



Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen

Sammanfattning

I betänkandet behandlar finansutskottet regeringens proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen, den s.k. finanspakten. Utskottet behandlar också fyra motioner med anledning av propositionen och en motion från allmänna motionstiden 2012.

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag att riksdagen ska godkänna fördraget utan att det blir bindande för Sverige.

Syftet med fördraget är att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Fördragets regler blir bindande för Sverige endast om Sverige i framtiden inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av reglerna. Utskottet anser att det i båda fallen skulle krävas ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen. Riksdagen skulle även behöva godkänna en framtida ändring av EU:s fördrag för att föra in fördragets regler i EU:s rättsliga ramar. Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen för att ytterligare förvissa sig om att riksdagen kommer att få ta ställning till ett beslut som innebär att Sverige i framtiden blir bundet av fördragets regler eller motsvarande EU-regler.

I fördraget förutses att de nationella parlamenten och Europaparlamentet ska samarbeta om de frågor som regleras i fördraget. Utskottet anser inte att parlamenten ska etablera någon ny institution för detta samarbete. I stället bör man använda de befintliga mötena mellan företrädare för parlamentens utskott, och vid behov utveckla dessa möten.

I betänkandet finns fyra reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Motionernas huvudsakliga innehåll	6
Konstitutionsutskottets yttrande	8
Samarbete mellan parlamenten i EU – artikel 13	9
Utskottets överväganden	14
Godkännande av fördraget	14
Framtida bindning till fördragets regler	16
Svenskt undantag från EMU	18
Reservationer	20
1. Godkännande av fördraget, punkt 1 (MP)	20
2. Godkännande av fördraget, punkt 1 (SD)	21
3. Godkännande av fördraget, punkt 1 (V)	22
4. Svenskt undantag från EMU, punkt 3 (MP, SD, V)	23
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Propositionen	25
Följdmotionerna	25
Motion från allmänna motionstiden hösten 2012	26
<i>Bilaga 2</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Godkännande av fördraget

Riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:39 och avslår motionerna

2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V),

2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD),

2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del och

2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 1.

Reservation 1 (MP)

Reservation 2 (SD)

Reservation 3 (V)

2. Framtida bindning till fördragets regler

Riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad som anförs i betänkandet om en eventuell framtida bindning till fördragets regler och avslår motion

2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del.

3. Svenskt undantag från EMU

Riksdagen avslår motionerna

2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 2 och

2012/13:Fi295 av Ulf Holm och Mats Pertoft (båda MP).

Reservation 4 (MP, SD, V)

Stockholm den 21 februari 2013

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Fredrik Olovsson (S), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M), Sven-Erik Bucht (S) och Edip Noyan (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 15 november 2012 om proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen. Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen ska godkänna fördraget.

Kammaren bordlade propositionen den 22 november 2012 och hänvisade den till finansutskottet vid det följande sammanträdet den 23 november 2012. Motionstiden för propositionen löpte ut den 7 december 2012. Fyra följdmotioner väcktes.

Finansutskottet och konstitutionsutskottet fattade den 29 november 2012 var för sig beslut om att bereda propositionen och följdmotionerna gemensamt i ett sammansatt konstitutions- och finansutskott. De båda utskotten återtog sina beslut den 6 december 2012. Finansutskottet beslutade samma dag att i stället bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionerna. Konstitutionsutskottet lämnade sitt yttrande till finansutskottet den 14 februari 2013. Konstitutionsutskottets yttrande finns i bilaga 2 till betänkandet.

Bakgrund

Till följd av den ekonomiska krisen har EU gjort omfattande förstärkningar av regelverket för ekonomisk styrning. Euroländernas regeringar såg dock ett behov av att ytterligare stärka samordningen och införa ett mer bindande regelverk för att skapa ett väl fungerande valutaområde och minimera riskerna för fler statsfinansiella kriser. Framför allt Tyskland ansåg att det var nödvändigt att ta ytterligare steg mot en finanspolitisk union inom euroområdet för att öka förtroendet för den ekonomiska politiken. Tyskland ansåg att detta krävde en fördragsändring.

Den 26 oktober 2011 gjorde euroländernas stats- och regeringschefer ett gemensamt uttalande om behovet av att stärka samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken och finanspolitiken. Bland annat skulle alla euroländer anta regler för budgetbalans för att på så sätt föra in reglerna i EU:s s.k. stabilitets- och tillväxtpakt i nationell lagstiftning. Euroländerna enades också om att förstärka de nationella finanspolitiska ramverken och samråda med varandra om planer på ekonomisk-politiska reformer som skulle kunna få effekter i andra euroländer. Vidare kom man överens om att förstärka styrningen av euroområdet genom att bl.a. hålla regelbundna eurotoppmöten.

Uttalandet preciserades i en överenskommelse mellan euroländerna den 9 december 2011 om att etablera en ny finanspolitisk pakt och öka samordningen av den ekonomiska politiken. Man bedömde att vissa av åtgärderna krävde ändringar av EU-fördragen. Eftersom Storbritannien motsatte sig en fördragsändring beslutade man i stället att anta de nya reglerna genom ett separat mellanstatligt fördrag vid sidan av EU-fördragen.

Fördraget förhandlades under december 2011 och januari 2012. Vid förhandlingarna prioriterade den svenska regeringen att fördraget inte skulle innebära några rättsliga skyldigheter för länder som inte har infört euron, att fördraget tydligt skulle respektera den roll som arbetsmarknadens parter har och att fördragsländer som inte infört euron som valuta skulle få delta i vissa eurotoppmöten. Regeringen var också kritisk till det inledande förslaget om att länderna skulle införa fördragets regler i sina grundlagar. Under förhandlingarna informerade regeringen finansutskottet, konstitutionsutskottet och EU-nämnden.

Den 30 januari 2012 nådde regeringarna en överenskommelse om ett fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (EMU). De svenska prioriteringarna var tillgodosedda i överenskommelsen. 25 av EU:s medlemsstater undertecknade fördraget den 2 mars 2012. Förutom Storbritannien avstod även Tjeckien.

Fördraget började gälla den 1 januari 2013 sedan 12 av euroländerna hade godkänt det.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

Fördraget innebär inte några rättsliga skyldigheter för Sverige så länge Sverige inte inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av fördragets regler. Fördraget påverkar inte Sveriges ställning i förhållande till euron, och regeringen anser att Sverige inte ska vara bundet av fördraget. Om däremot fördragets regler i framtiden skulle bli bindande för Sverige skulle det bl.a. kräva ändringar av budgetlagen (2011:203). Därför anser regeringen att fördraget behöver godkännas av riksdagen i enlighet med 10 kap. 3 § första stycket regeringsformen.

Om Sverige i framtiden vill binda sig vid fördragets bestämmelser skulle det enligt propositionen kräva ytterligare ett ställningstagande från riksdagen eftersom det förutsätter att budgetlagen ändras. Enligt regeringen kan det då även behövas andra ändringar av det svenska finanspolitiska ramverket. Riksdagens godkännande skulle enligt propositionen också krävas om EU-fördragen ändras för att införa fördragets regler i EU:s rättsliga ramar.

Fördraget är ett steg i en omfattande reformering av euroområdet ekonomiska styrning. Regeringen stöder reformeringen eftersom Sverige har ett starkt intresse av att euroområdet fungerar väl. Euroländerna bör själva

bestämma vilka åtgärder som bäst gynnar deras utveckling. Enligt regeringen kan fördraget bidra till att förebygga framtida kriser och till en viktig förstärkning av det finanspolitiska ramverket för att uppnå hållbara offentliga finanser i euroområdet.

Regeringen anser att det är positivt att fördraget är tydligt sammanlänkat med EU-rätten och de processer som redan finns för den ekonomisk-politiska samordningen. Det bidrar till att upprätthålla sammanhållningen inom EU och respekten för de befintliga reglerna. Regeringen anser att fördraget ger Sverige viktiga möjligheter till inflytande och att fördraget även i denna del kan bidra till sammanhållningen mellan euroländerna och de övriga EU-länderna.

Fördraget

Fördraget syftar till att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Euroländerna ska införa regler i sin nationella lagstiftning om en budget i balans eller i överskott. De ska också ha nationella regler om åtgärder för att rätta till avvikelser från budgetmålet eller från planen för att nå målet. Dessa korrigerande åtgärder ska inträda automatiskt vid avvikelser. EU-domstolen får rätt att pröva om länderna har infört reglerna på rätt sätt. Domstolen kan döma ut böter till länder som inte rättar till brister i sin nationella lagstiftning.

Vidare ska euroländerna minska sin statskuld om den överstiger EU:s referensvärde på 60 procent av BNP. Länderna ska också samordna sig när de planerar reformer av den ekonomiska politiken och vidta alla nödvändiga åtgärder för att euroområdet ska fungera väl.

Fördraget innehåller också regler som ska stärka styrningen av euroområdet genom regelbundna eurotoppmöten. De fördragsländer som inte har infört euron ska delta i eurotoppmötenas diskussioner åtminstone en gång per år. Fördragsländernas nationella parlament ska tillsammans med Europaparlamentet organisera ett samarbete för att diskutera de frågor som regleras i fördraget.

Fördragets regler är bara bindande för de euroländer som har godkänt fördraget. Sverige och de andra fördragsländer som inte har infört euron som valuta kan emellertid meddela att de ska vara bundna av alla eller delar av fördragets regler.

Motionernas huvudsakliga innehåll

I motion 2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V) yrkas på avslag på regeringens förslag att godkänna fördraget. Motionärerna anser att fördraget kraftigt beskär ländernas finanspolitiska beslutanderätt, och de tar avstånd från en sådan utveckling. Motionärerna anser också att det finns en uppen-

bar risk för att fördraget låser fast en åtstramningspolitik som hämmar en ekonomisk återhämtning i euroländerna. På så sätt kan fördragets budgetregler få negativa konsekvenser för den exportberoende svenska ekonomin.

Även i motion 2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD) yrkas avslag på regeringens förslag. Motionärerna menar att varje land måste ha möjlighet och rätt att föra en självständig ekonomisk politik. Valutaunionen innebär tvärtom att beslutsfattandet har gjorts gemensamt för länder med mycket olika förutsättningar. Detta innebär enligt motionärerna ett hot mot freden genom att den nationella suveräniteten och förtroendet mellan länderna urholkas. Fördraget förstärker denna utveckling genom att EU:s makt över medlemsstaterna ökar ytterligare. I motionen finns också ett resonemang om att Sverige saknar ett formellt juridiskt undantag från att införa euron. Så länge som ett sådant undantag saknas anser motionärerna att det finns skäl att motsätta sig ytterligare centralisering inom EMU.

I motion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen vad som bör beaktas vid ett svenskt godkännande av fördraget. I motionen redogörs för de krav som Socialdemokraterna har ställt på fördraget för att kunna ge det sitt stöd. Kraven handlade om att svenskt inflytande skulle säkerställas, att Sverige inte skulle bindas av fördragets finanspolitiska bestämmelser och att fördraget skulle respektera den roll som arbetsmarknadens parter har i ländernas nationella system. Motionärerna anser att dessa krav är uppfyllda och stöder därför Sveriges anslutning till fördraget utan att det blir bindande för Sverige. Avslutningsvis betonar motionärerna att de finanspolitiska reglerna inte heller får bli bindande för Sverige om de i framtiden skulle införlivas i EU:s fördrag och att riksdagen måste godkänna en eventuell fördragsändring.

I motion 2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) föreslås dels att riksdagen avslår propositionen, dels att regeringen bör förhandla fram ett svenskt permanent undantag från euron. Motionärerna anser att Sverige inte bör binda upp sig i ytterligare mellanstatliga avtal som reglerar euroländerna så länge som Sverige saknar ett permanent undantag från euron. Fördragets regler om budgetbalans välkomnas i princip som ett steg för att få ordning på de statsfinansiella problemen i vissa länder. Motionärerna ser dock en risk i att målet för budgetbalansen är satt som ett årligt strukturellt sparande. För det första saknas det en vedertagen definition av det strukturella sparandet, vilket öppnar för manipulation. För det andra kan ett årligt balanskrav begränsa utrymmet för offentliga stimulansåtgärder vid snabba efterfrågefall. Motionärerna anser att det svenska finanspolitiska ramverket med ett överskottsmål på 1 procent av BNP över konjunkturyckeln bättre infriar intentionerna i fördraget.

I motion 2012/13:Fi295 av Ulf Holm och Mats Pertoft (båda MP) föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att införa ett svenskt juridiskt undantag från det tredje steget i EMU. I folkomröstningen 2003 sade

svenska folket nej till att införa euron som valuta. Det måste, skriver motionärerna, leda till att Sverige ges ett faktiskt formellt bindande juridiskt undantag från EMU:s tredje steg, i likhet med de undantag som Danmark och Storbritannien har. Att inte agera för att förhandla fram ett sådant undantag skulle visa på en bristande respekt för demokratin. Rent juridiskt, resonerar motionärerna, är Sverige bundet att delta i EMU fullt ut enligt EU:s fördrag. Den svenska hållningen har hittills passivt accepterats, och det anses inte troligt att övriga medlemsstater skulle tvinga Sverige att införa euron. Men att Sverige är bundet att införa euron enligt EU-fördragen, och risken för att detta kan komma att återopas i olika sammanhang, är skäl i sig för att begära ett juridiskt hållbart undantag, enligt motionärerna.

Konstitutionsutskottets yttrande

Finansutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och motionerna.

Konstitutionsutskottet tar i sitt yttrande (2012/13:KU4y) upp de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget och vissa andra frågor. Konstitutionsutskottet bedömer att riksdagen kan besluta om att godkänna fördraget i vanlig ordning med enkel majoritet eftersom fördraget inte förutsätter en ändring av grundlagen eller att riksdagen överlåter någon beslutanderätt. Konstitutionsutskottet konstaterar att fördragets regler bara kan bli bindande för Sverige om Sverige inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av reglerna. Konstitutionsutskottet bedömer att båda fallen skulle kräva ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen.

Vidare anser konstitutionsutskottet att det är naturligt att regeringen informerar och samråder med riksdagen inför de eurotoppmöten som Sverige deltar i enligt fördraget på samma sätt som regeringen informerar och samråder med riksdagen om EU-frågor. Som ordningen för information och samråd i EU-frågor är reglerad omfattar den förvisso inte de förhållanden som avses i fördraget, eftersom fördraget är slutet vid sidan av EU-samarbetet. Konstitutionsutskottet bedömer dock att fördraget kännetecknas av en institutionell och rättslig närhet till EU-samarbetet och EU-rätten. Mot bakgrund av detta och av betydelsen av de frågor som regleras i fördraget, och som kommer att prägla eurotoppmötenas diskussioner, är det enligt konstitutionsutskottet naturligt att tillämpa ordningen för information och samråd i EU-frågor även i frågor inför dessa möten.

När det gäller det mellanparlamentariska samarbete som nämns i fördragets artikel 13 anser konstitutionsutskottet att det är oklart om samarbetsformen med stora konferenser är tillräckligt effektiv för de frågor som fördraget rör. Konstitutionsutskottet påminner också om att utskottsledamö-

ter som framför åsikter i samarbetet mellan parlamenten gör det i egen- skap av partiföreträdare, inte som företrädare för utskottet som riksdagsor- gan.

Slutligen konstaterar konstitutionsutskottet att en ändring av EU:s för- drag för att införa fördragets regler i EU:s rättsliga ramar skulle kräva riksdagens godkännande. Samtidigt noterar konstitutionsutskottet att Euro- peiska rådets ordförande i en rapport bedömt att regler som liknar de som finns i fördragets artiklar 3, 6 och 8 skulle kunna föras in i ett av EU- fördragens protokoll genom ett enhälligt beslut av EU:s ministerråd. Artik- larna innehåller krav på nationell lagstiftning om budgetbalans med automatisk korrigering, domstolens befogenhet att pröva detta samt krav på förhandsinformation om planerade emissioner av skuldbrev. Konstitu- tionsutskottet konstaterar att Sverige visserligen skulle ha vetorätt vid beslutstillfället men anser att ett införlivande av fördragets regler i EU:s rättsliga ramar, med tanke på frågans betydelse, bör ske genom en ändring av EU-fördragen och inte genom ett rådsbeslut som binder Sverige.

Samarbete mellan parlamenten i EU – artikel 13

Enligt fördragets artikel 13 kommer fördragsländernas nationella parlament och Europaparlamentet tillsammans att bestämma hur man bör organisera och främja en konferens som sammanför företrädare för de berörda utskot- ten i de nationella parlamenten och i Europaparlamentet. Syftet med konfe- rensen är att diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget.

Regeringen anser (propositionen s. 29) att det är positivt, inte minst för att främja den demokratiska legitimiteten, att fördraget anger att de för- dragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet ska arrangera konferenser för att diskutera de frågor som regleras i fördraget.

För det mellanparlamentariska samarbetet i EU finns i dag tre reglerade konferenser:

- EU-talmanskonferensen, som samlar talmännen i EU-ländernas parla- ment och Europaparlamentet. Konferensen möts en gång per år och övervakar samordningen av de mellanparlamentariska aktiviteterna.
- Cosac, som samlar ledamöter från parlamentens EU-organ (i riksdagen EU-nämnden). Cosac möts en gång varje halvår, med föregående ord- förändamöten. Syftet är att utbyta information, bästa praxis och åsikter i EU-frågor.
- GUSP/GSFP-konferensen, som samlar ledamöter från parlamentens utri- kes- och försvarsutskott. Konferensen möts en gång varje halvår för att diskutera frågor om den gemensamma utrikes- och säkerhetspoliti- ken (GUSP) och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP).

Vid sidan av de reglerade konferenserna finns det ett antal mer informella möten för kontakter mellan utskotten i de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Dessa möten är i jämförelse med konferenserna inte etablerade genom en särskild överenskommelse mellan parlamenten, och de följer ingen arbetsordning. På det ekonomisk-politiska området finns det i dag två sådana regelbundna möten:

- utskottsordförandemöten i EU:s ordförandeland
- Europeiska parlamentsveckan i Europaparlamentet.

Möten mellan ordförandena för parlamentens finansutskott hålls enligt praxis en gång varje halvår i regi av parlamentet i det land som är ordförande i EU:s ministerråd. Även om mötena följer ett etablerat format så ligger ansvaret för mötena på ordförandeparlamentet. Det finns därmed en naturlig variation i hur mötena genomförs. Återkommande teman för mötena de senaste åren har varit EU:s fleråriga budgetram, den ekonomisk-politiska samordningen i EU och andra aspekter av den ekonomiska krisen.

Det andra forumet är direkt kopplat till den s.k. europeiska planeringsterminen. Europaparlamentets ekonomi-, budget- och sysselsättningsutskott har sedan planeringsterminen inrättades 2011 bjudit in motsvarande utskott i de nationella parlamenten till möten på teman med anknytning till terminen. Från och med 2013 har Europaparlamentet gett konceptet en fastare och utvidgad form genom vad som kallas Europeiska parlamentsveckan om den europeiska planeringsterminen. I parlamentsveckan ingår inledande partigruppsmöten och parallella möten arrangerade av Europaparlamentets ekonomi-, budget- och sysselsättningsutskott. Utskottsmötena ramar in av ett inledande och ett avslutande plenum. Europaparlamentets ambitioner att samla parlamenten till en behandling av den europeiska planeringsterminen får ses som en försöksverksamhet. Hur den utvecklar sig i framtiden är oklart.

Tidigare uttalanden

Riksdagen har inte tidigare behandlat frågan om en artikel 13-konferens. Talmannen har emellertid i samråd med företrädarna för riksdagens partigrupper framfört en hållning i diskussionen inom EU-talmanskonferensen. Hållningen innebär att man bör bygga vidare på det befintliga samarbetet mellan parlamentens utskott snarare än att inrätta några nya forum (dnr RD-1.8.1-904-2012/13).

Den hållning som talmannen har framfört är i linje med utrikesutskottets överväganden i den jämförbara diskussionen om att inrätta GUSP/GSFP-konferensen. Utrikesutskottet ansåg (utl. 2010/11:UU11 s. 20) att de nationella parlamenten i och med Lissabonfördraget har huvudansvaret för den parlamentariska kontrollen av GUSP och GSFP. I ljuset av diskussionen om den mellanparlamentariska kontrollen såg utrikesutskottet ett värde i en mellanparlamentarisk plattform för informations- och erfarenhetsutbyte under ledning av nationella parlament. Utrikesutskottet ansåg att de

befintliga strukturerna för det mellanparlamentariska samarbetet mellan de berörda fackutskotten skulle kunna ligga till grund för samarbetet och vid behov utvecklas. Utrikesutskottet såg inget behov av några nya institutioner.

Diskussionen mynnade senare ut i att EU-talmanskonferensen etablerade en ny mellanparlamentarisk GUSP/GSFP-konferens som ersatte de tidigare mötena mellan ordförandena för parlamentens utrikes- och försvarsutskott. De nationella parlamenten deltar med sex ledamöter var och Europaparlamentet med 16 ledamöter (slutsatser från EU-talmanskonferensen i Warszawa den 20–21 april 2012).

Utrikesutskottets överväganden är förankrade i de allmänna riktlinjer för riksdagens deltagande i mellanparlamentariskt samarbete som Riksdagskommittén utarbetat och som riksdagen godkänt (framst. 2005/06:RS3 s. 84 f., bet. 2005/06:KU21). I riktlinjerna framhålls bl.a. att

- folkvalda nationella parlamentariker är en viktig länk mellan olika beslutsfattande nivåer i en internationaliserad och globaliserad omgivning
- dagens behov bör vara vägledande för riksdagens engagemang
- man bör rationalisera befintliga samarbeten snarare än att inrätta nya församlingar, inte minst med hänvisning till begränsade ekonomiska resurser
- verksamheten bör samordnas för att undvika dubbelarbete och säkerställa att riksdagens deltagande kan kopplas till det dagliga riksdagsarbetet, vilket normalt innebär att det är ledamöter från det utskott som har beredningsansvar för frågan som ska delta
- det bör skapas utrymme för ett fördjupat samarbete mellan de nationella parlamentens fackutskott, t.ex. inom EU.

Riktlinjerna sattes in i ett specifikt EU-sammanhang genom utredningen om tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen (2008/09:URF2 s. 49 f., framst. 2008/09:RS4). Utredningen framhöll att riksdagsutskottens kontakter med sina motsvarigheter i de andra europeiska parlamenten är av särskild vikt i och med ordningen för regeringens överläggningar med utskotten om EU-frågor och den föreslagna subsidiaritetskontrollen. Utredningen reflekterade därefter över förutsättningarna för riksdagens deltagande och konstaterade att ståndpunkter som enskilda ledamöter eller grupper av ledamöter intar i olika mellanparlamentariska EU-organ inte binder riksdagen. Det är inte desto mindre viktigt, fortsatte utredningen, att synpunkter och åsikter som svenska företrädare framför är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier. Utredningen bedömde att detta krav ökar i och med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får genom Lissabonfördraget. Utredningens överväganden i denna del kommenterades i inte i riksdagsbehandlingen (bet. 2009/10:KU2).

Slutligen har riksdagen behandlat övergripande aspekter av det mellanparlamentariska samarbetet inom EU med anledning av den debatt om EU:s framtid som inleddes när Nicefördraget antogs (bet. 2000/01:KUU1

s. 55 f.). Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet (KUU) ansåg då att informationsutbyte mellan nationella parlament bör uppmuntras som ett komplement till den information som ges av den egna regeringen. Där- emot såg KUU flera inneboende problem i samarbeten som syftar till någon form av samfällid påverkan eller kontroll:

- Ytterligare en nivå läggs mellan väljarna och de organ som ska påverkas eller kontrolleras.
- För flertalet parlament är det mer ändamålsenligt att verka genom regeringen.
- Gemensamma meningsyttringar förutsätter kompromisser och att någonting alltså gör avkall på sin uppfattning.
- De nationella parlamenten har olika förutsättningar i samarbetet, och för svensk del skulle ett samfälligt agerande vara en direkt nackdel eftersom deltagande ledamöter inte kan ta ställning på riksdagens vägnar.

KUU reflekterade också över förhållandet mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet och såg även där ett inneboende problem. Samtidigt som Europaparlamentet aspirerar på att spela en central roll i samarbetet mellan de europeiska parlamenten, så är det i egenskap av EU-organ också en motpart till de nationella parlamenten. KUU påpekade att informationsutbyte är ett första steg i en ömsesidig påverkansprocess och att valet av informationskällor innebär att man i någon mening tar ställning till vilken påverkan man vill utsätta sig för. I det sammanhanget, och i ljuset av de nationella parlamentens intresse av att komma in tidigt i beslutsprocessen, underströk KUU att det är angeläget med en fortsatt diskussion om ett inbördes informationsutbyte mellan de nationella parlamenten och med andra EU-organ än Europaparlamentet.

Andra parlaments inställning

Den franska nationalförsamlingen har antagit ett förslag om en artikel 13-konferens. Enligt förslaget bör konferensen sammanträda två gånger per år med koppling till tidsplanen för den europeiska planeringsterminen. Förslaget innebär att de nationella parlamenten skulle delta med sex ledamöter var och att Europaparlamentet skulle delta med 16 ledamöter, precis som resultatet blev i diskussionen om GUSP/GSFP-konferensen. Som komplement till konferensens möten föreslås ett ständigt utskott som ska följa frågor som specifikt rör euroområdet. Utskottet skulle bestå av ett mindre antal ledamöter från parlamenten i euroländerna och från Europaparlamentet (text antagen av Frankrikes nationalförsamling nr. 48 av den 27 november 2012, informationsrapport nr. 202 av den 25 september 2012).

Talmännen för parlamenten i EU:s sex grundarländer och Europaparlamentet har enats om ett underlag för en fortsatt diskussion om en artikel 13-konferens. Underlaget ligger nära den franska nationalförsamlingens förslag. Den avgörande skillnaden är att det inte innehåller något ständigt utskott för frågor om valutaunionen. Talmansgruppen föreslår att konferen-

sen ska mötas minst två gånger per år varav en gång i Europaparlamentet. EU-ordförandelandets parlament ska vara ordförande för konferensen men organisera den gemensamt med Europaparlamentet. Även i detta förslag skulle de nationella parlamenten delta med sex ledamöter och Europaparlamentet med 16 (dnr RD-1.7.4-990-2012/13).

Det mellanparlamentariska samarbete som förutses i artikel 13 berörs även i Europeiska rådets arbete med att ta fram en plan för en verklig ekonomisk och monetär union. Det brittiska underhuset har i det sammanhanget ifrågasatt att det mellanparlamentariska samarbetet enligt artikel 13 har kopplats så starkt till den europeiska planeringsterminen (HC 86-xxiv). Underhuset anser också att samtliga EU-länders parlament måste delta i samarbetet, att samarbetet måste vara förenligt med nationella granskingsförfaranden samt att det måste respektera de nationella parlamentens och Europaparlamentets olika befogenheter (HC 86-xxviii).

Även den finska riksdagens stora utskott har berört artikel 13 i ett utlåtande om framtidens EMU (stora utskottets utlåtande 4/2012). I utlåtandet framhålls att en mellanparlamentarisk konferens i sig inte kan ge demokratisk legitimitet. Konferenser av den typ det är fråga om kan ge tillfälle till informationsutbyte men anses inte ha förutsättningar för att på ett meningsfullt sätt kunna diskutera och ta ställning till frågor på förhand. Konferenser kan alltså ge värdefulla bidrag till deltagarnas arbete i hemparlamenten men inte ersätta detta arbete.

Finansutskottet granskar diskussionen om framtidens EMU i särskild ordning. Utskottet redovisar sin granskning i utlåtande 2012/13:FiU29.

I övrigt har parlamenten redovisat preliminära tankar om en artikel 13-konferens i en underlagsrapport till Cosacs möte hösten 2012 (Cosacs 18:e halvårsrapport). Den bild som ges i rapporten, och som också blev Cosacs slutsats, är att det råder delade meningar. Några parlament anser att det inte behövs några nya forum. I stället anges de befintliga mötena mellan finansutskottsordförandena eller Cosac som lämpliga forum. Ett antal parlament ser framför sig att en ny särskild konferens etableras, liknande Cosac eller GUSP/GSFP-konferensen. Europaparlamentet framförde att det inte har tagit någon formell ställning till just artikel 13 men att parlamentet är angeläget om att förstärka det mellanparlamentariska samarbete som har utvecklats inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Utskottets överväganden

Godkännande av fördraget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen godkänner fördraget.

Jämför reservationerna 1 (MP), 2 (SD) och 3 (V).

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

Motionerna

Vänsterpartiet föreslår i kommittémotion 2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. att riksdagen avslår regeringens förslag att riksdagen ska godkänna fördraget. Förslag om att avslå regeringens förslag framställs även i motion 2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD) och i kommittémotion 2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 1.

Socialdemokraterna föreslår i kommittémotion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till regeringen om vad man bör beakta om Sverige godkänner fördraget. Motionen redogör för de krav som Socialdemokraterna har ställt på fördraget för att kunna ge det sitt stöd. Kraven handlade om att svenskt inflytande skulle säkerställas, att Sverige inte skulle bindas av fördragets finanspolitiska regler och att fördraget skulle respektera den roll som arbetsmarknadens parter har i ländernas nationella system.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet bedömer att riksdagen kan fatta beslut om att godkänna fördraget i enlighet med regeringens förslag i vanlig ordning med enkel majoritet eftersom fördraget varken förutsätter någon grundlagsändring eller överlåtelse av beslutanderätt.

I fråga om regeringens deltagande i eurotoppmöten anser konstitutionsutskottet att det är naturligt att ordningen för information och samråd mellan regeringen och riksdagen i EU-frågor även tillämpas i frågor inför eurotoppmötena.

När det gäller det mellanparlamentariska samarbete som nämns i fördragets artikel 13 anser konstitutionsutskottet att det är oklart om samarbetsformen med stora konferenser är tillräckligt effektiv för de frågor som fördraget rör. Konstitutionsutskottet påminner också om att utskottsledamö-

ter som framför åsikter i samarbetet mellan parlamenten gör det i egen-
skap av partiföreträdare, inte som företrädare för utskottet som riksdagsor-
gan.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att den ekonomiska och finansiella krisen tydligt har visat på vikten av ett stabilt finanspolitiskt regelverk. Det gäller inte minst euroländerna som genom den gemensamma valutan påverkar varandra i stor utsträckning. Sverige har aktivt bidragit till förstärkningarna av regelverket på EU-nivå genom bl.a. revideringen av stabilitets- och tillväxtpakten och de övriga reglerna i den s.k. sexpacken. Fördraget är ett viktigt bidrag till att stärka regelverket på nationell nivå i euroländerna och kan hjälpa länderna att uppnå hållbara offentliga finanser. Sveriges ekonomi är beroende av handeln med euroländerna. Ett väl fungerande euroområde är därför av stor vikt för Sverige. Att Sverige godkänner fördraget är också en viktig signal om att Sverige ger euroländerna stöd att ta de steg som de anser nödvändiga för att bemästra den pågående skuldskrisen och bygga en fast grund för att förhindra framtida kriser.

Utskottet anser att fördraget uppfyller de krav som regeringen och Socialdemokraterna enades om under förhandlingarna som villkor för att acceptera fördraget. Fördraget innebär inte några rättsliga skyldigheter för Sverige förrän Sverige på egen hand vill det eller inför euron som valuta. Fördraget ger också Sverige möjlighet till insyn och inflytande genom att länder som inte har infört euron som valuta men som godkänt fördraget får delta vid vissa eurotoppmöten. Det framgår slutligen av fördraget att EU och fördragsländerna ska respektera den särskilda roll som arbetsmarknadens parter har enligt ländernas lagstiftning eller nationella system när de genomför fördraget. Med detta anser utskottet att motion 2012/13:Fi7 i denna del är besvarad.

Enligt utskottet är det en förutsättning för att riksdagen ska godkänna fördraget att det inte påverkar Sveriges beslutanderätt över finanspolitiken och riksdagens budgetmakt. Utskottet delar därför regeringens uppfattning att Sverige inte ska förklara sig bundet av fördragets regler.

Utskottet anser liksom konstitutionsutskottet att det är naturligt att regeringen informerar och samråder med riksdagen inför eurotoppmöten på samma sätt som gäller för information och samråd i EU-frågor. Utskottet ansluter sig i övrigt till vad konstitutionsutskottet framför i sitt yttrande.

Utskottet övergår nu till frågan om ett samarbete mellan fördragsländernas parlament och Europaparlamentet i enlighet med fördragets artikel 13. Utskottet förordar att parlamenten i första hand bygger vidare på det befintliga samarbetet på utskottsnivå, t.ex. de möten som ordnas varje halvår mellan ordförandena i parlamentens finansutskott. Det kan enligt utskottet finnas behov av att utveckla och effektivisera de befintliga utskottsordförandemötena så att de bättre svarar mot den roll som anges i fördraget.

Det bör enligt utskottets mening vara de berörda mötesdeltagarnas uppgift att utvärdera samarbetet dem emellan och anpassa det på ett sätt som de anser är lämpligt. Utskottet ser inga skäl att etablera en ny mellanparlamentarisk institution med anledning av fördraget. I likhet med konstitutionsutskottet ställer sig utskottet tveksamt till om samarbetsformen med stora konferenser erbjuder parlamenten bättre förutsättningar för att utbyta information och erfarenheter än vad de befintliga nätverken mellan parlamentens utskott gör.

Vidare anser utskottet att alla EU-länders nationella parlament måste delta i alla delar av ett samarbete som baseras på fördragets artikel 13. Det innebär att även parlamenten i de länder som inte har anslutit sig till fördraget bör delta, i nuläget Tjeckien och Storbritannien. Det innebär också att samtliga parlament bör delta i diskussionerna om frågor som rör valutaunionen och att parlamenten, inklusive Europaparlamentet, bör representeras på ett jämlikt sätt. Utskottet instämmer i vad regeringen säger om vikten av att värna sammanhållningen inom EU och anser att även de nationella parlamenten har ett ansvar för att i sitt samarbete motverka en uppdelning mellan EU:s medlemsstater.

Avslutningsvis anser utskottet att de nationella parlamenten har huvudansvaret för den parlamentariska förankringen och kontrollen av samordningen inom EU av medlemsstaternas ekonomiska politik. Riksdagen fullföljer detta ansvar mest effektivt genom att verka genom regeringen som företrädar Sverige i Europeiska rådet och EU:s ministerråd. Inte desto mindre ser utskottet att utbytet med andra parlament kan ge värdefulla perspektiv som kan berika det dagliga riksdagsarbetet. Det är utskottets mening att utbytet bör ledas av de nationella parlamenten utifrån deras behov.

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner fördraget med enkel majoritet, i enlighet med vad konstitutionsutskottet har anfört i sitt yttrande. Utskottet tillstyrker således propositionen och avstyrker motionerna.

Framtida bindning till fördragets regler

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen beslutar att tillkännage för regeringen att en framtida bindning till fördragets regler ska underställas en ny prövning av riksdagen.

Propositionen

Enligt propositionen innebär fördraget inte några rättsliga skyldigheter för Sverige så länge Sverige inte inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av fördragets regler. Fördraget påverkar inte Sveriges ställning i förhållande till euron, och regeringen anser att Sverige inte ska vara bundet av fördraget.

Om riksdagen godkänner fördraget och Sverige i framtiden vill binda sig vid fördragets bestämmelser skulle det enligt propositionen kräva ytterligare ett ställningstagande från riksdagen eftersom det förutsätter att budgetlagen ändras. Enligt regeringen kan det då även behövas andra ändringar av det svenska finanspolitiska ramverket. Riksdagens godkännande skulle enligt propositionen också krävas om EU-fördragen ändras för att införa fördragets regler i EU:s rättsliga ramar.

Motionen

Socialdemokraterna föreslår i kommittémotion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. att riksdagen ska göra ett tillkännagivande till regeringen om vad man bör beakta om Sverige godkänner fördraget. Motionärerna menar bl.a. att fördragets finanspolitiska regler inte får bli bindande för Sverige även om de senare kommer att föras in i EU:s fördrag. Undantaget från att överlåta beslutanderätt från riksdagen till EU när det gäller finanspolitiken och EU-domstolens sanktionsmöjligheter måste då kvarstå. En ändring av EU:s fördrag måste, betonar motionärerna, bli föremål för en ny behandling av riksdagen.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet konstaterar att fördragets regler bara kan bli bindande för Sverige om Sverige inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av reglerna. Konstitutionsutskottet bedömer att båda fallen skulle kräva ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen.

Vidare konstaterar konstitutionsutskottet att en ändring av EU:s fördrag för att införa fördragets regler i EU:s rättsliga ramar skulle kräva riksdagens godkännande. Konstitutionsutskottet noterar samtidigt att det finns en möjlighet att införa vissa av fördragets regler i ett av EU-fördragens protokoll genom ett särskilt lagstiftningsförfarande där rådet ska besluta enhälligt. Det innebär visserligen att Sverige har vetorätt i rådet vid beslutstillfället, men med tanke på frågans betydelse anser konstitutionsutskottet att fördragets regler bör införas genom en ändring av EU-fördragen och inte genom ett rådsbeslut som binder Sverige.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att fördraget vid ett svenskt godkännande bara medför rättsliga skyldigheter för Sverige om Sverige i framtiden inför euron som valuta eller förklarar sig bundet av fördragets regler. Utskottet gör samma bedömning som konstitutionsutskottet att det under alla omständigheter krävs ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen oavsett vilket av dessa två alternativ som skulle ligga till grund för en eventuell framtida svensk bindning.

När det gäller frågan om att införa regler som motsvarar de i fördraget i EU:s rättsliga ramar konstaterar utskottet, liksom konstitutionsutskottet och regeringen, att en framtida ändring av EU-fördraget skulle behöva riksdagens godkännande. Det betyder att reglerna i fördraget inte heller på det sättet kan bli bindande för Sverige utan att riksdagen först godkänner det.

Utskottet noterar möjligheten att införa vissa av reglerna i fördraget i ett av EU-fördragets protokoll genom ett enhälligt beslut i EU:s ministerråd. Utskottet anser i likhet med konstitutionsutskottet att det tillvägagångssättet inte är önskvärt med hänsyn till frågans vikt. Det är utskottets mening att Sverige, om det skulle bli aktuellt, inte bör ställa sig bakom ett sådant förslag i EU:s ministerråd utan ett uttryckligt medgivande från riksdagen, om det skulle innebära att Sverige kom att bindas av finanspolitiska regler som motsvarar dem i fördraget.

Utskottet konstaterar i likhet med regeringen att det inte är aktuellt att binda Sverige vid fördragets regler. Om frågan på något sätt skulle aktualiseras i framtiden anser utskottet att ett sådant beslut ska underställas riksdagen för prövning. Detta anser utskottet att riksdagen som sin mening bör ge regeringen till känna.

Med det ovan sagda anser utskottet att motion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del är besvarad.

Svenskt undantag från EMU

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motioner om att förhandla fram ett formellt undantag från den gemensamma valutan euron.

Jämför reservation 4 (MP, SD, V).

Motionerna

Miljöpartiet föreslår i kommittémotion 2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. yrkande 2 och i motion 2012/13:Fi295 av Ulf Holm och Mats Pertoft att regeringen bör agera för att förhandla fram ett juridiskt bindande undantag för Sverige från valutaunionen.

Tidigare behandling i riksdagen

Finansutskottet har flera gånger tidigare behandlat förslag om ett svenskt formellt undantag från valutaunionen. Senast behandlade utskottet liknande förslag i betänkande 2011/12:FiU40 om riksdagens godkännande av en ändring av artikel 136 i fördraget om EU:s funktionssätt. Utskottet avstyrkte då förslagen med motiveringen att utskottet står fast vid sin tidigare bedömning att Sverige inte behöver ett formellt undantag från EMU. Bedömningen gjordes mot bakgrund av att kommissionen efter den svenska folkomröstningen 2003 förklarade att det inte är nödvändigt med ett formellt undantag om att Sverige inte behöver införa euron.

Sveriges hållning till valutaunionen grundas på riksdagens beslut enligt betänkande 1997/98:FiU9 Sverige och den ekonomiska och monetära unionen (prop. 1997/98:25). Beslutet innebär att Sverige inte deltar i valutaunionen från början och att frågan om ett senare deltagande ska underställas svenska folket för prövning med slutligt beslut av riksdagen.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet står fast vid sin tidigare bedömning att Sverige inte behöver ett formellt undantag från valutaunionen. Att Sverige godkänner fördraget påverkar inte Sveriges ställning i förhållande till euron. Fördraget påverkar inte heller förutsättningarna för Sverige att införa euron som valuta. Utskottet ser därför ingen anledning att nu omvärdera sin tidigare bedömning.

Utskottet avstyrker motionerna.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Godkännande av fördraget, punkt 1 (MP)

av Per Bolund (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 1 och avslår proposition 2012/13:39 och motionerna 2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V), 2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD) och 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del.

Ställningstagande

Fördraget är det senaste initiativet för att mildra effekterna av den pågående statsfinansiella krisen inom euroområdet och för att förebygga framtida kriser. Trots att Sverige inte är ett euroland har regeringen valt att förhandla om fördraget och föreslå att riksdagen ska godkänna det. Jag motsätter mig att Sverige inför euron som valuta. Ett valutaområde som euroområdet, med så stora nationella skillnader mellan länderna som ingår i det, skapar stora spänningar. Det har inte minst den senaste finansiella krisen visat. En viktig bidragande orsak till den nuvarande krisen är den gemensamma räntepolitik som Europeiska centralbanken (ECB) drivit och de alltför låga upplåningskostnader som delar av det krisdrabbade euroområdet haft som en följd av detta.

Jag anser att Sverige bör förhandla fram ett permanent undantag från euron. Innan ett sådant permanent undantag finns anser jag inte att Sverige bör binda upp sig i ytterligare mellanstatliga avtal som reglerar euroländerna.

Jag tycker naturligtvis att det är positivt att euroländerna själva tar tag i sina ekonomiska problem. Sverige är ett litet exportberoende land och som sådant är vi i stort beroende av stabilitet i vår omvärld. Ekonomiska problem i euroområdet drabbar därför även Sverige. Däremot anser jag att euroländerna själva är de som har huvudansvaret för att skapa ekonomisk stabilitet inom euroområdet.

Fördragets regel om en budget i balans är i princip positiv och ett steg i rätt riktning för att få ordning på ett antal länders statsfinansiella problem. Det finns dock en risk med att målet för budgetbalans i fördraget är satt som ett årligt strukturellt sparande. För det första saknas det en vedertagen definition av det strukturella sparandet, vilket öppnar för manipulation. För det andra kan ett årligt balanskrav begränsa utrymmet för offentliga stimulansåtgärder vid snabba fall i efterfrågan.

Jag anser därför att riksdagen bör avslå propositionen. Jag tillstyrker därmed motion 2012/13:Fi8 (MP) yrkande 1 och avstyrker motionerna 2012/13:Fi5 (V), 2012/13:Fi6 (SD) och 2012/13:Fi7 (S) i denna del.

2. Godkännande av fördraget, punkt 1 (SD)

av Sven-Olof Sällström (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att fördraget ytterligare förstärker EU:s makt över medlemsstaterna och att detta hotar den fredliga samvaron dem emellan. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD) och avslår proposition 2012/13:39 och motionerna 2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V), 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del och 2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Jag anser att varje land måste ha en möjlighet och en rättighet att föra en ekonomisk politik som passar just det egna landet. Detta gäller så klart inte bara finanspolitiken utan även penningpolitiken. Valutaunionen innebär att beslutsfattandet gjorts gemensamt för länder med mycket olika förutsättningar. Jag ser problem med detta, inte bara utifrån en strikt ekonomisk aspekt. Euron och urholkandet av de fria nationernas rätt att vara just fria nationer är i dag det enskilt största hotet mot freden i Europa. Den vänder folk mot sina folkvalda och länder mot sina grannar. Gamla fiender, som blivit vänner, blir fiender på nytt. Detta urholkande av förtroende kan på sikt bli mer kostsamt än bristfälliga statsfinanser.

En ökad centralisering av makt och en penningpolitik som samordnas mellan länder med olika förutsättningar och målsättningar har således kommit att innebära stora bekymmer. Det svar och den lösning som presenteras i fördraget innebär mer av samma vara, i stället för mindre. EU:s makt och inflytande över medlemsstaternas ekonomiska politik ska öka i så gott som samtliga avseenden.

Min utgångspunkt är att Sverige inte ska ansluta sig till Ekonomiska och monetära unionen. Den är också att ifrågasätta och invända mot felaktiga och dåliga beslut som de nuvarande euroländerna fattar, trots att de inte uppenbart eller direkt påverkar Sverige. Denna utgångspunkt kommer som ett resultat av regeringens ovilja att diskutera fram ett formellt och juridiskt undantag för Sverige att införa euron som valuta. Så länge Sverige är legalt bundet att avskaffa kronan till förmån för euron kommer mitt motstånd mot en ytterligare centralisering av makten inom EMU att kvarstå.

Jag är en stark Europavän och anser att hela Europa har att vinna på fri handel och frivilligt samarbete. Här ingår att värna den inre marknaden, men också att bekämpa den tilltagande överstatligheten, den växande federalismen och nedmonteringen av Europas fria nationer. De som driver denna utveckling framåt är i dag det största hotet mot freden i Europa.

Jag anser därför att riksdagen bör avslå propositionen och som sin mening ge regeringen till känna vad som anförs i reservationen. Jag tillstyrker därmed motion 2012/13:Fi6 (SD) och avstyrker motionerna 2012/13:Fi5 (V), 2012/13:Fi7 (S) i denna del och 2012/13:Fi8 (MP) yrkande 1.

3. Godkännande av fördraget, punkt 1 (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår propositionen och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att fördraget låser fast euroländerna i en åtstramningspolitik som hämmar deras ekonomiska återhämtning. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V) och

avslår proposition 2012/13:39 och motionerna

2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD),

2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) i denna del och

2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 1.

Ställningstagande

Jag anser att fördraget kraftigt beskär den nationella beslutanderätten över finanspolitiken inom EU. Jag tar avstånd från en sådan utveckling och anser därför att riksdagen inte bör godkänna fördraget. EU har behandlat den ekonomiska krisen som framför allt ett uttryck av bristande budgetdisciplin. Jag menar att det är en felaktig analys. De statsfinansiella problemen inom euroområdet är i hög grad en konsekvens av den ekonomiska krisen och inte en orsak till densamma.

Eurokrisen är en strukturell kris som har sin grund i att valutaunionen låser fast länderna i en gemensam penning- och valutapolitik. Detta har resulterat i privata sparandeobalanser och stora skillnader i konkurrenskraft inom valutaunionen, vilket manifesteras i de stora och växande skillnaderna i bytesbalanserna sedan den gemensamma valutan infördes. Därtill har frånvaron av nationella centralbanker som kan garantera ländernas statskulder kraftigt förvärrat krisen.

Fördraget är ett uttryck för att EU endast beaktar den ena sidan av obalanserna i valutaunionen, dvs. underskotten i bytesbalanserna och de statsfinansiella problem som är kopplade till dessa. Den nuvarande politiken lägger hela bördan på underskottsländerna att åstadkomma den nödvändiga anpassningen. En balanserad politik för att komma till rätta med obalanserna i valutaunionen borde innebära att man också lägger kraft på att minska överskotten i de nordeuropeiska länderna.

Den förda politiken, i form av bl.a. sänkta löner, urholkade fackliga rättigheter och neddragningar i offentliga välfärdsprogram, har snarast förlängt och fördjupat den ekonomiska krisen. Politiken har resulterat i minskad tillväxt och ökad arbetslöshet, vilket leder till statsfinansiella problem och nya krav på besparingar. Det finns en uppenbar risk att fördraget ”institutionaliserar” en åtstramningspolitik som försvårar euroländernas ekonomiska återhämtning. Som ett litet exportberoende land påverkas Sverige i högsta grad av den ekonomiska utvecklingen i euroområdet. Fördragets budgetregler kan med andra ord få stora konsekvenser även på den svenska ekonomin.

Jag anser därför att riksdagen bör avslå propositionen och som sin mening ge regeringen till känna vad som anförs i reservationen. Jag tillstyrker därmed motion 2012/13:Fi5 (V) och avstyrker motionerna 2012/13:Fi6 (SD), 2012/13:Fi7 (S) i denna del och 2012/13:Fi8 (MP) yrkande 1.

4. Svenskt undantag från EMU, punkt 3 (MP, SD, V)

av Per Bolund (MP), Sven-Olof Sällström (SD) och Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som sägs i reservationen om att regeringen bör förhandla fram ett juridiskt undantag från euron. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP) yrkande 2 och

2012/13:Fi295 av Ulf Holm och Mats Pertoft (båda MP).

Ställningstagande

I folkomröstningen 2003 om att införa euron som valuta röstade en klar majoritet nej. Det var ett bra beslut av svenska folket. Vi anser att resultatet i folkomröstningen måste leda till att Sverige får ett juridisk hållbart undantag från att införa euron. Att regeringen valt att inte förhandla fram ett undantag i EU-fördraget är olyckligt och visar på en bristande respekt för folkviljan.

När reglerna om EMU infördes i Maastrichtfördraget förhandlade Storbritannien till sig ett undantag från det tredje steget, dvs. valutaunionen. Även Danmark fick ett undantag efter att danskarna sagt nej till Maastrichtfördraget i en folkomröstning. Undantagen finns i protokoll till EU:s fördrag och har därmed samma rättsliga värde som artiklarna i fördragen.

Sverige förhandlade inte till sig ett undantag vid anslutningen till EU. I stället gjorde Sverige ett ensidigt uttalande om att Sveriges riksdag skulle besluta om Sveriges deltagande i valutaunionen vid ett senare tillfälle. Riksdagen beslutade hösten 1997 att Sverige skulle avvakta med att delta i EMU:s tredje steg.

Sveriges ensidiga undantag har dock inte stöd i EU:s fördrag. Rent juridiskt är Sverige bundet att delta i EMU fullt ut. Det följer av EU-medlemskapet och den fördragslojalitet som det innebär.

De andra EU-länderna har hittills accepterat Sveriges ensidiga undantag av politiska skäl. Det är inte heller troligt att övriga medlemsstater skulle tvinga in Sverige i valutaunionen, särskilt inte med tanke på resultatet i folkomröstningen.

Situationen är ändå inte tillfredsställande. Det faktum att Sverige är bundet av fördragen att införa euron och att det kan komma att påpekas i olika sammanhang är skäl nog för att begära ett juridisk hållbart undantag. Det är också ett självändamål att EU:s fördrag, liksom lagar och regler i övrigt, svarar mot den faktiska verkligheten. Verkligheten är i detta fall otvetydig. Sveriges möjligheter att få ett undantag torde vara goda med tanke på att Danmark fick sitt undantag efter en folkomröstning.

Vi anser att riksdagen som sin mening bör ge regeringen detta till känna. Vi tillstyrker därmed motionerna 2012/13:Fi8 (MP) yrkande 2 och 2012/13:Fi295 (MP).

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen:

Riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

Följdmotionerna

2012/13:Fi5 av Ulla Andersson m.fl. (V):

Riksdagen avslår regeringens förslag om att riksdagen ska godkänna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen i enlighet med vad som anförs i motionen.

2012/13:Fi6 av Sven-Olof Sällström och Johnny Skalin (båda SD):

Riksdagen avslår proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.

2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vad som bör beaktas vid ett svenskt godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen.

2012/13:Fi8 av Per Bolund m.fl. (MP):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2012/13:39 Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör förhandla fram ett svenskt permanent undantag från euron.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2012

2012/13:Fi295 av Ulf Holm och Mats Pertoft (båda MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inleda förhandlingar i EU om att införa ett svenskt juridiskt undantag från det tredje steget i Ekonomiska och monetära unionen (EMU).

BILAGA 2

Konstitutionsutskottets yttrande 2012/13:KU4y

Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen

Till finansutskottet

Finansutskottet beslutade den 6 december 2012 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2012/13:39 samt de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande frågan om de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget och andra frågeställningar som berör utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Konstitutionella förutsättningar för Sveriges godkännande av fördraget

Gällande ordning

Enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) ingås överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer av regeringen. Om en för riket bindande internationell överenskommelse förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om (t.ex. ett anslagsbeslut) får regeringen dock inte ingå en sådan överenskommelse utan att den har godkänts av riksdagen, vilket framgår av 10 kap. 3 § första stycket. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i en vanlig lag krävs att regeringen innan den ingår överenskommelsen inhämtar riksdagens godkännande. Riksdagsgodkännandet beslutas då med enkel majoritet (jfr 4 kap. 7 § RF).

Av 10 kap. 3 § andra stycket RF framgår att i fall en särskild beslutsordning föreskrivs för det riksdagsbeslut som förutsätts för riksdagens godkännande ska den beslutsordningen även tillämpas vid godkännandet av överenskommelsen. Om t.ex. en överenskommelse skulle förutsätta ändring i grundlag, krävs att riksdagsgodkännandet lämnas i samma form som gäller för grundlagsändringar (jfr 8 kap. 14–16 §§ RF). Detta innebär att frågan om godkännande av en internationell överenskommelse kan hänskjutas till en beslutande folkomröstning om överenskommelsen förutsätter grundlagsändring. Grundlagsstiftning är inte det enda fallet där regeringsformen föreskriver en särskild beslutsordning. På flera ställen ställs krav på kvalificerad majoritet eller särskilt flertal för beslut. Exempelvis finns i regeringsformen särskilda regler för beslut om sådana befogenhetsöverlåtelser som utan grundlagsändring kan göras inom ramen för unionssamarbetet (10 kap. 6 §) eller utanför unionssamarbetet (10 kap. 7 §). Det ankommer på riksdagen att senast i samband med godkännandet av en sådan överenskommelse också pröva om den förutsätter vissa andra riksdagsbeslut, t.ex. grundlagsändring eller befogenhetsöverlåtelser enligt 10 kap. 6–7 §§ RF.

Propositionen

I propositionen (prop. 2012/13:39) föreslås att riksdagen ska godkänna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (nedan fördraget). Fördraget innehåller bestämmelser som syftar till att stärka de offentliga finanserna och samordningen av den ekonomiska politiken i euroområdet. Fördraget innebär inte några rättsliga förpliktelser för de medlemsstater i Europeiska unionen som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte förklarar sin avsikt att vara

bundna av delar av fördraget. Genom att ratificera fördraget ger Sverige sitt stöd till euroländernas arbete med att stärka det ekonomisk-politiska regelverket i euroområdet, samtidigt som ett svenskt inflytande värnas och en uppdelning mellan euroländerna och EU:s övriga medlemsstater motverkas.

Sveriges bundenhet av fördraget

Regeringen bedömer i propositionen (s. 25 f.) att en ratificering av fördraget inte innebär att Sverige kommer att vara bundet av dess bestämmelser. Sverige kan enligt regeringen enbart bli bundet av bestämmelserna antingen genom att, efter riksdagens godkännande, på frivillig väg åta sig att vara bundet av vissa av bestämmelserna i fördraget eller genom att införa euron.

Regeringen anger i propositionen att skälen till denna bedömning är bl.a. att det av artikel 14 i fördraget och i ingressen till fördraget framgår att en medlemsstat som ratificerar fördraget, men som inte har eller inför euron som valuta eller förklarar sin avsikt att vid en tidigare tidpunkt vara bunden av vissa av fördragets bestämmelser, inte är bunden av dess bestämmelser. I propositionen anges att Sverige inte har infört euron och att regeringen inte heller i samband med ratificeringen kommer att avge någon förklaring om att Sverige ska vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. Vidare anges i propositionen att fördraget inte påverkar Sveriges status som medlemsland med undantag från att införa euron enligt artikel 139.1 i fördraget om EU:s funktionssätt (nedan EUF-fördraget). Rättsligt sett är Sveriges status i förhållande till euron reglerad av ett rådsbeslut¹ från 1998. Regeringen anser mot denna bakgrund att det står klart att Sverige, efter ratificeringen av fördraget, inte är bundet av dess bestämmelser. För det fall Sverige skulle införa euron ska dock samtliga av fördragets bestämmelser tillämpas i förhållande till Sverige fr.o.m. den dag som euron införs.

I propositionen anges även att det enligt 10 kap. 3 § första stycket RF krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller att en ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen beslutar om. Huruvida en svensk avsiktsförklaring om att bli bunden av bestämmelser i fördraget behöver godkännas av riksdagen är således enligt regeringen beroende av vilka ändringar som i sådana fall skulle behöva göras i det svenska finanspolitiska ramverket (jfr skr. 2010/11:79). I propositionen anges att även om det svenska överskottsmålet uppvisar stora likheter med fördragets krav på balans eller överskott i det offentliga sparandet finns betydande skillnader mellan regleringarna. Fördraget ställer t.ex. krav på att de finanspolitiska reglerna ska respekteras genom hela den nationella budgetprocessen, medan regleringen av det finanspolitiska ramverket i bud-

¹ Rådets beslut 98/317/EG av den 3 maj 1998 i enlighet med artikel 109j.4 i fördraget, se EGT L 139, 11.5.1998, s. 30.

getlagen (2011:203) uteslutande riktar sig till regeringen och således inte är bindande för riksdagen. För det fall Sverige skulle förklara sin avsikt att vara bundet av de finanspolitiska bestämmelserna i fördraget skulle därför en ändring i budgetlagen vara nödvändig. Även andra delar av fördraget kan enligt regeringen komma att kräva ändringar i det svenska finanspolitiska ramverket. Mot denna bakgrund krävs enligt regeringen ytterligare ställningstagande från riksdagen innan och för det fall Sverige i framtiden skulle vilja förklara sin avsikt att vara bundet av vissa bestämmelser i fördraget.

Av propositionen framgår (s. 24) även att artiklarna 12 och 13 i fördraget om styrning av euroområdet genom eurotoppmöten och konferenser ska tillämpas på alla berörda fördragsslutande parter fr.o.m. den dag då fördraget träder i kraft.

Godkännande av fördraget

Som framgått ovan föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna fördraget. Som skäl till förslaget anser regeringen (s. 28 f.) bl.a. att det är viktigt att förstärka det finanspolitiska ramverket för att uppnå hållbara offentliga finanser i euroområdet och att fördraget kan bidra till detta. Ingåendet av fördraget bör dock enligt regeringen inte ses som en helhetslösning på den nuvarande statsfinansiella krisen i euroområdet, utan snarare som en av flera viktiga åtgärder för att förebygga framtida kriser. Vidare anser regeringen att det bör vara euroländerna själva som bestämmer vilka regelverk som bäst gynnar dessa länders utveckling. Fördraget kan enligt regeringen bidra till att minska risken för att nya stora underskott och skulder byggs upp i euroländerna. Fördraget är vidare enligt regeringen på ett tydligt sätt sammanlänkat med EU-rätten och de redan existerande förfarandena för ekonomisk-politisk samordning. Detta är positivt, inte minst för mindre EU-länder som Sverige, då sammanhållningen av EU liksom respekten för befintliga regelverk upprätthålls. I propositionen anges att regeringen har stött arbetet med att förstärka euroområdets ekonomiska styrning, då Sverige har ett starkt intresse av att euroområdet fungerar väl eftersom den svenska ekonomin i hög grad är integrerad med euroområdet.

Fördraget innebär, i enlighet med vad som anförts ovan, inte några rättsliga förpliktelser för de medlemsstater som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte heller förklarat sin vilja att vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. För det fall fördragets finanspolitiska bestämmelser i framtiden skulle tillämpas i förhållande till Sverige skulle detta, som tidigare anförts, föranleda vissa ändringar i budgetlagen. I enlighet med 10 kap. 3 § första stycket RF bör därför, enligt regeringen, frågan om Sveriges tillträde till fördraget underställas riksdagens prövning.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har föreslagit att riksdagen godkänner det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen. När det gäller de konstitutionella förutsättningarna för Sveriges godkännande av fördraget vill utskottet anföra följande.

Som första fråga har utskottet att pröva om ett godkännande av fördraget kan beslutas inom ramen för gällande grundlag. Denna prövning följer av 10 kap. 3 § regeringsformen och avser dels om fördraget i de delar som ska tillämpas på Sverige innebär några befogenhetsöverlåtelser i enlighet med regeringsformens bestämmelser och i så fall om förutsättningarna för sådana överlåtelser är uppfyllda eller att godkännandet av fördraget kräver överlåtelser, dels om fördraget i något annat avseende förutsätter grundlagsändring. Vilket beslutsförfarande som ska användas för riksdagens godkännande av fördraget är avhängigt utfallet av denna prövning.

Såvitt utskottet kan bedöma innebär fördraget inte några rättsliga förpliktelser för medlemsstater som, i likhet med Sverige, inte har euron som valuta och inte heller förklarat sin vilja att vara bundet av vissa av fördragets bestämmelser. Av propositionen framgår även att artiklarna 12 och 13 i fördraget ska tillämpas på alla berörda fördragsslutande parter fr.o.m. den dag då fördraget träder i kraft. Utskottet bedömer att dessa sistnämnda bestämmelser varken förutsätter befogenhetsöverlåtelser eller innebär rättsliga förpliktelser.

När det gäller frågan om fördraget i något annat avseende kräver grundlagsändring bedömer utskottet att så inte är fallet. Det finns enligt utskottets bedömning ingen övrig bestämmelse i vare sig regeringsformen eller någon annan grundlag som måste ändras för att Sverige under de förutsättningar som anges i regeringens proposition ska kunna godkänna fördraget. I detta sammanhang vill utskottet peka på att det ännu är oklart i vilken utsträckning som vissa av fördragets bestämmelser, för det fall Sverige i framtiden skulle bindas av dessa, skulle t.ex. begränsa riksdagens finansmakt. Utskottet vill i detta sammanhang rikta uppmärksamheten till det faktum att även om det anges i fördraget att dess s.k. korrigeringsmekanism till fullo ska respektera de nationella parlamentens behörighet noterar utskottet att fördraget ställer krav på att fördragets finanspolitiska regler, t.ex. den nämnda mekanismen, ska respekteras genom *hela* den nationella budgetprocessen. Utskottet noterar i likhet med regeringen att det svenska finanspolitiska ramverket i budgetlagen uteslutande riktar sig till regeringen och således inte är bindande för riksdagen. När det gäller budgetlagen delar utskottet regeringens bedömning att en ändring i lagen är nödvändig för det fall Sverige skulle förklara sin avsikt att vara bundet av de finanspolitiska bestämmelserna i fördraget.

När det gäller Sveriges bundenhet av fördraget konstaterar utskottet att några rättsliga förpliktelser för Sveriges del endast kan uppkomma på två sätt. Det kan ske genom att Sverige inför euron som valuta. Det kan även

ske genom att Sverige själv förklarar sin avsikt att vara bundet av delar av fördraget. Oaktat vilket av dessa två sätt som skulle innebära att Sverige i framtiden träffas av fördragets bestämmelser så är utskottets bedömning att en sådan bindning skulle kräva ytterligare ställningstaganden och ett godkännande av riksdagen.

Den sammantagna bedömningen från utskottet är att ett godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag kan beslutas inom ramen för gällande grundlagsreglering och utan befogenhetsöverlåtelse. Godkännande av fördraget i enlighet med regeringens förslag förutsätter således enligt utskottet ingen särskild beslutsordning.

Eurotoppmöten

Gällande ordning

Regeringsformen

I 10 kap. 10 § första stycket regeringsformen (RF) föreskrivs att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU och att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen. Inför Sveriges medlemskap i EU angavs i förarbetena när det gäller utgångspunkter för samråd och information mellan regeringen och riksdagen att det inte är tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand utan att det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige ska inta inför förhandlingar och beslutfattande inom EU. Även i övrigt bör riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut (prop. 1994/95:19 s. 533). Konstitutionsutskottet delade regeringens bedömning i detta avseende (bet. 1994/95:KU22 s. 14). Utskottet bedömde även att riksdagen genom EU-nämnden i praktiken får reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd (s. 15).

Riksdagsordningen

Föreskrifter om regeringens informations- och samrådsskyldighet finns i 10 kap. 2–4 och 10 §§ riksdagsordningen (RO). I 10 kap. 2 § första stycket erinras om att regeringen enligt 10 kap. 10 § RF fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen.

Av 10 kap. 4 § RO framgår bl.a. dels att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, dels att regeringen ska överlägga med utskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer. Av Riks-

dagskommitténs förslag framgick att bestämmelsen även innebar en skyldighet för regeringen att överlägga med berörda utskott i frågor rörande regeringskonferenser (framst. 2005/06:RS3 s. 54). Konstitutionsutskottet gjorde ingen annan bedömning (bet. 2005/06:KU21). I framställningen gav kommittén exempel på vilka utskott som regeringen skulle överlägga med beroende på frågorna art (t.ex. borde frågor om ändringar av fördragsregler som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete normalt enligt kommittén överläggas i justitieutskottet). Kommittén framhöll även att olika regeringskonferenser kunde ha olika karaktär, vilket innebar att olika lösningar kunde tillämpas.

Enligt 10 kap. 10 § RO ska regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i Europeiska unionens råd och rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras inför besluten i rådet. Regeringen ska överlägga med nämnden i andra frågor rörande arbetet i EU när nämnden på grund av särskilda skäl påkallar en sådan överläggning. Vidare anges att regeringen ska rådgöra med nämnden inför möten i Europeiska rådet.

Därtill framgår av 4 kap. 11 § RO att en statlig myndighet ska lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har regeringen dock endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde.

Regeringskansliets riktlinjer

Chefen för Statsrådsberedningens EU-kansli har med stöd av 26 b § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet beslutat om riktlinjer för samråd, överläggning och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (Cirkulär 2). Riktlinjerna gäller fr.o.m. den 1 november 2012.

Av riktlinjerna framgår att informella ministermöten som sker inom ramen för unionssamarbetet syftar till att få till stånd ett fritt tankeutbyte i mer övergripande och långsiktiga frågor. Riktlinjerna anger att skriftlig information (t.ex. herdabrev) bör skickas till riksdagens kammarkansli med kopia till EU-nämndens kansli före ministermötena. Vidare anger riktlinjerna att samtliga informella ministermöten avrapporteras till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar från det att mötet avslutats. Rapporter från informella ministermöten bör som huvudregel överlämnas i sin helhet vid återrapportering till riksdagen även om det kan finnas uppgifter som omfattas av sekretess (s. 10).

Propositionen

Av artikel 12.1 framgår att stats- och regeringscheferna i euroländerna ska hålla informella sammanträden vid s.k. eurotoppmöten. Kommissionens ordförande ska delta vid dessa möten och ECB:s ordförande ska bjudas in att delta. En ordförande för eurotoppmötet ska utses efter omröstning bland

euroländernas stats- och regeringschefer, vid vilken enkel majoritet ska tillämpas. Ordföranden för eurotoppmötet ska utses samtidigt som Europeiska rådets ordförande och för samma mandatperiod, dvs. för två och ett halvt år.

Enligt artikel 12.2 ska eurotoppmöten hållas när det är nödvändigt, dock minst två gånger per år. Eurotoppmötena ska behandla euroländernas särskilda ansvar för den gemensamma valutan, andra frågor som rör styrningen av euroområdet och reglerna för styrningen. Slutligen ska eurotoppmötet behandla strategiska riktlinjer för hur den ekonomiska politiken ska föras för att öka konvergensen inom euroområdet.

I artikel 12.3 anges att stats- och regeringscheferna i de länder som har ratificerat fördraget, men inte infört euron som valuta, ska delta i eurotoppmötens diskussioner om de fördragsslutande parternas konkurrenskraft, förändringar av euroområdets övergripande arkitektur och de grundläggande regler som kommer att tillämpas på euroområdet i framtiden. Vidare ska dessa länder, när detta är lämpligt och minst en gång per år, delta i diskussioner vid eurotoppmöten om särskilda frågor angående genomförandet av fördraget. Att fördragsslutande parter som inte har infört den gemensamma valutan ska delta i vissa eurotoppmöten var något som regeringen verkade för vid förhandlingarna om fördraget.

Av artikel 12.4 framgår bl.a. att eurotoppmötets ordförande i nära samarbete med kommissionens ordförande ska ansvara för förberedelserna inför och kontinuiteten i eurotoppmötena. Europaparlamentets ordförande kan enligt artikel 12.5 i fördraget inbjudas till eurotoppmöten för att höras. Vidare framgår att eurotoppmötets ordförande efter varje möte ska lägga fram en rapport till Europaparlamentet.

I artikel 12.6 anges att de medlemsstater som inte har infört euron som valuta löpande och ingående ska informeras av eurotoppmötets ordförande om förberedelserna inför och resultaten av mötena. Detta gäller för såväl de medlemsstater som är fördragsslutande parter som övriga medlemsstater. Eurotoppmöten har ägt rum vid ett flertal tillfällen sedan hösten 2008. Även protokollet om eurogruppen, som är knutet till EU-fördragen, ger möjlighet för ministrar från euroländerna att hålla informella sammanträden. Euroländerna kom vidare överens om principer för eurotoppmöten i oktober 2011. Artikel 12 kan således ses som en kodifiering av en befintlig ordning, med den skillnaden att även fördragsslutande parter som inte infört euron som valuta enligt artikeln ska delta vid vissa eurotoppmöten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att fördraget är en mellanstatlig internationell överenskommelse. Av nuvarande lydelse i regeringsformen och riksdagsordningen följer att de närmast berörda bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet avser vad som sker inom ramen för

unionssamarbetet. Ramen för detta samarbete definieras av EU-fördragen. Utskottets bedömning är att bestämmelserna inte är tillämpliga på förhållanden som avses i det aktuella fördraget.

Utskottet kan samtidigt konstatera att fördraget rör frågor som regleras i unionsrätten och att fördraget innehåller bestämmelser som klargör fördragets förhållande till unionsrätten. Av artikel 2 i fördraget framgår att de fördragsslutande parterna är bundna att tillämpa och tolka fördraget i överensstämmelse med EU-fördragen och den övriga unionsrätten. Vidare ska sekundärlagstiftning som behöver antas till följd av fördraget antas i enlighet med EU-fördragen. Fördraget ska tillämpas i den mån det är förenligt med EU-fördragen och unionsrätten, och fördraget får inte inkräkta på unionens befogenhet att agera på den ekonomiska unionens område. Av artikel 11 i fördraget framgår att EU:s institutioner ska delta i samordningen av den ekonomiska politiken enligt unionsrätten. Därtill följer av fördraget att kommissionen och EU-domstolen tilldelas särskilda uppgifter inom ramen för fördraget. I regeringens proposition konstateras även att artikel 8 i fördraget utgör ett särskilt avtal mellan de fördragsslutande parterna i den mening som avses i artikel 273 i EUF-fördraget.

Sammanfattningsvis bedömer utskottet att fördraget kännetecknas av en påfallande såväl institutionell som rättslig närhet till EU-samarbetet och unionsrätten. Mot bakgrund av detta och betydelsen av de frågor som regleras i fördraget och som kommer att präglade eurotoppmötenas diskussioner vore det enligt utskottet naturligt att ordningen för information och samråd i EU-frågor också tillämpas i frågor inför dessa möten. I vad mån riksdagsordningens bestämmelser bör ändras får vid behov övervägas framöver.

Konferens mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet

Gällande ordning

I artikel 12 f i fördraget om Europeiska unionen (nedan EU-fördraget) anges att de nationella parlamenten bidrar aktivt till en väl fungerande union genom att delta i det interparlamentariska samarbetet mellan de nationella parlamenten och med Europaparlamentet i enlighet med protokollet om de nationella parlamentens roll i EU.

Enligt artikel 9 i avdelning II i det ovannämnda protokollet, som är fogat till EU-fördragen, ska Europaparlamentet och de nationella parlamenten tillsammans bestämma hur ett effektivt och regelbundet interparlamentariskt samarbete ska organiseras och främjas inom unionen.

Av artikel 10 i protokollet framgår att en konferens mellan parlamentariska organ för EU-frågor får till Europaparlamentet, rådet och kommissionen överlämna alla bidrag som den finner lämpliga. Konferensen ska dessutom främja utbyte av information och bästa praxis mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet och även mellan deras fackut-

skott. Den kan också anordna interparlamentariska konferenser om särskilda teman. Slutligen anges att konferensens bidrag inte ska vara bindande för de nationella parlamenten eller föregripa deras ståndpunkter.

Propositionen

Enligt artikel 13 i fördraget kommer de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet tillsammans att bestämma hur en konferens som sammanför företrädare för de berörda utskotten i Europaparlamentet och i de nationella parlamenten ska organiseras och främjas. Vidare framgår av artikeln att syftet med konferensen är att diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget. Detta ska ske i enlighet med bestämmelserna i avdelning II i protokollet (nr 1) om de nationella parlamentens roll i EU, som är fogat till EU-fördragen.

Av propositionen framgår (s. 29) att regeringen är av uppfattningen att de möjligheter till inflytande för Sverige som fördraget ger är viktiga och att det dessutom kan motverka en ökad uppdelning mellan euroländer och övriga EU-länder. Det är enligt regeringen även positivt, inte minst för att främja den demokratiska legitimiteten, att fördraget anger att de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet ska arrangera konferenser för att diskutera de frågor som fördraget reglerar.

Tidigare uttalande om de nationella parlamentens roll

Konstitutionsutskottet yttrade sig till utrikesutskottet inom ramen för beredningen av riksdagens godkännande av Lissabonfördraget (yttr. 2008/09:KU3y). I sitt yttrande ansåg konstitutionsutskottet bl.a. att de nationella parlamentens inflytande i EU-frågor är av stor vikt och att de nationella parlamenten fyller en viktig funktion inte minst för att stärka demokratin inom EU och skapa legitimitet åt EU-samarbetet (s. 23). Utskottet betonade att det vanligaste och mest effektiva sättet för de nationella parlamenten i detta sammanhang som regel torde vara att via regeringarna i respektive land påverka beslutsfattandet i rådet.

Tidigare överväganden om interparlamentariskt samarbete

Under våren 2009 framhöll Lissabonutredningen (framst. 2008/09:RS4 s. 58 f.) att det interparlamentariska samarbetet inom EU hade utvecklats starkt under senare år. Förutom det reglerade samarbete som bedrivs inom ramen för Cosac konstaterade utredningen att andra kontakt- och samarbetsformer hade uppstått. Inom ramen för arbetet i den europeiska talmanskonferensen hade olika initiativ tagits för att förstärka och utveckla kontakterna. Möten mellan parlamentens fackutskott för diskussion om specifika lagstiftningsåtgärder förekom vidare enligt Lissabonutredningen i ökad utsträckning liksom möten inom andra, för tillfället skapade forum för diskussion om mer övergripande frågor och framtidsfrågor. Utred-

ningen konstaterade (s. 59) att de ståndpunkter som intas av enskilda eller grupper av riksdagsledamöter i olika interparlamentariska EU-organ inte binder riksdagen och att endast riksdagen själv i de former som anges i regeringsformen och riksdagsordningen kan fatta sådana beslut. Inte desto mindre var det enligt utredningen viktigt att de synpunkter och åsikter som framförs av svenska företrädare vid möten i dessa organ är så väl förankrade som möjligt i riksdagens organ och partier. Med den mer framträdande roll som de nationella parlamenten får i Lissabonfördraget ökar detta krav. I denna del lämnade utredningen dock inget förslag. Utredningens överväganden i denna del kommenterades inte under riksdagsbehandlingen (bet. 2009/10:KU2).

Riksdagsorgans möjlighet att framföra synpunkter

Vid EU-nämndens inrättande påpekade talmanskonferensen att nämnden kunde komma att ställas inför uppgiften att i sammanhang som Cosac redovisa sin syn på olika frågor. Talmanskonferensen anförde att det får anses vara partiföreträdarna i nämnden som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte nämnden som riksdagsorgan (förs. 1994/95:TK1 s. 22). Enligt talmanskonferensen stod det klart att något avsteg inte kunde göras från huvudregeln att uttalanden från riksdagens sida förutsätter beslut i kammaren. Riksdagskommittén uttalade i sitt huvudbetänkande att samma synsätt borde kunna vara tillämpligt på utskottens aktiviteter i detta avseende (förs. 2000/01:RS1 s. 132).

Utskottets ställningstagande

I syfte att främja den demokratiska legitimiteten kan det enligt utskottet vara positivt att fördraget anger att de fördragsslutande parternas nationella parlament och Europaparlamentet tillsammans kommer att bestämma hur man bör organisera och främja en konferens där berörda utskott kan diskutera budgetpolitiska frågor och andra frågor som omfattas av fördraget. Utskottet anser dock att det får anses oklart huruvida de hittills gjorda erfarenheterna inom ramen för befintliga interparlamentariska samarbeten, t.ex. Cosac, innebär att samarbetsformen för nu aktuella frågor är tillräckligt effektiv. Alljämt gäller enligt utskottet att det vid denna fördragssanktionerade konferens är partiföreträdarna i det berörda utskottet som står bakom eventuella åsiktsyttringar och inte utskottet som riksdagsorgan.

Överlåtelseundantag vid framtida EU-fördragsändringar

Motionen

I kommittémotion 2012/13:Fi7 av Fredrik Olovsson m.fl. (S) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vad som bör beaktas vid ett svenskt godkännande av fördraget (yrkandet i denna del). I motionen anförs att fyra krav ställdes för ett svenskt deltagande i fördraget och att dessa gäller för framtida utveckling av fördraget. Av motionen framgår att tre av dessa krav anses vara uppfyllda genom fördraget. Det fjärde kravet gäller att de svenska undantagen när det gäller överlämnandet av beslutanderätt från parlamenten och möjligheterna för ytterligare sanktionsmöjligheter till EU-domstolen skulle kvarstå också om fördragets avtal införlivas i EU-fördragen. Motionärerna betonar att de ovannämnda svenska undantagen måste kvarstå om fördragets avtal blir fördragstext och att det då ånyo måste bli föremål för en riksdagsbehandling.

Propositionen

Enligt artikel 16 i fördraget ska nödvändiga åtgärder vidtas i enlighet med EU-fördraget och EUF-fördraget i syfte att införliva innehållet i det här aktuella fördraget inom EU:s rättsliga ramar. Av artikeln framgår att dessa åtgärder ska vidtas inom högst fem år efter fördragets ikraftträdande och på grundval av en utvärdering av erfarenheterna från dess genomförande.

I propositionen redovisas vissa remissynpunkter om framtida fördragsändringar och behovet av en deklARATION som åtföljer ett godkännande av det nu aktuella fördraget (s. 29). Med anledning av dessa synpunkter framhåller regeringen att ett svenskt godkännande av en ändring av EU-fördragen skulle kräva riksdagens godkännande och att det således inte är en fråga som riksdagen tar ställning till vid godkännandet av det aktuella fördraget.

Gällande ordning för ändring av EU-fördragen m.m.

I artikel 48.1 i EU-fördraget anges att fördragen (dvs. både EU- och EUF-fördragen) får ändras i enlighet med ett ordinarie ändringsförfarande (artikel 48.1–48.5) eller förenklade ändringsförfaranden (artikel 48.6–48.7). Oaktat ändringsförfarande träder fördragsändringar i kraft efter det att de har ratificerats av alla medlemsstater i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

I artikel 126.14 i EUF-fördraget anges att protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott (nedan protokoll nr. 12), som är fogat till fördragen, innehåller ytterligare bestämmelser om genomförandet av det förfarande som beskrivs i artikel 126. Vidare anges bl.a. att rådet ska enhälligt,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Europeiska centralbanken, anta lämpliga bestämmelser som därefter ska ersätta det nämnda protokollet.

Interimsrapport från Europeiska rådets ordförande

I en interimsrapport från Europeiska rådets ordförande daterad den 6 december 2011 lämnades flera förslag i syfte att förstärka den ekonomiska samordningen och konvergensen i euroområdet samt att förstärka budgetdisciplinen varav en del bedömdes kräva förändringar i EU-fördragen. Av rapporten framgår att ett tillvägagångssätt skulle vara att med stöd av artikel 126.14 i EUF-fördraget ändra bestämmelserna i protokoll nr. 12 i syfte att föra in bestämmelser som skulle motsvara de som finns i det här aktuella fördragets artiklar 3, 6 och 8.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att ett svenskt godkännande av en ändring av EU-fördragen i syfte att införliva det här aktuella fördragets avtal skulle kräva riksdagens godkännande. Utskottet noterar samtidigt att vissa av fördragets bestämmelser skulle kunna fogas till ett av EU-fördragets protokoll genom ett särskilt lagstiftningsförfarande där rådets beslut ska vara enhälligt. Det innebär visserligen att Sverige har vetorätt i rådet vid beslutstillfället. Sett till frågans betydelse anser utskottet dock att ett införlivande bör ske genom en ändring av EU-fördragen och inte genom ett rådsbeslut som binder Sverige. Konstitutionsutskottet bedömer mot den bakgrunden att motionsyrkandet i denna del får anses besvarat och föreslår att finansutskottet avstyrker motion 2012/13:Fi7 (S) i denna del.

Stockholm den 14 februari 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elin-derson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Anna-Lena Sörenson (S).