet i ett EU-perspektiv.

Niilo Jääskinen tidigt att medlemskapet skulle framtvinga en omfattande delegation av normgivningsuppgifter och att lagstiftningsmakt därför automatiskt skulle glida över från riksdag till regering.² Just det scenariot har vi inte sett så mycket av i Sverige i varje fall.

Men av flera andra skäl stod det likväl klart att riksdagen genom medlemskapet riskerade att försvagas i förhållande till regeringen. En grundläggande faktor i det sammanhanget var att riksdagen inte har något *direkt* inflytande över beslutsfattandet i EU utan i princip bara kan agera via regeringen. I den mån Sverige kan påverka besluten är det regeringen som får se till att göra detta i förhandlingar med institutionerna och med de andra medlemsstaternas regeringar. Ingenting hindrar regeringen från att därvid medverka till eller underlåta att motverka beslut som ställer riksdagen inför lika oönskat som fullbordat faktum.³

2. RIKSDAGENS FORMELLA INFLYTANDE ÖVER EU-POLITIKEN HAR STÄRKTS

Det var för att motverka risken att regeringen handlar så att den binder riksdagen vid parlamentariskt icke förankrade beslut som EU-nämnden inrättades. EU-nämnden skulle säkra att riksdagen gavs möjlighet inte bara till konstitutionell kontroll i efterhand av regeringens förhållanden i EU utan också möjlighet att på förhand påverka regeringens ställningstaganden. Genom att bygga upp ett system för samråd, information, underrättelser och redovisning tänkte man sig att riksdagens inflytande över regeringens EU-politik skulle säkerställas. Föreskrifter om hur det här skulle gå till togs in i riksdagsordningen och i detaljerade cirkulär som utarbetades gemensamt av riksdags- och regeringskanslierna.

Redan första medlemskapsåret ålades regeringen en mängd nya informations- och samrådsförpliktelser som på papperet gav riksdagen rikliga tillfällen att lägga sig i hur regeringen regerar, eller styr riket för att anknyta till regeringsformen. Under årens lopp därefter har riksdagen strävat efter att genom kompletterande regleringar stärka sitt grepp över regeringens hantering av EU-frågorna. Som senare skall visas har de ålagda förpliktelserna knappast uppnått syftet att upprätthålla den reala balansen mellan riksdag och regering. Däremot har de otvivelaktigt tyngt regeringsarbetet.

År 1997 infördes ett särskilt kapitel i riksdagsordningen med rubriken *Behandlingen av frågor i Europeiska unionen*. Informationskraven på regeringen skärptes och regeländringar gjordes för att även engagera utskotten i EU-arbe-

² 33 Nordiskt juristmöte Bd. II s. 566–567. Jfr SvJT 2003 s. 444 ff.

³ Härvid bortses från det inrikespolitiska risktagande som ett sådant agerande innebär.

tet. Samtidigt infördes en sekretessbestämmelse vars egentliga syfte var att försvåra för regeringen att med hänvisning till behovet av sekretess undanhålla riksdagen information om sina förhandlingspositioner.

Våren 2001 – mitt under det svenska ordförandeskapet – uppmanades regeringen att medverka i särskilda EU-debatter i kammaren. Samtliga kommissionens vit- och grönböcker skulle processas i riksdagen, inte bara ett urval som tidigare. Regeringen skulle underrätta riksdagen om sina remissvar till kommissionen och fortlöpande förse riksdagen med uppgifter om arbetet i expertkommittéer och verkställighetskommittéer under kommissionen. EU-nämnden fick vidgade möjligheter att hålla offentliga utfrågningar, och i riksdagsordningen skrevs in att regeringen har en skyldighet att redovisa sitt agerande i EU.

Något år senare grundlagsfästes regeringens informations- och samrådsskyldighet för att, som det hette, markera frågans vikt. En ändring gjordes också så att riksdagen skulle få tillfälle att godkänna överenskommelser innan dessa fått slutligt skick. Syftet var att ge riksdagen möjlighet till inflytande även på de så kallade rambesluten.

Riksdagen nöjde sig emellertid inte med detta. Så sent som hösten 2006 ålades regeringen att utöver samrådsskyldigheten med EU-nämnden också överlägga med fackutskotten, och det i den utsträckning som utskotten själva bestämmer. I riksdagsordningen skrevs in en skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden inför möten i *Europeiska rådet*, trots att Europeiska rådet inte fattar beslut som blir bindande för riksdagen.

3. MEDLEMSSTATERNAS PARLAMENT FÅR MÖJLIGHET ATT DIREKT DELTA I FÖRHANDLINGSARBETET I EU

Parallellt med att riksdagen strävade efter större inflytande över regeringens agerande hände på EU-nivån saker som gav riksdagen råg i ryggen. Ett s.k. europeiskt konvent sammankallades i avsikt att som man sade på ett mer demokratiskt sätt utarbeta en konstitution för Europa. Initiativtagarna till konventet ansåg att det inte längre fick vara en sak enbart för medlemsstaternas regeringar att utarbeta nya fördrag för EU, utan man ville involvera även Europaparlamentet och de nationella parlamenten i arbetet. Sveriges riksdag fick fyra representanter. Efter många turer kom konventet fram till ett förslag som sedan låg till grund för det beslutade men ännu inte av alla medlemsstater ratificerade Lissabonfördraget.

För svenska förhållanden var det något nytt att riksdagen skulle kunna medverka direkt i ett förhandlingsarbete och inte bara via regeringen. Dessutom ville konventet ge de nationella parlamenten befogenhet att tillsammans pröva om förslag till rättsakter står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen.

På samma sätt som i Finland avvisade man från svensk sida först den tanken, man menade att den var främmande för ett parlamentariskt statsskick där man skiljer på lagstiftande och verkställande makt. Därför hävdade man i det längsta att de nationella parlamenten borde nöja sig med den möjlighet de har att påverka sina respektive regeringar. Så sent som våren 2004 framhöll riksdagen att varje annan form av inflytande för riksdagen var olämpligt av konstitutionella, politiska och strategiska skäl. Samverkan mellan medlemsstaternas parlament borde i stället ske genom partisamarbete på europeisk nivå.

Men när det sedan visade sig att de svenska representanterna i konventet var så gott som ensamma om denna skepsis vände riksdagen på klacken. Under slutbehandlingen av Lissabonfördraget välkomnade man att fördraget ökade de nationella parlamentens direkta inflytande. Man sade att det kan "bidra till att det demokratiska inflytandet i EU-frågorna" ökar och att det stärker "EU:s legitimitet bland medborgarna".⁴

Denna nya möjlighet för riksdagen att direkt påverka beslutsprocessen i EU är inte alldeles lätt att förena med den grundläggande bestämmelsen i regeringsformen om att regeringen styr riket. Riksdagen tycks ju här få sig tilldelad en statsrättslig befogenhet av ett slag som enligt grundlagen tillkommer regeringen under konstitutionellt ansvar.

4. RIKSDAGEN HAR BLIVIT "ÖVERKOMPENSERAD"

Också på andra områden har riksdagen fått större befogenheter än vad som varit motiverat av EU-samarbetets natur. EU-nämnden inrättades som framgång för att ge riksdagen möjlighet att på förhand påverka regeringens ställningstaganden i EU. På så sätt skulle riksdagen få kompensation för den beslutanderätt man förlorade. Men sådan kompensationen behövdes strängt taget bara på områden där denna beslutanderätt verkligen gick förlorad. Stora delar av EU-samarbetet är mellanstatligt och där har medlemsstaterna och deras parlament i allt väsentligt kvar sin beslutanderätt. Det gäller framför allt det utrikespolitiska samarbetet i andra pelaren och det polisiära och straffrättsliga samarbetet i tredje pelaren. På de områdena har riksdagen, på samma sätt som vid vanliga internationella överenskommelser, fullständig frihet att i efterhand säga nej till de avtal som regeringen ingår med de andra medlemsstaternas regeringar.

Denna grundläggande skillnad mellan EU:s olika pelare kom aldrig att återspeglas i riksdagsordningens bestämmelser om samråd. Regeringen har således skyldighet att i full utsträckning samråda med EU-nämnden inför rådsmöten också i andra- och tredjepelarförfrågor. Om nämnden begär det skall samråd ske till och med i frågor som helt faller inom regeringens kompetensområde, dvs.

⁴ Bet. 2008/09:UU8.

på områden där riksdagen redan har bemyndigat regeringen att fatta beslut på eget ansvar.

Riksdagen har härigenom fått en ytterligare förstärkt ställning i förhållande till regeringen, särskilt på det utrikespolitiska området. Man har alltså fått möjlighet att påverka regeringens utrikespolitiska ställningstaganden inom EU i förväg, samtidigt som man har kvar möjligheten till kontroll i efterhand på samma sätt som när det gäller annat mellanstatligt samarbete.

Tendensen att EU-nämnden blir alltmer fordrande i förhållande till regeringen har över tiden varit mycket tydlig. Regeringen har å sin sida av politiska och andra skäl haft svårt att säga nej när nämnden utökat sina anspråk. Jag kan illustrera detta med följande exempel.

I början av innevarande decennium uppkom en fråga huruvida EU-nämnden skulle ges tillgång på förhand till regeringens skriftliga positionspapper inför varje *diskussionsämne* i allmänna rådet. Det var alltså inte fråga om beslutsärenden utan om rena diskussionspunkter där utrikesministrarna ganska informellt brukar ventilera sina respektive uppfattningar. Om regeringen gick med på detta skulle den ha förlorat ytterligare en liten bit verkställande makt till riksdagen på det utrikespolitiska området. I min egenskap av rättschef med grundlagarna som ansvarsområde avrådde jag regeringen från att gå med på en sådan utvidgning av informationsplikten, som uppenbarligen gick längre än vad som var föreskrivet i då gällande riksdagsordning. Jag menade att om riksdagen gavs rätt att systematiskt begära skriftlig information om hur regeringen i detalj avser att agera i frågor som tas upp enbart till diskussion i rådet, därtill på områden som helt omfattas av regeringens egen kompetens, så riskerade det att komma i betänklig konflikt med den i regeringsformen fastställda funktionsfördelningen mellan regering och riksdag.

I dag anses det närmast självklart att EU-nämnden undantagslöst skall få de papper som nämnden begär. Enligt ett cirkulär åligger det också departementen att i viktiga ärenden – oavsett ämnesområde – överlämna särskilda redogörelser, s.k. rådspromemorior. Å andra sidan är det mycket ovanligt att Utrikesdepartementet upprättar detaljerade promemorior inför diskussionspunkter i allmänna rådet. Eftersom det inte finns något att överlämna får EU-nämnden, i tillägg till muntlig information, nöja sig med en kort redogörelse i den kommenterade dagordningen. En del av förklaringen härtill är förmodligen att Utrikesdepartementet vill undvika risken att känsliga diskussionsupplägg, därtill av preliminärt slag, når ett alltför stort antal personers ögon och öron. Det förhållandet att EU-nämnden kan belägga promemoriornas innehåll med sekretess torde däremot i det sammanhanget ha mindre betydelse.⁵

⁵ En färsk påminnelse om det beskrivna dilemmat gavs i en KU-anmälan i augusti 2009. I anmälan klagar Leif Pagrotsky (s) över att regeringen inte gav EU-nämnden tillgång till ett hemligt dokument rörande känsliga förhandlingar mellan EU och USA förrän efter det att beslut redan hade fattats av rådet.

5. I REALITETEN HAR REGERINGENS INFLYTANDE STÄRKTS PÅ RIKSDAGENS BEKOSTNAD

Av denna summariska redogörelse skulle man kunna dra slutsatsen att riksdagen med EU-nämnden som instrumentell spjutspets har tagit kontroll över regeringens EU-politik. Det intrycket förstärks av att nämndens ordförande brukar avsluta samrådet med en förklaring att regeringens linje stöds av nämnden eller åtminstone av dess majoritet. Regeringen ges alltså ett uttryckligt förhandlingsmandat inför det stundande rådsötet.

Men allt är inte vad det synes vara. I praktiken har EU-nämnden inte förmått spela den roll av självständig motkraft till regeringen som det från början var tänkt. Femton år efter nämndens inrättande återstår endast att konstatera att de förhoppningar som från början fanns om att balansen i EU-politiken skulle upprätthållas mellan de båda förnämsta statsorganen inte har infriats, i trots av det omfattande regelsystem som skapats och successivt utökats i syfte att bevara denna balans.⁶

Därmed inte sagt att informations- och samrådsplikten skulle vara enbart ett spel för galleriet. Den fyller bland annat den viktiga funktionen att regeringen tvingas att noga tänka igenom sina argument inför rådsötet. EU-nämnden är också ett värdefullt forum för den politiska oppositionen att visa upp sin EU-politik. Däremot är det sällsynt att EU-nämnden utövar reellt inflytande på regeringens EU-politik. Om man läser nämndens protokoll som finns på nätet för de senaste tio åren, ser man att den ansvarige ministern så gott som alltid får stöd för precis den linje som han eller hon lägger fram, efter det att oppositionens ledamöter har fått tillfälle att göra sina politiska markeringar. Det gällde t.ex. också den laddade frågan om medlemsstaternas teleoperatörer skulle tvingas att för polisära ändamål lagra alla datauppgifter om teletrafiken. I det fallet var det Sveriges justitieminister som hade tagit initiativ till ett EU-direktiv. Ministern hade inga svårigheter att få det förhandlingsmandat han ville ha i EU-nämnden, trots att entusiasmen i riksdagen som helhet var minst sagt begränsad.⁷

⁶ Ett av de sällsynta tillfällena då EU-nämnden gick emot regeringens uppfattning inträffade 2003, då nämnden förklarade sig inte dela statsministerns uppfattning att regeringens företrädare i det då pågående europeiska konventet borde verka för en vald rådsordförande. Emellertid var då redan på annat sätt känt att riksdagen motsatte sig en sådan ordning, se bet. 2002/03:KUU1. Den kritik som KU sedermera riktade mot statsministern för att han ändå fortsatte att driva sin egen avvikande linje bör därför inte ses som föranledd av ohörsamhet enbart mot EU-nämnden, bet. 2003/04:KU20.

⁷ Direktiv 2006/24/EG om lagring av trafikuppgifter. Direktivet skulle ha varit genomfört i nationell rätt senast den 15 september 2007. Ännu våren 2009 har inget förslag till lagstiftning överlämnats till Lagrådet, än mindre till riksdagen. En i viss mån parallell händelse inträffade riksdagsåret 2008/09 då EU-nämnden godkände regeringens handlingslinje beträffande det omstridda s.k. telekompaketet. Man kan även i det fallet fråga sig vilket stöd godkännandet hade av riksdagen som helhet.

Nu kan man säga att det är inte konstigare att ett ansvarigt statsråd får stöd för sin förhandlingslinje i EU-nämnden än att regeringen får igenom sina propositioner i utskott och kammare. I båda fallen återspeglar det bara den parlamentariska situationen.⁸ Men det är inte hela sanningen. EU-nämndens funktion av lydig och effektiv tjänare åt regeringen beror i hög grad på ett antal andra faktorer, som jag i det följande berör med utblickar i några fall mot förhållandena i Danmark och Finland.

5.1 EU-nämnden är så sammansatt och organiserad att den inte får full politisk tyngd

De partier som befunnit sig i regeringsställning har inte haft något intresse av att i EU-nämnden låta sig företrädas av sina mest renommerade politiker och har därför konsekvent undvikit detta. Varken de tidigare socialdemokratiska regeringarna eller den nuvarande borgerliga alliansregeringen har velat se en representation i EU-nämnden som kunnat göra denna till en verklig motkraft i hanteringen av EU-frågorna, eftersom detta alltför mycket skulle ha kunnat störa regeringens arbete och reducera dess politiska handlingskraft. Nämnden har sedan den inrättades haft fyra socialdemokratiska och tre moderata ordförande. Oavsett dessa personers kvaliteter i övrigt kan det inte påstås att de har hört till sitt partis allra innersta krets. Inte i något fall har ordföranden tidigare varit statsråd och med stöd av den prestige det skulle ha skänkt åt befattningen kunnat hävda någon form av auktoritet gentemot regeringen. Ordförandeposten har också regelmässigt innehaft av en regeringspartiföreträdare. Man har alltså inte velat anförtro ordförandeskapet åt oppositionen med den risk för en mer självständig hållning gentemot regeringen som det kunnat innebära.

I båda dessa avseenden är en jämförelse med riksdagens konstitutionsutskott av intresse. I syfte att garantera en effektiv parlamentarisk kontroll över regeringen har man i det fallet under bred politisk enighet ansett det vara av värde att ordföranden tillhör oppositionen. Denna tradition var etablerad redan när EU-nämnden inrättades men överfördes alltså inte till denna. Ett annat uttryck för den betydelse det tillmäts att vara ordförande i konstitutionsutskottet är att denne vanligtvis själv har en bakgrund som statsråd. I EU-nämnden har detta som nämnts aldrig förekommit.⁹

⁸ Jfr Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism*, s. 323. Hegelands doktorsavhandling publicerades 2006 och utgör den i särklass mest omfattande genomgången av riksdagens hantering av EU-frågorna.

⁹ Ordförande i EU-nämnden har varit Berit Löfstedt (s) 1995–1998, Sören Lekberg (s) 1998–2002, Inger Segelström (s) 2002–2004, Tommy Wäidelich (s) 2004–2006, Göran Lennmarker (m) 2006, Björn Hamilton (m) 2006–2007 och Anna Kinberg Batra (m) sedan 2007.

I de andra nordiska EU-länderna har man sett saken annorlunda. I Folketinget har Europaudvalget genom alla år spelat en central roll i dansk EU-politik. Det kan delvis förklaras med att danska regeringar har haft ett jämförelsevis svagare parlamentariskt stöd. Men det har också ansetts vara en åtråvärd politisk merit att bli invald i Europaudvalget. Ordföranden har som regel varit en oppositionspolitiker som åtnjutit högsta tänkbara status. Den nuvarande ordföranden Svend Auken har t.ex. mycket lång regeringserfarenhet och har varit partiledare för socialdemokraterna.¹⁰ En dansk minister går inte till Folketinget med inställningen att han behändigt skall få samrådet överstökat, utan samrådet är så att säga på riktigt. Om statsrådet lyckas få stöd för sin linje av Europaudvalget uppfattas det inte som en formalitet utan som en politisk framgång för regeringen.¹¹

Finland kan i detta avseende sägas stå någonstans mellan Sverige och Danmark. Till skillnad från Sverige men i likhet med Danmark har Finland en tradition av blocköverskridande regeringar; det är inte för inte som uttrycket regnbågsregering har finländskt ursprung. När ideologiska motsättningar måste hanteras i förhandlingar mellan mycket olika regeringspartier skapas förutsättningar för ett betydande riksdagsinflytande på EU-politiken. Utan tvivel är det också så att Stora utskottet har och har haft en starkare ställning än den svenska EU-nämnden, både formellt och i praktiken, åtminstone efter den i EU-politiken mycket engagerade Paavo Lipponens tid som statsminister. Formellt kan man notera den skillnaden att Stora utskottet avger sina förhandlingsmandat på riksdagens vägnar och lägger större vikt vid beredningen av EU-förslag som kan få betydelse för statsbudgeten. Att Stora utskottet i likhet med EU-nämnden dock har en svagare ställning än Europaudvalget inte bara rent faktiskt utan också enligt regelboken framgår bland annat är att endast Europaudvalgets förhandlingsmandat är strikt bindande för regeringen.

Ett ledamotskap i Stora utskottet är förenat med betydligt högre prestige än motsvarande uppgift i EU-nämnden. Ordföranden i Stora utskottet företräder det största oppositionspartiet, dvs. samma praxis råder som i den svenska riksdagens konstitutionsutskott. För närvarande leds arbetet av den förre utrikesministern Erkki Tuomioja, som med sin bakgrund har alla förutsättningar att göra sin röst hörd gentemot regeringen när det gäller landets inställning och strategi i EU-frågor. Hans företrädare som ordförande hade tidigare varit europaminister och utrikeshandelsminister. I Sverige synes det inte ha varit att tänka på att utse personer med den typen av bakgrund till ordförande i EU-nämnden.

¹⁰ Svend Auken avled i augusti 2009.

¹¹ En djuplodande komparativ undersökning av den danska berednings- och beslutsprocessen finns i Ove K. Pedersen och Tore V. Olsen, *Den Europaeiske Skrue – Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige*, 2008. – Ett annat uttryck för Europaudvalgets centrala roll i dansk politik är att dess möten regelmässigt televiseras i direktsändning och kan följas via webblänk www.euo.dk/dokumenter/ft/euu/EUUTV/.

Den svenska regeringen eftersträvar inte motstånd utan följsamhet i nämnden. Detta förhållande bör nog ses som en huvudförklaring till att den svenska riksdagens inflytande över regeringens EU-politik är mindre än i Finland, för att inte tala om Danmark, där Folketinget håller regeringen i strama tyglar, så strama att det ibland faktiskt har varit till hinder för Danmark som land att få inflytande över beslutsfattandet i EU.¹²

5.2 Öppenheten i EU-nämnden gör dess regeringspartiföreträdare obenäna att ifrågasätta regeringens uppfattning

EU-nämndens samråd med statsråden inför möten i ministerrådet är inte offentliga. Den ordningen är på sitt sätt lika lite anmärkningsvärd som att regeringens egna överläggningar äger rum i en sluten krets. Emellertid skall enligt riksdagsordningen stenografiska uppteckningar göras över vad som har yttrats vid nämndens överläggningar med regeringen. Sedan länge råder en praxis att utskrifter av stenogrammen offentliggörs inom cirka två veckor. Utskrifterna läggs då genast ut på riksdagens hemsida på Internet.

Ordningen med ordagranna uppteckningar ifrågasattes ursprungligen av EU-nämnden själv. Nämnden framhöll att en förutsättning för ett meningsfullt samråd med regeringen var att överläggningarna kunde hållas under förtroliga former och att riksdagen annars inte kunde utöva det inflytande som hade varit avsett. Uppteckningarna hade sett från den utgångspunkten haft negativa konsekvenser för nämndens arbete och det fria åsiktsutbytet hade hämmats, även om vissa möjligheter fanns att sekretessbelägga delar av utskrifterna. Anledningen till att denna ordning behölls trots att den var till förfång för EU-nämndens verksamhet, torde vara att konstitutionsutskottets vilja segrade i vad som närmast kan betecknas som en maktkamp mellan utskottet och nämnden. Konstitutionsutskottet kunde nämligen inte tolerera att det skulle finnas ett riksdagsorgan som tävlade med utskottet i fråga om parlamentarisk kontroll över regeringen. Utskottet framhöll med skärpa att det för granskningen av statsrådets tjänsteutövning vid regeringsärendenas handläggning – uppgifter som enligt grundlagen tillkommer konstitutionsutskottet – var nödvändigt för utskottet att i efterhand kunna ta del av vad som förekommit vid EU-nämndens överläggningar med regeringen.¹³

¹² Den starka kontrollen från Folketingets sida har lett till att den danska regeringen relativt ofta har tvingats avge parlamentariska reservationer vid ministerrådsmöten. Ju mindre handlingsutrymme en minister har vid rådsmötena, desto mindre är hans möjligheter att konstruktivt och på likställd fot medverka i förhandlingsarbetet, även om medlemsstaterna i allmänhet har ganska stor förståelse för att regeringsföreträdare kan hamna i lägen där de är tvungna att inhämta nya förhandlingsmandat från sina respektive parlament.

¹³ Bet. 1996/97:KU2.

Det är i det närmaste självklart att offentliggörandet ord för ord av diskussionen i EU-nämnden försämrar nämndens möjligheter att i samrådet inför rådsöverläggningar möta regeringen på likställd fot. Dels måste man räkna med att statsråden inte är lika öppenhjärtiga när de vet att allt de säger kommer till allmän kännedom kort tid efter samrådet, dels och framför allt klavbinder systemet de ledamöter som tillhör ett regeringsparti. Om de alltför mycket ifrågasätter den handlingslinje som regeringen förordar kommer de att framstå som illojala och riskerar att utsättas för intern kritik och annat obehag. Något rättframt meningsutbyte mellan statsrådet och dennes partikamrater i nämnden kan under sådana omständigheter knappast komma på tal. Samrådet reduceras därmed mer än nödvändigt till ett förutsebart spel där regeringen får mothugg endast av den minoritet i nämnden som tillhör oppositionen.

Även i den finländska riksdagen råder en betydande öppenhet i fråga om redovisningen av kontakterna med regeringen i EU-frågor. Det görs dock inte några uppteckningar av vad som sägs vid regeringsföreträdarnas sammanträffanden med Stora utskottet, en avgörande skillnad i förhållande till den svenska ordningen och en bidragande orsak till att Stora utskottet kan spela en mer aktiv roll vid utformningen av landets EU-politik än vad som är möjligt för EU-nämnden.

5.3 Sveriges svagt utvecklade ordning för personval bidrar till likriktning av diskussionen i EU-nämnden

Riksdagspartierna i Sverige har mer än i Finland månat om en stark ställning för partierna och de ledande skikten inom dessa. Ett uttryck härför är att systemet med personval inte har tillåtits få tillnärmelsevis samma genomslag som i Finland. Kravet att en kandidat måste ha fått minst åtta procent av sitt partis röster i valkretsen har särskilt i de större städerna gjort det ytterst svårt att bli invald i riksdagen med hjälp av personröster. Vid riksdagsvalet 2006 blev endast sex av 349 ledamöter ”inkryssade”, dvs. de skulle inte utan personröster ha kommit in i riksdagen för sina respektive partier.¹⁴

Utskottsrådet Peter Saramo, som har lång erfarenhet av EU-frågornas hantering i Finlands riksdag, har framhållit det stora inslaget av personvalda ledamöter som en av flera förklaringar till att Stora utskottet långt ifrån kan betecknas som ett transportkompani åt regeringen. Jag är övertygad om att hans iakttagelse är riktig. En riksdagsledamot som inte placerats på valbar plats av sitt parti men som kommer in på grund av personröster är typiskt sett mindre partilojal och mer benägen att agera självständigt med hänvisning till sina egna väl-

¹⁴ Grundlagsutredningen har föreslagit att spärren sänks från åtta till fem procent, SOU 2008:125.

jares intressen. En inkryssad riksdagsledamot har också i högre grad en egen politisk bas att stå på vilket gör det lättare för ledamoten att agera frimodigt gentemot partiledningen. Avsaknaden av politiker med den bakgrunden i EU-nämnden är en bidragande orsak till att regeringens förhandlingslinje mycket sällan ifrågasätts av de ledamöter som tillhör ett regeringsparti.

6. SLUTORD

Relationerna mellan riksdag och regering kan alltså se ganska olika ut även mellan så nära befryndade länder som Sverige och Finland, och det trots att länderna anslöt sig till unionen samtidigt. Det är också skillnaderna jag här har velat betona i stället för de till synes mer triviala likheterna. Ändå är likheterna mellan våra båda länder såväl stora som lätt iakttagbara. Det finns t.ex. i båda länderna en betydande samförståndsanda mellan regeringen och riksdagsoppositionen som går längre än i rent inrikespolitiska frågor. I Sverige var denna samförståndsanda mycket påtaglig under de första åren och ännu under det svenska ordförandeskapet våren 2001.¹⁵ När det gällde riktigt betydelsefulla frågor resonerade sig den socialdemokratiska regeringen och den moderata ledningen för oppositionen regelmässigt fram till en samsyn. Den ordningen var mycket gynnsam för Sveriges trovärdighet och inflytande vid rådsmötena. Man bör lägga märke till att denna konsensus i avgörande frågor uppnåddes nästan helt vid sidan av den formella samrådsproceduren i EU-nämnden!

Ett lika påtagligt samförståndsklimat har knappast varit rådande under senare år. Det kan i bästa fall uppfattas som ett slags normalisering av det politiska livet. En oppositions uppgift är ju trots allt att opponera. Men när det gäller frågor av stor nationell vikt som skall avgöras i EU:s beslutande organ kommer man inte ifrån att det ger ökad tyngd åt regeringens företrädare om de kan hänvisa till ett brett politiskt stöd på hemmaplan. Nu stundar återigen ett svenskt ordförandeskap och det skall bli intressant att se hur det blir med den nationella sammanhållningen den här gången.

¹⁵ Förtjänsten härav kan till icke ringa del tillskrivas moderata samlingspartiets mångåriga förste vice ordförande Lars Tobisson, som under EU-nämndens sju första verksamhetsår var dess vice ordförande.