DEN RÄTTSLIGA GRUNDEN FÖR SVERIGES MEDLEMSKAP I EU

Olle Abrahamsson[1]

Regeringsformen förväntas ge grundläggande information om vilka organ som svarar för den offentliga maktutövningen i Sverige och om fördelningen av befogenheter mellan dem. Ändå är det inte möjligt att av regeringsformen utläsa att Sverige är medlem i Europeiska unionen, än mindre att unionens institutioner har behörighet att fatta beslut som har företräde framför regler som svenska statsorgan har beslutat, grundlagarna inräknade. Den som vill få detta förhållande författningsmässigt bekräftat måste ta del av den vanliga lagstiftningen, i första hand lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Avsaknaden av grundlagsbestämmelser som anger att Sverige är en medlemsstat i EU och som beskriver vad detta innebär i fråga om befogenhetsinskränkningar för riksdag och regering och för domstolar och övriga myndigheter har lett till en livlig och ibland oklar statsvetenskaplig debatt. Det har exempelvis gjorts gällande att EU-inträdet inneburit en grundläggande förändring av statsskicket samtidigt som Sverige har återgått till det "författningslösa tillstånd" som rådde före år 1974, att vi har fått en oskriven ny dualistisk författning baserad på vertikal maktdelning mellan riksdagen och EU samt att såväl den rättsliga som den demokratiska ekvationen går ihop endast tack vare att riksdagen har möjlighet att upphäva anslutningslagen, vilket i sin tur förmodats innebära att Sverige på rättslig väg och genom en ensidig åtgärd kan bestämma att landet skall utträda ur unionen.[2] Avsikten med denna artikel är inte att granska detta komplicerade ämnes alla aspekter, utan endast att peka på någ-

[1] Rättschef i Justitiedepartementet

[2] Beträffande denna debatt, se exempelvis *Joakim Nergelius*, Amsterdamförlaget och EU:s institutionella maktbalans, 1998, *Karl-Göran Algotsson*, Sveriges författning efter EU-anslutningen,2000, ledarartikel i *DN* 2000-02-29, *Mats Lundström*, EU-inträdet och demokratin i Sverige, i Demokratiutredningens betänkande SOU 1998:124, och densamme i SvD 1998-06-04 samt *Agne Gustafsson* i SvD 1998-06-05. Se även SNS:s hemsida www.const.sns.se, där en sammanställning av inlägg i den författningspolitiska debatten sedan år 1994 återfinns.

ra omständigheter som måhända inte har fått tillräcklig uppmärksamhet i diskussionen.

1. GRUNDLAGEN UTVISAR INTE ATT SVERIGE ÄR MED I EU

Grundlagsutredningen inför EG framhöll i sitt betänkande SOU 1993:14 att regeringsformen så långt det är möjligt bör spegla de faktiska politiska förhållandena även vid ett medlemskap och föreslog av den anledningen att en bestämmelse av följande innehåll skulle tas in i regeringsformen: "Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till Europeiska gemenskaperna och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna, gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag." Den föreslagna bestämmelsen blev i den inhemska politiska debatten kritiserad för att utgöra en "plattläggningsparagraf", som visade att Sverige var berett att undergivet acceptera allt som EU beslutade om. Även om kritiken knappast var helt rättvis hade det saklig betydelse att en bestämmelse med denna innebörd skulle ha avhänt Sverige möjligheten att, både vid förhandlingar om rättsakter som skulle ha föranlett grundlagsändringar och vid framtida förhandlingar om ändringar av fördragen, motsätta sig sådana rättsakter och fördragsändringar med hänvisning till att grundlagarna i så fall skulle behöva ändras och till att detta inte skulle vara politiskt möjligt. Utredningens förslag genomfördes heller inte utan avvisades med motivering att bestämmelsen i fråga kunde riskera att begränsa Sveriges frihet att tillsammans med övriga medlemsländer bestämma samarbetets framtida inriktning.[3]

Till följd av dessa förhållanden fick de lagbestämmelser som upplyser om att EG:s rättsordning gäller i Sverige inte grundlagsstatus utan togs in i den nyss nämnda anslutningslagen. De viktigaste bestämmelserna i denna lag återfinns i 2 § som anger att de grundläggande fördragen gäller här i landet och i 3 § som anger att EG får fatta beslut som gäller här i landet, allt i den omfattning och med den verkan som följer av fördragen. Under lagstiftningsarbetet ifrågasattes om inte innehållet i 2 § gjorde själva överlåtelseförklaringen i 3 § överflödig. Regeringen och riksdagen ansåg emellertid att ett uttryckligt överlåtande av beslutanderätt behövdes för att utlösa de konstitutionella effekterna av ett medlemskap. "Beslutet om överlåtelse kan ses som ett bemyndigande från den svenska riksdagen, eftersom det är svenska konstitutionella befogenheter som överlåts till Europeiska gemenskaperna" (prop. 1994/95:19 del 1, s. 506). Det konstitutionella stödet för denna bestämmelse i anslutningslagen ansåg sig lagstiftaren ha tillskapat genom ett nytt första stycke i 10 kap. 5 § regeringsformen,

[3] Prop. 1993/94:114, s. 15 ff. och bet. 1993/94:KU21, s. 13 ff.

som anger att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till EG om minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig om ett beslut av detta innehåll. Alternativt kan ett sådant beslut fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. De beslut som sedermera föranleddes av att nya befogenheter överfördes till EG genom Amsterdamfördraget antogs av riksdagen med tre fjärdedels majoritet.

Den valda lagstiftningstekniken kan som antytts ge upphov till spörsmål från konstitutionell synpunkt. Det kan bland annat ifrågasättas om det är möjligt att genom vanlig lag, låt vara en lag som antagits av en kvalificerad majoritet i riksdagen, åstadkomma så vittgående inskränkningar i grundlagarnas genomslagskraft och verkningsfält som är innebörden av Sveriges anslutning till EU. Kan det till och med tänkas att en svensk domstol i fall av normkonflikt mellan en grundlagsbestämmelse och exempelvis en EG-förordning skulle ge grundlagsbestämmelsen företräde med hänvisning till att det av grundlagarna själva inte kan utläsas att de är underställda någon som helst begränsning med avseende på beslut av EU-organen? 10 kap. 5 § regeringsformen kan i det fallet inte åberopas, eftersom den endast anger att riksdagen *kan* överlåta beslutsmakt till EG, inte att riksdagen faktiskt *har* gjort detta, än mindre vad det i så fall innebär.

Det kan nog inte uteslutas att en svensk domstol mot denna bakgrund i ett konkret fall skulle vilja ge företräde åt en svensk grundlagsbestämmelse i händelse av konflikt med EG-rätten. Om man uppfattar anslutningslagens uttryck "gäller här i landet"[4] som det imperativ varigenom gemenskapsrättens företräde har blivit stadfäst i den svenska rättsordningen tycks i själva verket en sådan rättstillämpning vara logiskt sett fullt möjlig. Ett påbud i vanlig lag som står i uppenbar strid mot grundlagen får enligt 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpas. I detta fall skulle det alltså kunna hävdas att avsaknaden i grundlagarna av någon som helst upplysning om att Sverige är medlem i EU[5] gör att en vanlig lag, som med hänvisning just till det svenska medlemskapet begränsar grundlagarnas tillämplighet, står i uppenbar strid mot grundlagen och härigenom inte får tillämpas. Men även om man godkänner den i 10 kap. 5 § regeringsformen intagna optionen för riksdagen att överlåta beslutanderätt såsom ett stöd för att anslutningslagen är förenlig med just denna bestämmelse i regeringsformen, något som synes vara svårt att bestrida, skulle man i varje fall kunna hävda att anslutningslagen strider mot en rad andra grundlagbestämmelser, i första hand 1 kap. 4 § regeringsformen enligt vilken det är riksdagen som stiftar lag.

Förmodligen skulle den domare som överväger att med hänvisning till resonemang av detta slag lämna en EG-rättslig bestämmelse obeaktad tänka sig för både en och två gånger, eftersom Sverige obestridligen är medlem i EU och från

---

[4] EG-lagsutredningen föreslog lydelsen "De fördrag som anges i - - - *skall gälla* (författarens kursivering) här i landet".

[5] Här bortses från den i sammanhanget perifera bestämmelsen i 8 kap. 4 § andra stycket regeringsformen.

EG-rättslig synpunkt inte får ge företräde åt nationella regler. I praktiken råder det knappast något tvivel om att det är det EG-rättsliga synsättet som gäller. Frågan om EG-rättens legitimitet här i landet borde emellertid kunna få ett svar som även från den nationella rättens utgångspunkter är godtagbart.

Det kan genast konstateras att problemet med anslutningslagens karaktär av vanlig lag inte inskränker sig till situationer då EG-rättsliga bestämmelser står i strid mot svensk grundlag. Från principiell synpunkt spelar det ingen roll på vilken normgivningsnivå en mot EG-rätten stridande svensk bestämmelse befinner sig. Om överlåtelseförklaringen i anslutningslagen på grund av uppenbar motsättning till grundlagen inte får tillämpas, får i själva verket inte någon svensk författningsregel åsidosättas till förmån för någon som helst EG-rättslig bestämmelse. Det är den dramatiska innebörden av ett resonemang som utgår från att Sverige genom anslutningslagen överlåtit beslutsbefogenheter till EG samtidigt som grundlagen lämnats oförändrad så att det av den inte går att utläsa att en överlåtelse har skett och som stannar i slutsatsen att det finns en motsättning mellan anslutningslagen och riksdagens grundlagsfästa lagstiftningsmonopol, i vilken situation det är anslutningslagen som har att vika.

Man nödgas konstatera att det är fullt möjligt att argumentera för såväl den sist nämnda ståndpunkten som för den mer allmänt omfattade – och av Lagrådet icke ifrågasatta – uppfattningen att 10 kap. 5 § regeringsformen ger ett tillräckligt konstitutionellt stöd för anslutningslagen och att bestämmelsen inte heller fört med sig någon inkonsistens i regeringsformen. Till stöd för den sistnämnda uppfattningen kan anföras att regeringsformen i sig själv, genom stadgandet i 10 kap. 5 §, innefattar såväl möjligheten att befogenheter har överlåtits till EU som att så inte har skett, något som medborgarna och rättstillämparna har att ta i beräkning. Ytterst kan nog frågan om anslutningslagen får tillämpas eller ej sägas vara en formuleringsfråga, som emellertid inte utan vidare bör negligeras. Från rättsteoretisk synpunkt skulle det vara otillfredsställande om ett odisputabelt svar inte kan ges på frågan om anslutningslagen får tillämpas eller ej. Dessbättre tycks det också finnas en möjlig väg ut ur dessa svårigheter.

Under remissbehandlingen av förslaget till anslutningslag fanns det olika uppfattningar huruvida den genom 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen möjliggjorda överlåtelsen skulle ha formen av lag eller om det räckte att riksdagen beslutade om Sveriges anslutning till EU:s fördrag i enlighet med anslutningsavtalet. Den senare uppfattningen företräddes av bland andra Hovrätten över Skåne och Blekinge, Uppsala universitet och Svenska arbetsgivareföreningen. Regeringen valde emellertid på närmare angivna skäl lagstiftningslinjen, med följd att riksdagen kom att fatta två godkännandebeslut, ett om anslutningsavtalet och ett annat om anslutningslagen.

Om man uppfattar riksdagens godkännande av avtalet som den åtgärd varigenom medlemskapets konstitutionella effekter inträdde (efter ratifikation), allt medan anslutningslagen betraktas som en av lagtekniska och pedagogiska skäl

motiverad bekräftelse på det förra förhållandet, så tycks de angivna svårigheterna bortfalla. Det är nämligen just anslutningslagens egenskap av att "vara konstitutionell till sitt innehåll, utan att vara en grundlag"[6] som orsakar tankesvårigheterna och som gjort att det i varje fall från rättsteoretisk synpunkt kunnat ifrågasättas om bestämmelserna i lagen – och i nästa steg den genom lagen legitimerade EG-rätten – får tillämpas mot bakgrund av lagprövningsskyldigheten i 11 kap. 14 § regeringsformen. Om anslutningslagen frånkännes konstitutiv betydelse kommer däremot spörsmålet att förlora sin betydelse. Betraktelsesättet stämmer visserligen inte med hur riksdagen och regeringen resonerade inför anslutningen. Något egentligt fel med det alternativa resonemanget är det emellertid svårt att finna. Under alla förhållanden borde betraktelsesättet kunna utgöra en andra försvarslinje om EG-rättens företräde på allvar skulle ifrågasättas med hänvisning till anslutningslagens status av vanlig lag.

2. EN RÄTTSLIG VÄG UT UR EU?

Att Sverige rent faktiskt kan lämna unionen även utan de övriga medlemsstaternas medgivande behöver inte ifrågasättas. Det enklaste sättet att ensidigt åstadkomma ett utträde torde vara att upphöra med att betala de avgifter som är förenade med medlemskapet. Frågan om det finns en möjlighet till utträde också i rättsligt ordnade former är mer komplicerad.

Vad man först kan konstatera är att EG-rätten inte räknar med någon möjlighet för en medlemsstat att utträda ur unionen. Tvärtom förklaras i artikel 312 i EG-fördraget att fördraget har ingåtts för "obegränsad tid", och i artikel 1 i EU-fördraget sägs att fördraget syftar till att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken.

En ganska vanlig men icke desto mindre felaktig uppfattning är att Tysklands författningsdomstol i sitt utslag i oktober 1993 angående Maastrichtfördragets förenlighet med den tyska grundlagen slog fast att en medlemsstat i sista hand genom ett eget självständigt beslut kan återkalla medlemskapet. Vad författningsdomstolen pekade på var att Tyskland och de andra medlemsstaterna är "fördragens herrar" och i den egenskapen har makt att *tillsammans* upplösa unionen, på motsvarande sätt som när man tillsammans skapade den. I författningsdomstolens utslag finns däremot inget stöd för uppfattningen att fördragen innefattar en möjlighet för en medlemsstat att utan de andras samtycke utträda ur unionen.[7]

---

[6] *Lundström* i SOU 1998:124, s. 61.

[7] Se *Abrahamsson*, SvJT 1995, s. 359 f. och *Melin* och *Schäder*, EU:s konstitution, 1999, s. 62. Jfr *Bernitz* och *Kjellgren*, Europarättens grunder, 1999, s. 26, och *Lena Maier*, EU, arbetsrätten och normgivningsmakten, 2000, s. 74.

Om det alltså kan slås fast att det inte finns någon fördragsenlig möjlighet för Sverige att ensidigt lämna EU-samarbetet återstår att undersöka i vad mån det ändå finns en rättsenlig väg ut ur EU. Härvid bortses från vilka möjligheter som folkrätten, och då särskilt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, tillerkänner en fördragsstat att ensidigt frånträda och uppsäga ett fördrag. Den följande framställningen rör endast frågan om möjligheten för Sverige att enligt den svenska rättsordningen utträda ur EU.

Om riksdagen genom anslutningslagen har åstadkommit att EG-rätten gäller i Sverige och har företräde framför rent nationell lagstiftning kan man tycka att riksdagen på motsvarande sätt, genom att helt enkelt upphäva denna lag, skulle kunna göra EG-rätten overksam här i landet. Ungefär så har saken också uppfattats av de bedömare som har funderat över frågan.[8] Det har till och med gjorts gällande att riksdagens möjlighet att upphäva anslutningslagen är det förhållande som gör det berättigat att påstå att riksdagen fortfarande, så som regeringsformen föreskriver, har ensamrätt att stifta lag i Sverige och att denna ensamrätt inte har upphävts av EG-rätten.[9]

Frågan om ett svenskt utträde i rättsenliga former kan emellertid betraktas också ur en annan synvinkel. Antag att riksdagen genom en lag beslutar att Sverige inte längre skall tillhöra EU. I enlighet med principen om EG-rättens företräde ankommer det då på de rättstillämpande myndigheterna att pröva om en sådan, rent nationell lagstiftning går att förena med EG-rätten. Om detta inte är möjligt får den nationella regeln inte tillämpas. Som framgått erkänner EG-rätten inte någon möjlighet för en medlemsstat att ensidigt utträda ur unionen. En svensk lag som syftar till att Sverige skall bryta EU-samarbetet skulle mot denna bakgrund vara oförenlig med EG-rätten och därför inte möjlig att tillämpa och beakta av svenska rättstillämpande myndigheter.

Det bör observeras att situationen på ett avgörande sätt skiljer sig från det fallet att riksdagen stiftar en lag som föreskriver att den lagen inte får upphävas. I den situationen får en senare antagen lag om upphävande av den första lagen genomslag. Båda lagarna befinner sig på samma normnivå, och den senare upphäver den förra enligt principen *lex posterior derogat legi priori*. Om upphävandelagen ges grundlagsstatus får den oavsett kronologin genomslag i förhållande till annan nationell lagstiftning, eftersom lag som uppenbart strider mot grundlag inte får tillämpas. En EG-rättsligt grundad bestämmelse har däremot alltid dominans över en rent nationell sådan. Det går därför inte att genom efterföljande nationell lagstiftning, oavsett nivå, omintetgöra effekterna av en EG-rättslig bestämmelse som exempelvis artikel 312 i EG-fördraget.

---

[8] *Melin* och *Schäder* har dessutom påpekat att riksdagen kan besluta om återtagande av beslutanderätt med sedvanlig enkel majoritet, se a.a. s. 61. Samma iakttagelse har gjorts av *Larén Marklund* och *Stenwall* i Att utträda eller uteslutas ur Europeiska unionen, i SOU 1996:16, s. 49.

[9] *Lundström* i SOU 1998:124, s. 62.

Det tycks alltså som om svenska domstolar eller myndigheter, som dessutom har att iaktta det i artikel 10 i EG-fördraget intagna lojalitetskravet, inte skulle få tillämpa en eventuell lag om upphävande av anslutningslagen eller över huvud taget någon lag som syftar till att Sverige skall återta beslutsbefogenheter som redan har överlåtits. Riksdagen bör naturligtvis i sin tur avhålla sig från att stifta lagar som strider mot EG-rätten och som därför inte får tillämpas. En lag om anslutningslagens upphävande skulle syfta till ett svenskt utträde och således vara oförenlig med EG-rätten, varför den inte skulle få tillämpas.

Anslutningslagen kan med detta betraktelsesätt liknas vid en fälla; när den har slagit igen bakom den som gått in i den finns ingen väg ut.

Kan en utväg ur denna återvändsgränd även i detta fall erbjudas genom en annan syn på anslutningslagens signifikans? Om EG-rätttens genomslag här i landet juridiskt sett inte är en konsekvens av anslutningslagen får det inte någon avgörande betydelse om den lagen gäller eller är upphävd. Om medlemskapets rättsliga förpliktelser i själva verket beror på riksdagens godkännande av anslutningsavtalet är i stället, om Sverige önskar utträda ur EU, det väsentliga att återta detta godkännande exempelvis genom att säga upp avtalet, inte att upphäva anslutningslagen. Ett återtagande av riksdagens godkännande kan ske utan lagform, och beslutet härom skulle därför inte kunna bli föremål för underkännande i rättstillämpningen med hänvisning till EG-rättens företräde framför svensk lag. Domstolarna och myndigheterna måste naturligtvis respektera riksdagsbeslut om att landet skall frånträda internationella avtal, i detta fall anslutningsavtalet och Amsterdamfördraget.

Vad som på grund av EG-rättens säregna princip om företrädesrätt inte skulle vara möjligt om riksdagen sökte omintetgöra denna företrädesrätt genom att upphäva anslutningslagen, tycks alltså kunna åstadkommas på annat sätt, nämligen genom ett riksdagsbeslut om avtalsfrånträde under förutsättning att detta beslut inte får formen av lagstiftning.

En förklaringsmodell som frånkänner anslutningslagen konstitutiv verkan gör det emellertid svårare att hävda att fundamenten för den demokratiska samhällsordningen är desamma nu som innan Sverige blev medlem i EU. Som argument för att riksdagen fortfarande har suverän lagstiftningsmakt – och därmed också i princip kan göras ansvarig för de beslut som EU:s institutioner fattar med verkan i Sverige – kan nämligen då inte längre anföras att riksdagen genom lagstiftning har delegerat beslutsmakt till EU:s institutioner och när som helst genom lagstiftning kan ta tillbaka denna beslutsmakt. Om det avgörande argumentet brister, i detta fall den åberopade möjligheten för riksdagen att ytterst genom egen kraft kunna lagstifta sig ut ur EU, störtar hela bevisföringen samman. Detta innebär i så fall att den teoretiska/legalistiska förklaringsmodell, som även efter EU-medlemskapet ser den svenska demokratin som ett utflöde av riksdagens suveränitet att stifta lag, inte går att använda. Därför gör man sig inte av med den förklaringsmodellen i första taget. Väljer man att ha den kvar

bör man dock vara medveten om att det sker till priset av att man tvingas medge att anslutningslagen är den faktor som har utlöst effekterna av medlemskapet, vilket i sin tur, som ovan visats, kan leda till vanskligheter i fråga om anslutningslagens förenlighet med regeringsformen. Som vanligt gäller att man inte både kan ha kakan och äta upp den.