

Till statsrådet Lena Hjelm-Wallén

Regeringen beslutade den 2 september 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen.

Till ordförande i kommittén förordnades den 13 september 1999 landshövdingen Ulf Lönnqvist. Samtidigt förordnades justitiekanslern Hans Regner som ledamot. Den 12 november 1999 förordnades dessutom riksdagsledamöterna Helena Bargholtz och Rune Berglund, förste vice talmannen Anders Björck, språkröret Lotta Nilsson Hedström, riksdagsledamöterna Kenneth Johansson och Kenneth Kvist, f.d. kammarrättspresidenten Reidunn Laurén samt riksdagsledamöterna Göran Magnusson och Barbro Hietala Nordlund att som ledamöter ingå i kommittén.

Att som experter biträda kommittén förordnades den 24 november 1999 biträdande kammarsekreteraren Ulf Christoffersson, departementsrådet Stefan Rubenson, numera kanslirådet Kristina Svahn Starrsjö och numera ämnesrådet Lena Stenwall.

Till sekreterare förordnades den 30 oktober 1999 hovrättsassessorn Dag Cohen och kammarrättsassessorn Lars Seger.

Kommittén har antagit namnet 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13).

Kommittén får härmed överlämna sitt delbetänkande Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Betänkandet omfattar de delar av vårt uppdrag som hänför sig till bestämmelser dels i 1 kap. 2 § regeringsformen om skydd för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället, dels i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen om skydd för egendom. Vidare omfattar betänkandet frågan om förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick samt överväganden och förslag som hänför sig till frågan om en ändrad ordalydelse av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Slutligen omfattar betänkandet också den del av uppdraget som avser förslag till en ny bestämmelse i 10 kap.

regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Arbetet fortsätter nu med att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval, att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas, att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen samt att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha. Detta arbete beräknas vara slutfört i april 2002.

Stockholm i februari 2001

Ulf Lönnqvist

Helena Bargholtz

Rune Berglund

Anders Björck

Lotta Nilsson Hedström

Kenneth Johansson

Kenneth Kvist

Reidunn Laurén

Göran Magnusson

Barbro Hietala Nordlund

Hans Regner

/Dag Cohen

/Lars Seger

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Författningsförslag</i>	21
1 <i>Utredningsuppdraget</i>	27
1.1 Uppdraget	27
1.2 Utredningsarbetet	28
 Del I Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper	
2 <i>Bakgrund</i>	31
2.1 Inledning	31
2.2 Den närmare innebörden av program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen	31
2.3 Vissa tidigare utredningsförslag	34
2.3.1 1989 års Handikapputredning	34
2.3.2 Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder	35
2.3.3 Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m.	36
2.4 Pågående utredningsarbete	37
2.5 Riksdagsåret 1995/96	38
2.6 Riksdagsåret 1999/2000	39
2.7 Kort om internationella åtaganden och Europeiska unionen	41
2.7.1 Förenta nationerna	41
2.7.2 Europakonventionen, m.m.	43
2.7.3 Europeiska unionen	44
3 <i>Överväganden och förslag</i>	45
3.1 Inledning	45
3.2 Förslag till stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper i 1 kap. 2 § regeringsformen	45

Del II Grundlagsskydd för miljön

4	<i>Bakgrund</i>	51
4.1	Inledning.....	51
4.2	Miljöbalkens mål	51
4.3	Något om den internationella miljörättens framväxt.....	53
4.4	Kort om miljöpolitiken inom Europeiska unionen	55
4.5	Något om Europakonventionen och miljöskyddet.....	56
4.6	Nordiska förhållanden	57
	4.6.1 Finland	57
	4.6.2 Norge	59
4.7	Riksdagsåret 1997/98	60
4.8	Riksdagsåret 1999/2000	61
5	<i>Överväganden och förslag</i>	63
5.1	Inledning.....	63
5.2	Förslag till grundlagsskydd för miljön i 1 kap. 2 § regeringsformen.....	63

Del III Regeringsformens egendomsskydd

6	<i>Bakgrund</i>	69
6.1	Kort om införandet av grundlagsregeln om skydd för egendomsrätten.....	69
6.2	Bakgrunden till 1994 års revision.....	72
	6.2.1 Fri- och rättighetskommitténs förslag.....	72
	6.2.2 Regeringens proposition 1993/94:117	74
7	<i>Den nuvarande regleringen</i>	77
7.1	Egendomsskyddet i regeringsformen.....	77
7.2	Äganderättsskyddet i Europakonventionen	81
	7.2.1 Inkorporeringen av konventionen.....	81
	7.2.2 Konventionens skydd för egendom	83
7.3	EG-rätten och Europakonventionen	87
	7.3.1 Inledning.....	87
	7.3.2 Skyddet för fri- och rättigheter i gemenskapsrätten.....	88
	7.3.3 Utvecklingstendenser.....	91
8	<i>Diskussionen om regeringsformens bestämmelse om skydd för egendomsrätten</i>	93
8.1	Den rättsvetenskapliga debatten efter 1994 års revision	93
8.2	Diskussionen i samband med miljöbalkens införande	95
	8.2.1 Miljöbalksutredningens överväganden.....	95
	8.2.2 Remissbehandlingen	96

8.2.3	Lagrådets yttrande	97
8.2.4	Regeringens proposition 1997/98:45.....	100
8.2.5	Konstitutionsutskottets yttrande 1997/98:KU8y	101
8.3	Riksdagsåret 1997/98	102
8.3.1	Motioner	102
8.3.2	Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU30	103
9	<i>Överväganden</i>	105
9.1	Inledning	105
9.2	Möjliga grundlagsändringar	106
9.2.1	Utgångspunkter.....	106
9.2.2	Kort om några tänkbara preciseringar av bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen	108

Del IV Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete

10	<i>Bakgrund</i>	115
10.1	Inledning och sammanfattning.....	115
10.2	Funktionsfördelningen mellan regering och riksdag vid ingåendet av internationella överenskommelser	116
10.2.1	Inledning	116
10.2.2	Utvecklingen före år 1921	116
10.2.3	1921 års grundlagsändring.....	118
10.2.4	1974 års författningsreform	119
10.3	Vissa andra inslag i funktionsfördelningen mellan riksdag och regering.....	124
10.3.1	Inledning	124
10.3.2	Normgivningsmakten.....	124
10.3.3	Finansmakten	126
10.4	Överlåtelse av beslutanderätt.....	127
10.4.1	Inledning	127
10.4.2	Rättsläget före år 1965.....	127
10.4.3	1965 års grundlagsändring.....	128
10.4.4	1974 års författningsreform	132
10.4.5	Förstärkning av fri- och rättighetsskyddet, m.m.....	135
10.4.6	1986 års ändringar	135
10.4.7	Ändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen	138
10.5	Folkrättslig reglering	147
10.5.1	Inledning	147
10.5.2	Wienkonventionen om traktaträtten	147
10.5.3	Vad är en internationell överenskommelse?	147

10.5.4	När blir en internationell överenskommelse bindande?	149
10.5.5	Förfarandet vid ingåendet av internationella överenskommelser	150
10.6	Förfarandet vid beslut inom Europeiska unionen	154
10.6.1	Översikt av unionsarbetets struktur	154
10.6.2	Förfarandet vid beslut inom första pelaren (gemenskapssamarbetet)	156
10.6.3	Förfarandet vid beslut i andra pelaren	164
10.6.4	Förfarandet vid beslut i tredje pelaren	168
11	<i>Regleringen i andra EU-länder</i>	173
11.1	Inledning och sammanfattning	173
11.2	Belgien	174
11.3	Danmark	175
11.4	Finland	179
11.5	Frankrike	182
11.6	Grekland	184
11.7	Irland	184
11.8	Italien	186
11.9	Luxemburg	187
11.10	Nederländerna	188
11.11	Portugal	189
11.12	Spanien	192
11.13	Storbritannien	193
11.14	Tyskland	194
11.15	Österrike	197
12	<i>Överväganden och förslag</i>	201
12.1	Riksdagens funktion vid ingåendet av internationella överenskommelser	201
12.1.1	Inledning	201
12.1.2	Regeringen företräder Sverige i mellanfolkliga relationer	202
12.1.3	Det riksdagsbundna området	208
12.1.4	Behöver grundlagen ändras?	210
12.1.5	Olika modeller för riksdagens godkännande av internationella överenskommelser	216
12.1.6	Regeringsformens krav på särskilda beslutsformer	217
12.1.7	Förslag till ett nytt system för riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet	224
12.2	En ny överlåtelseregel	233
12.2.1	Inledning	233
12.2.2	Det överlåtbara området	234

12.2.3	Fri- och rättighetsskyddet	236
12.2.4	Formerna för beslut om överlåtelse	237
12.2.5	En överlåtelseregler bör spegla konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap.....	237
12.2.6	Reformbehövet.....	238
12.2.7	Utformningen av en ny överlåtelseregler.....	249

Del V Informations- och samrådsskyldigheten i EU-frågor

13	<i>Bakgrund</i>	255
13.1	Inledning.....	255
13.2	Kort historik.....	256
13.3	Referensgruppens förslag	257
13.4	Innebörden av informations- och samrådsskyldigheten	258
14	<i>Överväganden och förslag</i>	265
14.1	Inledning med vissa utgångspunkter.....	265
14.2	Förslag till informations- och samrådsregel i 10 kap. 6 § regeringsformen.....	266

Del VI Övrigt

15	<i>Konsekvenser av våra förslag</i>	271
16	<i>Författningskommentar</i>	273
16.1	Förslaget till lag om ändring i ¹ regeringsformen	273
16.2	Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	279
	<i>Reservationer</i>	281
	<i>Särskilda yttranden</i>	288
<i>Bilagor</i>	Bilaga 1 Kommittédirektiv	301
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	315
	Bilaga 3 Tilläggsdirektiv	329
	Bilaga 4 De s.k. Petersbergsuppgifterna i EU och några konstitutionella aspekter på detta samarbete	333
	<i>Materialförteckning</i>	339

Förkortningar

a. a.	anfört arbete
Amsterdamfördraget	Amsterdamfördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
a. prop.	anförd proposition
a. s.	anförd sida
bet.	betänkande
c	Centerpartiet
Coreper	Comité des Représentants Permanents (Ständiga representanternas kommitté)
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/Europeiska gemenskaperna
EG-fördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
FN	Förenta nationerna
fp	Folkpartiet liberalerna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
kd	Kristdemokraterna
kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
m	Moderata samlingspartiet
Maastrichtfördraget	Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

mp	Miljöpartiet de gröna
Nicefördraget	Nicefördraget om ändring av Fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem
prop.	proposition
RF	regeringsformen/regeringsform
RO	riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti (Socialdemokraterna)
SFS	Svensk författningssamling
skr.	skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
SÖ	Sveriges internationella överenskommelser
UD	Utrikesdepartementet
Unionsfördraget	Fördraget om Europeiska unionen
v	Vänsterpartiet
VEU	Västeuropeiska unionen
ytr.	ytrande

Sammanfattning

Uppdraget

Vi redovisar i detta delbetänkande våra överväganden och förslag i fråga om stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper (Del I), grundlagsskydd för miljön (Del II), RF:s egendomsskydd (Del III), riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete (Del IV) samt vårt förslag till reglering i RF av regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor (Del V).

I våra direktiv gavs vi i uppdrag att

- föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF,
- lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF,
- utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick,
- närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF, och
- lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

Det nuvarande s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF – som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning – innehåller i första stycket ett stadgande om att den offentliga makten skall utövas med respekt för

alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vårt uppdrag handlar om att förtydliga det skydd för utsatta grupper som redan kan sägas inrymmas i detta stycke.

En bestämmelse om att delaktighet och jämlikhet skall eftersträvas i samhället bör enligt vår mening ha en generell utformning, dvs. i en sådan bestämmelse bör nämnas även andra utsatta grupper än personer med funktionshinder. Vi anser att detta bör ske genom att man i stadgandet räknar upp skilda otillåtna grunder för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. En uppräkningslista av förbjudna grunder för diskriminering bör främst omfatta grupper av människor som på olika sätt har diskriminerats på ett för ett demokratiskt samhälle oacceptabelt sätt. För att markera att uppräkningslistan inte är uttömmande bör det i stadgandet också anges att diskriminering på grund av andra omständigheter som är hänförliga till person är otillåten.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi i *kapitel 3* att det redan befintliga skyddet för utsatta grupper i 1 kap. 2 § första stycket RF kompletteras och förstärks med dels en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Genom den föreslagna föreskriften om delaktighet och jämlikhet uttrycks dels en princip om alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva, dels en princip om alla människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer. Det föreslagna tillägget innebär vidare ett åliggande för det allmänna att undanröja de hinder som finns mot alla människors deltagande i samhällslivet på lika villkor.

Grundlagsskydd för miljön

I *kapitel 5* föreslår vi att betydelsen av skyddet för natur- och kulturmiljön samt människors hälsa – som är några av de allra viktigaste samhällsfrågorna – bör markeras genom ett nytt stadgande i 1 kap. 2 § RF om att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Den föreslagna föreskriften anknyter till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Det som enligt vår mening därvid bör lyftas fram är det miljöpolitiska begreppet ”hållbar utveckling”. Begreppet speglar en miljöpolitisk ambition och är det övergripande målet för miljöbalken.

Dessutom är det ett centralt miljöskyddsbegrepp dels inom den internationella miljöretten, dels i EU:s miljörett. Vi menar vidare att man i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av föreslaget slag bör betona principen om solidaritet med kommande generationer.

Det föreslagna stadgandet innefattar ett krav på en högt ställd ambitionsnivå och effektivitet när det gäller det allmännas miljöskyddsarbete. Vidare innebär den föreslagna regeln ett åliggande för det allmänna att verka för att målsättningen i möjligaste mån förverkligas, t.ex. genom att fortlöpande utveckla lagstiftningen på miljöområdet. Stadgandet innebär dessutom ett krav på myndigheterna att aktivt verka för en god miljö och låta denna målsättning påverka de beslut som fattas.

Regeringsformens egendomsskydd

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för vårt uppdrag att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring. Med beklagande kan konstateras att när det gäller den nu aktuella delen av vårt uppdrag har någon sådan bred enighet inte kunnat uppnås. Ett stort antal tänkbara lösningar har emellertid prövats på frågan. Vi diskuterar i *kapitel 9* några tänkbara preciseringar av bestämmelsen om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 18 § andra stycket RF.

Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete

Bakgrund

Samarbetet inom EU grundas på fördrag som är att betrakta som internationella överenskommelser i RF:s mening. Dessa fördrag bildar en struktur för EU-samarbetet som brukar beskrivas som en överbyggnad med tre pelare. Samarbetet i den s.k. första pelaren utgörs av gemenskapssamarbetet med EG-fördraget, Kol- och stålfördraget (upphör att gälla i juli 2002) och Euratomfördraget som grund. Gemenskapssamarbetet inrymmer bl.a. allt ekonomiskt samarbete i vidsträckt bemärkelse, den inre marknaden och miljöpolitiken. Den s.k. andra pelaren (avdelning V i Unionsfördraget) inrymmer GUSP, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Slutligen inryms i den

s.k. tredje pelaren (avdelning VI i Unionsfördraget) polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Riksdagens funktion vid ingåendet av internationella överenskommelser

I *kapitel 10* behandlas vissa av bestämmelserna i 10 kap. RF om förhållandet till andra stater. Av redogörelsen framgår att regeringen har rätt att ingå överenskommelse med eller på annat sätt ikläda riket förpliktelse gentemot annan stat eller mellanfolklig organisation. I 10 kap. 2 § RF anges förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att utnyttja sin behörighet att binda riket genom internationella överenskommelser. Bestämmelsen innebär att en internationell överenskommelse skall föreläggas riksdagen för godkännande om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Frågan huruvida riksdagen behöver godkänna en viss internationell överenskommelse avgörs framför allt av reglerna i RF om hur normgivningsmakten och finansmakten är fördelad mellan riksdag och regering. En internationell överenskommelse skall också godkännas av riksdagen om den är av större vikt. Regeringen kan dock i det sistnämnda fallet underlåta att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Av redogörelsen i *kapitel 10* framgår också att RF:s bestämmelser om regeringens befogenhet att ingå internationella överenskommelser och om riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av sådana överenskommelser är tillämpliga på det mellanstatliga samarbetet i andra och tredje pelaren. I *kapitel 11* – som behandlar regleringen av de nu aktuella frågorna i andra EU-länder – konstateras att reglerna för det danska parlamentets, Folketingets, prövning av sådana överenskommelser påminner mycket nära om motsvarande svenska regler. Det konstateras också att dessa frågor inte har reglerats på något enhetligt sätt i EU:s övriga medlemsstater.

Inledningsvis konstaterar vi i *kapitel 12* att det saknas anledning att genomföra några mera djupgående förändringar när det gäller regeringens befogenhet på det internationella planet. Vidare tar vi också avstånd från tankar som innebär att något annat organ än riksdagen i plenum godkänner sådana internationella överenskommelser som avses i 10 kap. 2 § RF. Vi tar dock ställning för en ändring av RF som innebär att regeringen har möjlighet att inhämta riksdagens godkännande också av preliminära förhandlingsöverenskommelser i mellanstatligt samarbete inom EU:s ram. Därvid slår vi fast att en

särskild reglering av riksdagens prövning av sådana överenskommelser som utgångspunkt bör bygga på att det vid godkännandet står klart vilken slutlig överenskommelse riksdagen har godkänt. Vi anser att kravet på tillämpande av grundlagsform bör bibehållas då riksdagen godkänner överenskommelser som förutsätter ändring av grundlag. Enligt vår uppfattning talar också övervägande skäl mot ett avskaffande av den särskilda uppskovsmöjligheten enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF vid riksdagens ställningstagande till överenskommelser som avser begränsningsbara rättigheter i 2 kap. RF. Enligt denna förfaranderegulering skall sådana överenskommelser på yrkande av minst tio riksdagsledamöter godkännas antingen genom två beslut med ett års mellanrum eller genom ett beslut med fem sjättedels majoritet av de röstande riksdagsledamöterna. Vidare slår vi fast att behovet av grundlagsändringar inskränker sig till EU-samarbetet.

Med de nu angivna utgångspunkterna innebär *vårt förslag* att riksdagen skall ha möjlighet att godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU med det innehåll som enligt regeringens bedömning kommer att bli det slutgiltiga förhandlingsresultatet. Riksdagen skall ha möjlighet att besluta om nödvändiga lagstiftningsåtgärder senare. Riksdagens godkännande skall omfatta också senare ändringar i utkastet till överenskommelse i de fall då sådana ändringar saknar betydelse för riksdagen. Regeringen bör under konstitutionellt ansvar få avgöra om en senare ändring kräver riksdagens godkännande. Den föreslagna ordningen bör i RF komma till uttryck i ett nytt sista stycke i 10 kap. 2 § RF. Vi konstaterar att bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor gäller även för de överenskommelser som handläggs enligt den nu föreslagna ordningen.

En ny överlåtelseregulering

Det överstatliga gemenskapssamarbetet i första pelaren kännetecknas av att medlemsstaterna genom folkrättsliga fördrag till EG har överlåtit vissa beslutsbefogenheter som ger gemenskaperna möjlighet att besluta om rättsakter som skall vara bindande för medlemsstaterna och enskilda i dessa stater. I *kapitel 10* behandlas möjligheten att till icke-svenska organ överlåta beslutsbefogenheter som annars tillkommer svenska statsorgan. Denna möjlighet regleras i 10 kap. 5 § RF. Vad gäller möjligheten att överlåta beslutsbefogenheter inom ramen för EU-samarbetet föreskrivs i bestämmelsens första stycke att sådan överlåtelse kan ske enbart till EG, dvs. första pelaren. Som konstateras i *kapitel 11* har inte heller dessa frågor reglerats på något enhetligt sätt i

de andra medlemsstaterna inom EU. I en del stater förekommer på EU-medlemskapet inriktade konstitutionella särlösningar medan det i andra medlemsstater förekommer olika former av mera allmänt hållna regler och principer som på det konstitutionella planet legitimerar gemensamt utövande av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet.

För närvarande finns, som tidigare har nämnts, endast möjlighet att överlåta beslutanderätt till EG, dvs. första pelaren. Vi menar emellertid att gemenskapssamarbetet inte behöver vara den bästa formen för allt samarbete inom unionens ram som på något sätt kan komma att förutsätta överlåtelse av beslutanderätt. Vid framtida fördragsförhandlingar skulle det svenska handlingsutrymmet utvidgas om riksdagen hade möjlighet att överlåta beslutanderätt också i annat samarbete. I *kapitel 12* tar vi därför ställning för en ändrad lydelse av 10 kap. 5 § första stycket RF som ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för hela unionssamarbetet. Vi anger emellertid också vissa utgångspunkter som enligt vår uppfattning drar upp bestämda ramar för en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF. Också en ny överlåtelseregel bör enligt vår mening spegla konsekvenserna av ett svenskt deltagande i EU-samarbetet. Därför kan det inte anses ligga i vårt uppdrag att utforma förslag till en mera allmänt formulerad överlåtelseregel som även är tillämplig på annat internationellt samarbete än EU-samarbetet. Vidare slår vi fast att det inte bör bli möjligt att inom ramen för EU-samarbetet överlåta beslutsbefogenheter i större omfattning än vad som kan ske redan i dag. Av grundlagen bör också uttryckligen framgå att överlåtelse inte kan ske av sådan beslutanderätt som rör principerna för statsskicket. De särskilda beslutsformerna skall bibehållas. För ett beslut om överlåtelse skall alltså krävas antingen att tre fjärdedelar av de röstande riksdagsledamöterna ansluter sig till ett sådant förslag eller att beslut fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Likaså bör det för en sådan överlåtelse även fortsättningsvis krävas att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och Europakonventionen. Den föreslagna ordningen bör i RF komma till uttryck i en ändrad lydelse av de två första meningarna i 10 kap. 5 § första stycket RF.

Informations- och samrådsskyldigheten i EU-frågor

Som konstateras i *kapitel 13* ålägger samverkansbestämmelserna i 10 kap. RO regeringen informationskyldighet gentemot såväl riksdagen som dess utskott och EU-nämnden. I RO föreskrivs uttryckligen en skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden. Riksdagen har emellertid också betonat utskottens centrala roll i sammanhanget. I vissa fall kan det vara motiverat att samråd också sker med det berörda utskottet innan regeringen tar ställning. Förutom att lägga förslag om tillkännagivanden till regeringen i kammaren har utskotten därvid möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-ärenden vid informella samråd i utskotten. Uttalanden av EU-nämnden eller av utskott binder inte riksdagens kammare eller andra riksdagsorgan. Regeringen blir inte rättsligt bunden av uttalanden som görs i samrådet. Däremot har regeringen en långtgående politisk skyldighet att avstå från att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad en majoritet inom EU-nämnden har gett uttryck för.

Vi anser att det är av stort värde att det införs en bestämmelse i RF som klart ger uttryck för regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor. Det faller dock utanför vårt uppdrag att överväga hur denna skyldighet skall fullgöras. I *kapitel 14* föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i RF som föreskriver att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. I en sådan bestämmelse bör vidare enligt vår mening föreskrivas att närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i RO. Denna bestämmelse bör enligt vårt förslag placeras in som ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § RF. I anslutning härtill föreslår vi även att rubriken till 10 kap. RF, som i dag lyder: "Förhållandet till andra stater", förses med tillägget "och mellanfolkliga organisationer". På så sätt markeras att Sverige upprätthåller betydelsefulla relationer, inte bara med andra stater utan också med mellanfolkliga organisationer såsom FN och Europarådet.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att 1 kap. 2 § samt 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken till 10 kap. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet *och för en god levnadsmiljö*.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. *Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter* samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till *hälsa*, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet*

i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

10 kap.

Förhållandet till andra stater

Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer

2 §

Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

5 §

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande föreningar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande föreningar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna föreningar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig

organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6 §

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen att 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §

Regeringen skall *fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen* samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Uppdraget

Våra ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 2 september 1999 (*dir. 1999:71*), se bilaga 1. I dessa direktiv gavs vi i uppdrag att

- lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF,
- utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick, samt
- närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Genom tilläggsdirektiv – beslutade av regeringen den 16 mars 2000 (*dir. 2000:21*), se bilaga 2 – gavs vi vidare i uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshinder och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF. Dessutom har vi genom ytterligare tilläggsdirektiv beslutade av regeringen den 21 september 2000 (*dir. 2000:61*) fått i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor, se bilaga 3.

Härutöver kan tilläggas att vi genom tilläggsdirektiven den 16 mars 2000 har getts i uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval, att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas, att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF samt att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha. Uppdraget såvitt avser dessa valfrågor skall dock inte redovisas förrän senast den 30 april 2002.

1.2 Utredningsarbetet

Vi inledde vårt arbete i november 1999. I denna etapp av utredningsarbetet har vi tagit upp samtliga frågor utom de valfrågor som enligt våra direktiv skall redovisas senast den 30 april 2002 (se avsnitt 1.1).

Vi har haft elva kommittésammanträden. Under tiden den 9–10 oktober 2000 höll vi dessutom ett internatsammanträde i Karlskrona. Vi har till olika sammanträden bjudit in personer som har lämnat för utredningsarbetet värdefulla upplysningar. Vid vårt sammanträde den 23 augusti 2000 deltog som föredragshållare utrikesrådet Frank Belfrage, professorn Ulf Bernitz och journalisten Rolf Gustavsson. De gav bl.a. sin syn på hur EU-samarbetet kan komma att utvecklas i framtiden. Vid vårt sammanträde den 29 november 2000 gav f.d. justitierådet Bertil Bengtsson, f.d. hovrättspresidenten Carl Axel Petri, f.d. justitierådet Staffan Vängby, juristen Karolina Ardesjö Lundén (Svenska Naturskyddsföreningen) och länsordföranden Magnus Nilsson (Svenska Naturskyddsföreningen) bl.a. sin syn på tolkningen av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF. Vid sammanträdet den 13 december 2000 deltog som föredragshållare vice ordföranden Thomas Johansson (Lantbrukarnas Riksförbund) och chefsjuristen Fredrik Bonde (Lantbrukarnas Riksförbund), varvid de bl.a. gav sin syn på tolkningen av den nyss nämnda bestämmelsen.

Vi har studerat synen i andra medlemsländer inom EU på det nationella parlamentets ställning och inflytande, framför allt med avseende på samarbetet inom den andra och tredje pelaren (avdelning V resp. VI i Unionsfördraget). Information om sådana förhållanden har inhämtats från Sveriges ambassader i utomnordiska medlemsländer. Vidare har ledamoten Hans Regner och sekreterarna tillsammans med experterna Ulf Christoffersson, Kristina Svahn Starrsjö och Lena Stenwall besökt Köpenhamn den 9 maj 2000 och Helsingfors den 10 maj 2000 för att erhålla information om motsvarande förhållanden i Danmark resp. Finland.

UD har överlämnat en promemoria angående de s.k. Petersbergsuppgifterna i EU och några konstitutionella aspekter på detta samarbete, se [bilaga 4](#).

Slutligen har inkommit skrivelser från Sveriges Jordägareförbund och från en enskild person.

Del I Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Enligt våra tilläggsdirektiv (se avsnitt 1.1) skall vi överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i 1 kap. 2 § RF. Det anges därvid särskilt att det ingår i uppgiften att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas.

I detta kapitel lämnas i avsnitt 2.2 en redogörelse för den närmare innebörden av det nuvarande program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Vidare redovisas i avsnitt 2.3 vissa tidigare utredningsförslag som på olika sätt rör utsatta grupper i samhället. Därutöver redogör vi kortfattat för pågående utredningsarbete (avsnitt 2.4) och för de senaste årens utskottsbehandling av frågan om grundlagsskydd för utsatta grupper (avsnitten 2.5 och 2.6). I avsnitt 2.7 redovisar vi bl.a. vissa internationella åtaganden på området. Våra överväganden och förslag när det gäller ett förstärkt grundlagsskydd för funktionshindrade och andra utsatta grupper redovisas i kapitel 3.

2.2 Den närmare innebörden av program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen

Det s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF tillkom år 1976 (*prop. 1975/76:209 s. 97 ff., 127 ff. och 136 ff. samt bet. KU 1975/76:56 s. 41 f.*) och ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för den samhällliga verksamhetens inriktning. Stadgandet är dock inte rättsligt bindande (se *prop. 1973:90 s. 194*) och ger alltså inte upphov till några rättigheter för medborgarna av samma slag som reglerna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Det bör dock i sammanhanget påpekas att en del av stadgandena i 1 kap. 2 § RF följs upp av bindande rättighetsregler i 2 kap. RF. Paragrafen har följande lydelse.

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Paragrafen inleds i *första stycket* med ett allmänt uttalande om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilde individen. Anvisningarna – som riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. såväl normgivande organ som rättstillämpande myndigheter av olika slag – kompletteras genom ytterligare förhållningsregler i 1 kap. 9 § RF, där domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen erinras om kraven på saklighet, opartiskhet och allas likhet inför lagen.

Härefter följer i *andra stycket* bestämmelser om de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Dessa, s.k. sociala rättigheter, anges som den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Beträffande dessa stadganden uttalade departementschefen i propositionen 1975/76:209 (s. 99) bl.a. att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen och att det i själva verket förhåller sig så att sådan lagstiftning på exempelvis de sociala och ekonomiska områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle. Departementschefen uttalade vidare följande.

Vad som behöver sägas i fråga om lagstiftarens verksamhet är i stället att denne skall sträva efter att göra sådana avvägningar mellan olika gruppers intressen som kan upplevas som rimliga och rättvisa. Enligt min mening kommer en sådan målsättning bäst till uttryck genom programmatiska stadganden om alla människors lika värde, om respekt för den enskildes värdighet samt om individens personliga, ekonomiska och kulturella välfärd som mål för den offentliga verksamheten.

Som framgår används inte uttrycket den enskildes sociala välfärd i stycket, utan i stället föreskrivs i styckets andra mening särskilt att det skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Rätten till utbildning förstärks dessutom genom en bestämmelse i 2 kap. RF (21§).

Tredje stycket inleds med en föreskrift om att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Enligt förarbetena (a. prop. s. 138) slår denna bestämmelse fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället. Denna princip måste särskilt uppmärksammas av alla offentligt anställda (se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 21 f.). Enligt Petrén och Ragnemalm innebär detta att alla offentligt anställda i sitt arbete måste vara verksamma i denna riktning och att den som t.ex. är motståndare till de idéer om demokratin som omfattas av folkmajoriteten inte får utveckla sina tankar i sitt arbete. Som exempel nämner Petrén och Ragnemalm att en lärare är skyldig att inte förhålla sig neutral till olika samhällsåskådningar i sin undervisning utan i denna endast verka för demokratins idéer. Det har dock riktats kritik mot detta synsätt (se Olle Nymans artikel om målsättningsstadgandet i FT 1984 s. 300). Nyman anser därvid att Petréns och Ragnmalms synsätt förefaller vara alltför extensivt. Enligt Nymans mening torde även en annan uppfattning av innebörden av demokratins idéer än den vid en viss tidpunkt existerande folkmajoritetens kunna ”svara mot grundlagens bud” i stycket.

I tredje stycket återfinns vidare målsättningsstadganden som ålägger det allmänna att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt att värna den enskildes privatliv och familjeliv. Stadgandet om jämställdhet mellan könen följs upp av könsdiskrimineringsförbudet i 2 kap. 16 § RF. Förbudet mot diskriminering på grund av kön, som är riktat till normgivaren, är dock inte undantagslöst. Ett missgynnande får enligt 2 kap. 16 § RF nämligen ske, om en lag eller annan föreskrift utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor (exempelvis tillåts s.k. positiv särbehandling genom t.ex. kvotering) eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt.

I paragrafens *fjärde stycke* anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Stadgandet kan ses som ett komplement till rasdiskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § RF. Även detta förbud gäller normgivningen. Det kan också nämnas att förbudet enbart gäller till förmån för en minoritet. Det är alltså tillåtet att gynna en minoritet på majoritetens bekostnad samt att gynna en minoritet utan att ge en annan minoritet samma förmån.

I motiven framhålls (a. prop. a. s.) att ordet ”kultur” i detta sammanhang skall ges en vidsträckt tolkning och sålunda innefatta bl.a. den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt

(se också 2 kap. 20 § RF, där det ges en särskild grundlagsförankring för reglerna om samernas renskötselrätt).

2.3 Vissa tidigare utredningsförslag

2.3.1 1989 års Handikapputredning

I sitt slutbetänkande *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52 s. 135 ff. och 537) föreslog 1989 års Handikapputredning att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. RF skulle kompletteras med en ny paragraf där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förebilderna för den föreslagna bestämmelsen var förbuden mot ras- resp. könsdiskriminering i 2 kap. 15 och 16 §§ RF. I betänkandet uttalade utredningen att en bestämmelse av detta slag bör kunna ge ett betydelsefullt bidrag för att förstärka funktionshindrades rättigheter. Utredningen anförde vidare följande.

Visserligen är det svårt att med tillräcklig grad av precision formulera vilken omfattning en bestämmelse om diskrimineringsförbud i fråga om funktionshindrade skall ha. En sådan bestämmelse får snarast ses som ett allmänt uttryck för handikappolitiken i samhället. Stadgandet kan hindra att ny diskriminerande normgivning i fråga om funktionshindrade kommer till stånd och också få betydelse som ett incitament för utgallring av befintliga regler om särbehandling.

Flera av remissinstanserna – bl.a. *Försäkringsöverdomstolen, Kammarrätten i Sundsvall, Hovrätten för Västra Sverige, JO* och *Statskontoret* – menade emellertid att utredningens förslag gav anledning till invändningar från rättsliga utgångspunkter och avvisade förslaget (se *Remissammanställning över Handikapputredningens slutbetänkande [SOU 1992:52] Ds 1993:95 s. 43 ff.*). Bl.a. anfördes att begreppet funktionshindrade är svårt att tydligt definiera och avgränsa. Vidare hävdades att bestämmelsen skulle behöva förses med särskilt angivna undantag eller ett mer generellt undantag med tanke på förhållanden där det av lämplighets- eller säkerhetsskäl krävs att vissa funktionshinder inte finns. Som exempel nämndes att det är oundvikligt med i viss mån diskriminerande kvalifikationskrav i reglerna om körkort och flygcertifikat samt att det är svårt att förutse vilka nya sådana krav som den tekniska utvecklingen kan komma att medföra. För att i praktiken kunna införa ett diskrimineringsförbud skulle man därför behöva före-

skriva om undantag som möjliggör särbehandling på sakliga eller objektivt godtagbara grunder.

Utredningens förslag bereddes inom regeringskansliet, men kom efter remisskritiken inte att skrivas in i RF (se *bet. 1995/96:KU8 s. 12 och prop. 1999/2000:79 s. 74*).

2.3.2 Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder (Bemötandeutredningen) tog fasta på kritiken mot 1989 års Handikapputrednings förslag och föreslog i stället i sitt slutbetänkande *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder (SOU 1999:21 s. 34 f.)* en komplettering av programstadgandekaraktär i 1 kap. 2 § RF. I motiven till den föreslagna kompletteringen uttalades följande.

Jag anser att det finns starka motiv för att slå fast rätten till delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder. Det behövs en övergripande bestämmelse i grundlagen med klar adress till riksdag, regering och olika myndigheter att verka för att målet om full delaktighet och jämlikhet uppnås. En sådan viljeinriktning från statsmakternas sida bör komma till uttryck i form av ett programstadgande i 1 kap. 2 §, andra stycket, regeringsformen (RF). Eftersom ett stadgande om att eftersträva delaktighet och jämlikhet i samhället bör gälla mer generellt föreslår jag att man i paragrafen också omnämner andra utsatta grupper. Innebörden i stadgandet bör vara att lagar och föreskrifter skall utformas på ett sådant sätt att alla medborgare, oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet kan uppnå full delaktighet och jämlikhet.

Det finns naturligtvis argument mot ett sådant resonemang. En bestämmelse i grundlagen skulle t.ex. inte ha någon effekt, och det faktum att regeringen planerar lagstiftning mot diskriminering på olika områden, skulle göra en ändring av grundlagen onödig och kanske t.o.m. motverka det pågående arbetet inom området. Jag vill understryka att en grundlagsändring inte utesluter behovet av ytterligare lagstiftning av det slag som nu förbereds. Men redan det faktum att samhället i regeringsformen klart ger uttryck för att ingen medborgare får ställas utanför samhällets gemenskap på grund av funktionshinder har i sig en viktig normbildande effekt. Det är också en viktig markering av hur samhället vill att medborgarna skall bemötas.

Mot denna bakgrund föreslogs att 1 kap. 2 § andra stycket RF skulle erhålla följande lydelse.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö och för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället.

Även denna lösning kritiserades, bl.a. av *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsrätten i Stockholms län* och *Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* som ansåg att bestämmelsen i dess nuvarande lydelse tillsammans med speciallagstiftning på ett tillräckligt klart sätt uttrycker vad som ville uppnås med förslaget. De flesta remissinstanserna, bl.a. *Länsrätten i Norrbottens län*, tillstyrkte dock förslaget. Några instanser, t.ex. *Handikappombudsmannen*, *De handikappades riksförbund* och *Handikappförbundens samarbetsorgan* ville dessutom gå längre och skriva in rätten till delaktighet i 2 kap. RF för att få en rättsligt bindande paragraf och därmed ett bättre skydd för den enskilde.

Utredningsförslaget togs upp i regeringens proposition 1999/2000:79 om nationella mål och inriktning för handikappolitiken (se s. 75 ff. samt bet. 1999/2000:KU11 s. 42), utan att något förslag om reglering i grundlagen lades fram. I propositionen hänvisades i stället till våra tilläggsdirektiv (*dir. 2000:21*).

2.3.3 Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. föreslog i betänkandet *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd* – (SOU 2000:88 s. 237 ff.) bl.a. att det skall vara straffbart att genom hot, hån, smädelse eller på annat sätt nedvärdera homosexuella som grupp. I betänkandet diskuterades (s. 241 ff.) bl.a. om kriminaliseringen skall avse hets mot just homosexuella eller om den skall avse även hets mot personer med annan sexuell läggning. Kommittén redogjorde därvid bl.a. för den definition av begreppet sexuell läggning som återfinns i 2 § lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och som innebär att begreppet används som en lagteknisk, övergripande term för hetero-, homo- och bisexualitet. Man hänvisade vidare till den nämnda lagens förarbeten (prop. 1997/98:180 s. 21 ff.), där det uttalas bl.a. att redan som en följd av lagens avgränsning till sexuell läggning faller olika sexuella

beteenden och sexuella variationer som finns hos såväl hetero-, homo- som bisexuella personer utanför lagens diskrimineringsförbud, t.ex. pedofili. Därefter uttalade kommittén följande (s. 242).

Det är möjligt att man genom användande av begreppet sexuell läggning i och för sig kan avgränsa nykriminaliseringen så att den avser hets mot grupper av personer på grund av deras heterosexuella, homosexuella eller bisexuella läggning utan att därmed ge skydd för alla former av sexuellt beteende. Frågan är dock om det finns anledning att utsträcka nykriminaliseringen till annat än hets mot homosexuella. Heterosexuella utgör en majoritet av befolkningen och det ter sig tämligen långsökt att någon skulle bedriva hets mot denna del av befolkningen. Likaså har man svårt att tänka sig att någon skulle ägna sig åt hetspropaganda som specifikt skulle avse bisexualitet. Med hänsyn härtill och till utformningen av våra direktiv samt – inte minst – till att 1999 års diskrimineringsutredning har i uppdrag att behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i lagstiftningen, föreslår vi att bestämmelsen om hets mot folkgrupp nu utvidgas så att den kommer att omfatta även hets mot grupper av personer på grund av homosexuell läggning.

2.4 Pågående utredningsarbete

År 1999 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare, som har antagit namnet 1999 års diskrimineringsutredning, med uppgift att göra en översyn av bestämmelsen om olaga diskriminering (*dir. 1999:49*). I uppdraget ingår också att göra en analys av rättsväsendets tillämpning av bestämmelsen. Enligt direktiven skall utredningen även ta ställning till om lagstiftningen om olaga diskriminering har en lämplig omfattning och utformning för att kunna utgöra ett effektivt medel mot diskriminering.

Vidare skall utredningen ta upp frågan om termen ras, använd om människor, i lagstiftningen och göra en analys av i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ur olika bestämmelser.

I utredningens uppdrag ingår också att utreda behovet av och formerna för en reglering av ett generellt förbud mot diskriminering i näringsverksamhet av personer med funktionshinder. Utredningen skall enligt direktiven belysa eventuella fördelar och problem med ett sådant förbud samt hur det lämpligen kan avgränsas och sanktioneras.

Dessutom ingår det i uppdraget att behandla frågan om användningen av termen sexuell läggning i syfte att åstadkomma en konsekvent användning av den i svensk lagstiftning.

Enligt direktiven skall utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2001.

2.5 Riksdagsåret 1995/96

I ett flertal motioner under 1990-talet begärdes att det i RF borde föras in en regel av innebörd att lagar och föreskrifter inte får utformas så att människor med funktionshinder diskrimineras. Under riksdagsåret 1995/96 begärdes med hänvisning till 1989 års Handikapputrednings i avsnitt 2.3.1 redovisade slutbetänkande att RF:s förbud mot diskriminering skulle utvidgas till att omfatta också funktionshindrade. Det begärdes vidare i ett flertal motioner ett förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella.

I motion 1994/95:So294 (c) framhölls att i botten på de förändringar som krävs för att förbättra funktionshindrades situation på en rad olika områden krävs ett allmänt förbud i grundlag mot diskriminering av funktionshindrade.

Vidare begärdes i motion 1994/95:K216 (v) att regeringen snarast skulle förelägga riksdagen förslag på grundval av 1989 års Handikapputrednings förslag när det gäller bl.a. en lag om ändring i RF för att förhindra diskriminering av personer med funktions-nedsättningar.

Dessutom begärdes i motion 1994/95:K341 (fp) ett förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella i RF och i tryckfrihetsförordningen.

Vid behandlingen av motionerna avseende ett förstärkt skydd för funktionshindrade konstaterade konstitutionsutskottet (*bet. 1995/96:KU8 s. 12*) att enligt 1 kap. 2 § RF skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde. Utskottet uttalade vidare att man inte var berett att föreslå att det utöver detta skydd gjordes en utvidgning av diskrimineringsförbudet i 2 kap. RF till att också omfatta funktionshindrade. Med denna motivering avstyrktes motionerna. Utskottet var dock inte enigt, utan en reservant (v) ansåg att motionerna borde ha bifallits.

Vid behandlingen av bl.a. motion 1994/95:K341 rörande frågan om förbud mot diskriminering av homosexuella gjorde utskottet följande bedömning (s. 10 f.).

I två av motionerna begärs ett förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella i regeringsformen. Enligt den ena av dessa motioner bör förbudet mot diskriminering i 2 kap. 15 § RF på grund av ras, hudfärg och etniskt ursprung utsträckas till att avse sexuell läggning. I motionen berörs särskilt frågan om diskriminering inom kyrkan av homosexuella. Bl.a. hänvisas till uppgifter om att en biskop vägrar prästviga personer med homosexuell läggning.

Utskottet vill erinra om att den offentliga makten enligt bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Detta är visserligen ett

programstadgande som inte kan göras gällande i domstol, men det har likväl stor betydelse och kan t.ex. åberopas av JO i ärenden som gäller diskriminering från offentliga organs eller funktionärens sida. När det gäller förslaget att införa ett direkt diskrimineringsförbud i RF utgår utskottet från att den sexuella läggning förslaget avser är homosexualitet, inte andra former av sexuellt beteende hos minoriteter. Utskottet är emellertid inte berett att biträda detta förslag. Tillräckliga skäl har enligt utskottet inte framkommit för att ändra regeringsformen i detta hänseende. Utskottet vill också erinra om att diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § RF riktar sig till normgivaren, i första hand riksdagen. En utvidgning av förbudet skulle alltså inte innebära ökade möjligheter att komma tillrätta med problem av det slag som tas upp i en av motionerna.

Med denna motivering avstyrktes motionen. Utskottet var dock inte enigt, utan en reservant (v) ansåg att det borde övervägas att i RF införa ett direkt förbud mot att i lag eller annan föreskrift särbehandla homosexuella.

2.6 Riksdagsåret 1999/2000

I två motioner under riksdagsåret 1999/2000 tog man upp frågan om förbud mot diskriminering av funktionshindrade. Vidare begärdes i fyra motioner förstärkt skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

I motion *1998/99:K289* (s) begärdes att det skulle tillsättas en särskild parlamentarisk utredning med uppgift att ta fram ett förslag till skydd för funktionshindrade i RF.

Också i motion *1999/2000:K274* (s, m, v, kd, c, fp, mp) begärdes en utredning av frågan om en lämplig grundlagsändring som bygger på FN:s standardregler mot diskriminering av funktionshindrade. Motionärerna framhöll att Sverige har åtagit sig att tillämpa och verka för att dessa standardregler används i praktiken. Enligt motionärerna uppfyller Sverige dock inte sitt åtagande enligt standardreglerna att tillförsäkra funktionshindrade delaktighet och jämlikhet i samhället. De begärde därför att 2 kap. RF bör utökas med ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade.

Det hemställdes vidare i motion *1998/1999:K201* (mp) att riksdagen hos regeringen skulle begära ett lagförslag som innebär ett förbud i RF mot lagstiftning som diskriminerar homo- och bisexuella.

I motion *1998/1999:K260* (v) begärdes en ändring av RF innebärande att ett förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning införs. Enligt motionärerna utgör de homosexuella en grupp som har förföljts, utestängts, osynliggjorts och diskriminerats på ett för ett

demokratiskt samhälle oacceptabelt sätt. Motionärerna menade vidare att samhället tydligt måste visa att övergrepp mot och diskriminering av homosexuella inte accepteras. De ansåg därvid att det är särskilt viktigt att våra grundlagar är tydliga på denna punkt.

Även i motion *1999/2000:L430* (s) begärdes ett förstärkt skydd mot diskriminering av homosexuella.

I motion *1999/2000:So225* (fp, s, v, c, mp) hemställdes bl.a. att riksdagen som sin mening till regeringen gav till känna vad som i motionen anfördes om ändring av tryckfrihetsförordningens, brottsbalkens och RF:s bestämmelser om kränkning av och hets mot person grundat på tillhörighet till folkgrupp samt att riksdagen som sin mening gav till känna vad i motionen anfördes om undantag för transpersoner från skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

Konstitutionsutskottet erinrade i betänkandet *1999/2000:KU11* (s. 39) om att man vid 1996/97 års riksmöte hade vidhållit sin inställning från 1995/96 års riksmöte när det gällde frågan om att i RF uttryckligen föreskriva förbud mot diskriminering av homosexuella och därför hade avstyrkt tre motioner i ämnet (bet. 1996/97:KU14).

Vid behandlingen av de ovan nämnda motionerna rörande förbud mot diskriminering av funktionshindrade gjorde ett enigt konstitutionsutskott följande bedömning.

Inledningsvis vill utskottet framhålla att den offentliga makten, enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen, skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Som redovisats ovan har det nyligen införts en särskild lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder. För närvarande utreds dessutom behovet av och formerna för en reglering av ett generellt förbud i näringsverksamhet av personer med funktionshinder av Utredningen om översyn av lagstiftningen om olaga diskriminering. Enligt utskottet finns det därutöver anledning att överväga åtgärder för att förbättra möjligheterna för funktionshindrade att uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen. Som nämnts ovan har utskottet från Justitiedepartementet inhämtat att regeringen inom kort kommer att ge Författningsutredningen i särskilt uppdrag att föreslå en reglering med denna inriktning i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Utskottet uttalade därefter att de nämnda utredningarnas arbete inte borde föregripas och avstyrkte därför motionerna.

Vid behandlingen av motionerna rörande förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning m.m. gjorde utskottet följande bedömning.

Som ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten gäller principen om likabehandling. Enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna försöker på olika sätt leva upp till detta mål avseende likabehandling, bl.a. genom lagstiftning som på olika sätt syftar till att förhindra diskriminering på grund av sexuell läggning. Enligt 16 kap. 9 § brottsbalken kan näringsidkare och de som handlar på en näringsidkares vägnar samt anställda och uppdragstagare hos det allmänna dömas för olaga diskriminering, om de diskriminerar någon på grund av dennes homosexuella läggning. Till detta kommer att det ses som en försvårande omständighet vid bedömningen av ett brotts straffvärde om ett motiv för brottet varit att kränka någon på grund av dennes sexuella läggning. Sedan den 1 maj 1999 råder det dessutom förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Vidare framgår det av redovisningen ovan att det pågår ett omfattande arbete mot diskriminering både nationellt och internationellt. Inom EU har kommissionen nyligen föreslagit ett direktiv om diskriminering i arbetslivet och ett handlingsprogram mot diskriminering vilka båda behandlar frågan om diskriminering på grund av sexuell läggning.

Därefter tog utskottet upp de nyss nämnda utredningarnas arbete och uttalade att man mot bakgrund av det anförda för närvarande inte var berett att förorda vare sig att det införs ett diskrimineringsförbud avseende sexuell läggning i RF eller att det vidtas andra ändringar på de sätt som begärdes i motionerna. På dessa grunder avstyrkte utskottet motionerna. Utskottet var dock inte enigt, utan fyra reservanter (v, mp, c, fp) ansåg att motionerna borde ha bifallits.

2.7 Kort om internationella åtaganden och Europeiska unionen

2.7.1 Förenade nationerna

Enligt artikel 2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna – som år 1948 antogs av generalförsamlingen – är alla människor berättigade till alla de friheter och rättigheter, som uttalas i förklaringen, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. I artikel 7 fastslås också principen om allas likhet inför lagen. Rättighetsförklaringen är visserligen inte juridiskt bindande för FN:s medlemsstater, men anses etiskt och moraliskt förpliktande för medlemsstaterna. Många av de principer som kommer till uttryck i förklaringen anses dock utgöra

allmän folkrätt och är följaktligen på den grunden bindande för staterna (se t.ex. Göran Melander [red.], *Konventionssamling i mänskliga rättigheter*, 1990, s. 11).

Vidare erkänns rätten till likställdhet inför lagen och skydd mot diskriminering för alla och envar i ett flertal FN-konventioner. Nedan redovisas ett urval av de viktigaste av dessa överenskommelser.

FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering antogs av generalförsamlingen år 1965. Konventionen, som har undertecknats av Sverige (*SÖ 1971:40*), vänder sig mot varje form av rasdiskriminering, även den som förekommer i vardagslivet och som inte beror på statlig reglering och maktutövning utan på att det finns enskilda personer, företag och sammanslutningar som i skilda sammanhang låter sitt handlingssätt bestämmas av rasfördomar. Enligt konventionen förbinder sig konventionsstaterna att vidta olika åtgärder för att motverka och förhindra rasdiskriminering.

Enligt artikel 2 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter – vilken antogs av generalförsamlingen år 1966 och som har undertecknats av Sverige (*SÖ 1971:42*) – är varje konventionsstat förpliktad att respektera och att tillförsäkra alla människor, som befinner sig inom dess område och är underkastade dess jurisdiktion, de i konventionen inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Jämlikheten och förbudet mot diskriminering ingår som självständiga mänskliga rättigheter i artikel 26 i konventionen. Enligt artikeln är alla människor rättsligt jämlika och berättigade till samma skydd av lagen utan någon form av diskriminering. Det anges därvid att lagen i detta avseende skall förbjuda all åtskillnad och garantera envar ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Vikten av förbudet mot diskriminering betonas också i bl.a. artiklarna 3–4, 14, 20 och 24–25. (Se också den samma år antagna konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som har undertecknats av Sverige [*SÖ 1971:41*].)

År 1979 antog FN:s generalförsamling en konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Konventionen, som har undertecknats av Sverige (*SÖ 1980:8*), vänder sig mot diskriminering av kvinnor i alla dess former.

År 1993 antog generalförsamlingen ett förslag om internationella regler för personer med funktionshinder: FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet (se t.ex. *prop. 1999/2000:79 s. 21 f. och 159 ff.*). Standardreglerna är

22 till antalet och uttrycker tydliga principiella ståndpunkter när det gäller rättigheter, möjligheter och ansvar. Enligt regel nr 15 har staterna ansvar för att det skapas en rättslig grund för åtgärder som leder till delaktighet och jämlikhet för människor med funktionshinder.

2.7.2 Europakonventionen, m.m.

Europakonventionen, som sedan den 1 januari 1995 är en del av svensk rätt (se vidare om inkorporeringen i avsnitt 7.2.1) innehåller också ett stadgande om förbud mot diskriminering. Enligt artikel 14 i konventionen skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Konventionens förbud mot diskriminering är alltså inte generellt, utan gäller enbart med avseende på de rättigheter som tas upp i konventionen och dess tilläggsprotokoll. Diskrimineringsförbudet har därmed inte någon självständig innebörd. För att omfattas av förbudet behöver en handling inte samtidigt innefatta en kränkning av en annan artikel i konventionen eller protokollen, utan det räcker att handlingen kan hänföras till det område som behandlas i någon annan artikel. (Se vidare t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1997, s. 304 ff. samt Carl Henrik Ehrenkrona i *Karnov* 2000/01, s. 64.)

Artikeln uppräknar av s.k. diskrimineringsgrunder är inte uttömmande. Den omfattar således även sådana diskrimineringsgrunder som funktionshinder och sexuell läggning utan att detta direkt anges. För att en skillnad i behandlingen av jämförbara fall skall vara diskriminerande krävs det att skillnaden i behandling saknar objektiv och godtagbar grund. Prövningen av om diskriminering har förelegat görs efter vissa kriterier som ha vuxit fram i Europadomstolens praxis (se Ehrenkrona a. a. s.). Först måste fastställas att de sakförhållanden som är aktuella faller inom området för en konventionsskyddad rättighet. Därefter måste prövas om det föreligger olika behandling av personer som befinner sig i en likadan situation. Om så är fallet prövas slutligen om det finns en objektivt godtagbar grund för denna skillnad i behandling och om skadan som drabbar den som träffas av diskrimineringen står i rimlig proportion till syftet med åtskillnaden. Det ledande rättsfallet som klargör denna princip är det s.k. belgiska språkmålet (dom 1968-07-23, Ser. A Vol. 5), som gällde diskriminering med avseende på rätten till språkundervisning i belgiska skolor. De tolk-

ningsprinciper som lades fast i det målet har därefter tillämpats i ett stort antal avgöranden (se vidare t.ex. Ehrenkrona a. s.).

Sedan år 1996 finns det en reviderad europeisk social stadga. I stadgans artikel 15 behandlas funktionshindrades rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet i allmänhet. Sverige har godkänt den reviderade stadgan i fråga om bl.a. denna artikel (*SÖ 1998:35*).

2.7.3 Europeiska unionen

Frågor om rasism och främlingsfientlighet har fått ökad uppmärksamhet inom EU-samarbetet, bl.a. antogs år 1996 en s.k. gemensam åtgärd om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet (*EGT L 185, 24.7.1996, s. 5*).

Inom EU – närmare bestämt i EG-fördraget – finns det för närvarande endast uttryckliga förbud mot diskriminering på grund av kön (artikel 3) och nationalitet (artikel 12).

Genom Amsterdamfördraget har en ny artikel (13) införts i EG-fördraget. Enligt artikeln ges rådet möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Ett sådant beslut skall fattas enhälligt på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet.

Med stöd av artikel 13 i fördraget har det antagits två direktiv. Syftet med det ena av dessa direktiv (*rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung*) är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna. Det andra av dessa direktiv (*rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling*) syftar till att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna.

Direktiven är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att besluta om den närmare formen för genomförandet. I likhet med internationella överenskommelser utanför EU-området omarbetas de i allmänhet, transformeras, när de införlivas i svensk rätt.

3 Överväganden och förslag

3.1 Inledning

I våra tilläggsdirektiv sägs att de invändningar (se avsnitt 2.3.2) som har framförts mot att i 2 kap. RF införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får anses ha en sådan tyngd att ett stärkt skydd för såväl denna som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Enligt tilläggsdirektiven ges vi därför i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet skall komma till tydligare uttryck i stadgandet. Det anges vidare att det ingår i vår uppgift att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas. Vårt uppdrag innebär således att utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället på något sätt skall markeras i 1 kap. 2 § RF.

I sammanhanget bör nämnas att det även ingår i vårt uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön skall komma till uttryck i 1 kap. 2 § RF (se vidare i kapitlen 4 och 5).

3.2 Förslag till stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper i 1 kap. 2 § regeringsformen

Vårt förslag: Skyddet för utsatta grupper i 1 kap. 2 § första stycket RF bör kompletteras och förstärkas genom en ny föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället samt att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Det kan inledningsvis slås fast att det i denna del inte ingår i uppdraget att överväga införandet av någon ny bestämmelse i 2 kap. RF om de grundläggande fri- och rättigheterna. I stället skall vi enligt tilläggsdirektiven arbeta in en förstärkning av skyddet för funktionshindrade och eventuellt också för andra utsatta grupper i program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF. Vi vill dock understryka att den fortsatta diskussionen självfallet inte bara gäller skyddet av "utsatta grupper" som sådana. Enligt vår mening bör nämligen ett målsättningsstadgande på detta område också ta sikte på de enskilda individerna i de grupper som av olika skäl kan betraktas som utsatta. Av det skälet används uttrycket "människor" i den föreslagna lagtexten.

Som tidigare har angetts i avsnitt 2.2 innehåller 1 kap. 2 § RF i sin nuvarande lydelse föreskrifter som inte är rättsligt bindande, utan som endast anger generella riktlinjer för de offentliga organens verksamhet. Det rör sig därvid om vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet. Bestämmelserna i 1 kap. 2 § RF ger alltså – till skillnad från reglerna i 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna – inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Denna princip bör även präglade de tillägg som vi nu föreslår i 1 kap. 2 § RF. Också fortsättningsvis är det således fråga om anvisningar till det allmänna, som har att i största möjliga utsträckning förverkliga de målsättningar som uttrycks i 1 kap. 2 § RF genom annan lagstiftning.

Vidare bör det i sammanhanget framhållas att uppdraget handlar om att förtydliga det skydd för utsatta grupper som redan kan sägas inrymmas i stadgandets första stycke, vilket innehåller ett allmänt uttalande om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilde individen. Avsikten med detta stadgande – som alltså är en generell anvisning för all offentlig maktutövning – är att ge ett rättsligt underlag för den strävan efter utjämning mellan olika grupper i samhället och mellan olika individer inbördes som kan sägas ha präglade den politiska verksamheten under huvuddelen av förra århundradet (se t.ex. Petrén och Ragnemalm a. a. s. 20).

När det gäller spørsmålet om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om också andra utsatta grupper skall omnämnas delar vi Bemötandeutredningens uppfattning (se avsnitt 2.3.2), nämligen att en bestämmelse om att delaktighet och jämlikhet i samhället skall eftersträvas bör ha en generell utformning. Vi anser alltså att man i 1 kap. 2 § RF bör nämna även andra utsatta grupper än personer med funktionshinder. Enligt vår mening bör detta ske genom att man i stadgandet räknar upp skilda otillåtna grunder för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. En uppräkningslista av förbjudna grunder för diskriminering bör i första hand omfatta grupper av män-

niskor som på olika sätt har diskriminerats på ett för ett demokratiskt samhälle oacceptabelt sätt. Vidare bör uppräkningsen anknyta till vad som föreskrivs i jämlikhetsstadganden och stadganden om förbud mot diskriminering dels i olika internationella konventioner, dels i olika EG-direktiv (se avsnitt 2.7). Som en markering av att uppräkningsen inte är uttömmande bör det också föreskrivas att diskriminering på grund av andra omständigheter som är hänförliga till person är otillåten.

Mot bakgrund av det nu anförda menar vi att det i 1 kap. 2 § RF tredje stycket (fjärde stycket enligt förslaget) bör föreskrivas att det skall åligga det allmänna att *verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det bör vidare föreskrivas att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.*

Den föreslagna föreskriften om delaktighet och jämlikhet uttrycker dels en princip om alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva, dels en princip om alla människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer. Föreskriften innebär vidare ett åliggande för det allmänna att verka för att undanröja de hinder som finns mot alla människors deltagande i samhällslivet på lika villkor. Stadgandet innefattar alltså ett krav på positiv särbehandling för att trygga faktisk jämlikhet. Det måste dock i sammanhanget påpekas att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen. Förutsättningen för sådan lagstiftning är dock att åtskillnad mellan människor görs på sakligt sett godtagbara grunder, dvs. på grunder som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Del II Grundlagsskydd för miljön

4 Bakgrund

4.1 Inledning

Som har redovisats i avsnitt 1.1 skall vi enligt våra tilläggsdirektiv överväga på vilket sätt betydelsen av skyddet för miljön skall komma till uttryck i RF. Det anges vidare att eftersom första kapitlet i RF innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten passar en bestämmelse om skyddet för miljön väl in där. Ett nytt stadgande om skydd för miljön bör därför enligt tilläggsdirektiven inarbetas i 1 kap. 2 § RF.

I detta kapitel lämnas en redogörelse för miljöbalkens målsättningsparagraf (avsnitt 4.2). Därutöver redogör vi kortfattat för dels den internationella miljö rättens framväxt, dels miljöpolitiken inom EU (avsnitten 4.3 och 4.4). Vidare behandlar vi i avsnitt 4.5 Europakonventionen och miljöskyddet. I avsnitt 4.6 lämnas en redogörelse för de finländska resp. norska grundlagarnas bestämmelser om skydd för miljön. Avslutningsvis lämnas en redogörelse för de senaste årens utskottsbehandling av frågan om grundlagsskydd för miljön (avsnitten 4.7 och 4.8). Den närmare innebörden av målsättnings- och programstadgandet i 1 kap. 2 § RF har behandlats i avsnitt 2.2.

4.2 Miljöbalkens mål

Miljöbalken – som trädde i kraft den 1 januari 1999 och som ersatte 16 olika miljölagar – inleds med ett kapitel om balkens mål och tillämpningsområde. Syftet med lagstiftningen är att säkerställa de av regeringen och riksdagen fastställda miljöpolitiska målen. När det gäller de miljöpolitiska ambitionerna med balken hänvisas till motiven (se prop. 1997/98:45, Del 1, s. 154 ff.). Det övergripande målet för miljöpolitiken är att uppnå en ekologiskt hållbar utveckling. Innebörden av begreppet ekologisk hållbarhet har utvecklats av regeringen i skrivelserna ”Hållbara Sverige” (skr. 1998/99:5 och 1999/2000:13).

Inledningskapitlets första bestämmelse är en målsättningsparagraf med en beskrivning av syftet med miljöpolitiken som gäller för hela balkens tillämpningsområde. De syften som uttrycks i paragrafen är

styrande på samtliga bestämmelser i balken (a. prop., Del 1, s. 166). Bestämmelsen (1 kap. 1 §) har följande lydelse.

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1 människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
- 2 värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
- 3 den biologiska mångfalden bevaras,
- 4 mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
- 5 återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

I paragrafens *första stycke* anges miljöbalkens mål (se vidare a. prop., Del 1, s. 162 ff. och a. prop., Del 2, s. 6 ff. samt även Stefan Rubenson, Miljöbalken, Den nya miljöretten, 2 uppl., 1999, s. 19 ff. och samme författare i Karnov 2000/01 s. 2309). Dessa mål berör såväl människan som natur- och kulturmiljön, och är inriktade både på att begränsa nuvarande hälso- och miljöpåverkan och att skapa långsiktigt goda förhållanden (a. prop., Del 2, s. 7). Som framgår av lagtexten är det övergripande målet för balken att främja en hållbar utveckling. Beträffande detta mål anförde regeringen i förarbetena bl.a. följande (a. s.).

En grundtanke i miljöbalken är att vi som lever nu inte får ägna oss åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna. Det är inte endast nu levande, utan även kommande generationer av människor som skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Livsbetingelserna för det biologiska livet skall upprätthållas till gagn för framtidens värld. Naturen utgör inte bara livsmiljö för människan utan har dessutom ett eget skyddsvärde. Detta utgör en del av vad som kan sägas utgöra en hållbar utveckling. Utvecklingen i samhället skall styras in i banor som är långsiktigt hållbara.

Att skapa förutsättningar för en hållbar utveckling innebär enligt motiven (a. s.) inte bara att miljöförstörelsen måste hejdas, utan i hög grad även att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas. Människans ansvar för att förvalta naturen väl – den s.k. förvaltartanken – innebär att den som bedriver någon form av verk-

samhet eller vidtar åtgärder av olika slag alltid skall se till att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter. I förarbetena anges vidare (a. prop., Del 2, s. 8) att av riksdagen fastställda miljömål ger ledning i fråga om vad en "hållbar utveckling" innebär (se även Miljömålskommitténs slutbetänkande Framtidens miljö – allas vårt ansvar [SOU 2000:52], Del 1, s. 101 ff.). Det kan i sammanhanget nämnas att Miljömålskommittén i sitt slutbetänkande bl.a. har lagt fram förslag till kompletterande preciseringar av de s.k. miljö kvalitetsmålen.

I paragrafens *andra stycke* anges vad som skall gälla för att balkens mål skall uppnås (se vidare a. prop., Del 2, s. 7). De i stycket uppräknade punkterna är inte en uttömmande beskrivning av hur det i första stycket angivna målet skall uppfyllas, utan skall ses som exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål. De olika punkterna är i viss mån integrerade. Vidare anförde regeringen bl.a. följande.

Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses. När tveksamhet råder om vad som bör beslutas eller göras skall väljas det som mest sannolikt gynnar uthållig utveckling. Detta innebär i många fall en ny och vidare tillämpning av bestämmelser som har sina förebilder i gällande miljö-, naturvårds- och hälsoskyddslagstiftning eftersom varje sådan lag har ett begränsat syfte.

4.3 Något om den internationella miljörettens framväxt

Åtskilligt i svensk miljöpolitik, miljörett och miljödebatt härstammar från det internationella miljösamarbetet. För att kunna sätta in den svenska miljöretten i ett större sammanhang krävs det därför att man uppmärksammar den internationella miljöretten samt även den EG-rättsliga regleringen på området (se nästa avsnitt). Det är vidare viktigt att komma i håg att luftföroreningar och utsläpp i haven från andra länder inte respekterar några gränser och därför drabbar Sverige. De svenska miljömålen kan således i många fall inte nås utan ett aktivt internationellt samarbete. Miljöbalken kan i flera avseenden sägas syfta till att för svenskt vidkommande uppfylla olika internationella förpliktelser på miljöområdet. Det svenska miljöskyddsarbetet är alltså beroende av internationella rättsregler om miljöskydd (se vidare för en utförlig redogörelse för den internationella miljöretten t.ex. Jonas Ebbesson, *Internationell miljörett*, 2 uppl., 2000).

En mycket viktig händelse för den internationella miljörättens utveckling och det internationella miljösamarbetet var 1972 års FN-konferens i Stockholm. Vid konferensen antogs en FN-deklaration, den s.k. Stockholmsdeklarationen, om den mänskliga miljön och mötet i Stockholm blev startpunkten för utvecklingen av en global helhetssyn på miljöfrågorna. I deklarationen betonades det långsiktiga perspektivet i det internationella miljöskyddsarbetet på så vis att man framhöll bl.a. att också kommande generationers intressen måste beaktas.

År 1983 tillsatte FN:s generalförsamling en kommission om miljö och utveckling, den s.k. Brundtlandkommissionen, som år 1987 presenterade sina slutsatser i rapporten *Our Common Future*. Rapportens ledord – ”Hållbar utveckling” – har därefter kommit att präglade den internationella miljödebatten och miljörätten (se vidare Ebbesson a. a. s. 43 f.).

Nästa viktiga steg för det internationella miljösamarbetets utveckling var 1992 års globala FN-konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro. Det centrala temat för konferensen var återigen hur miljö- och långsiktigt resursutnyttjande skall kunna kombineras med en social och materiell utveckling. Konferensen innebar bl.a. att Brundtlandkommissionens tanke på hållbar utveckling blev globalt förankrad och att miljöproblemen kopplades tydligt samman med utvecklingsfrågor. Vid konferensen enades deltagarna om ett omfattande handlingsprogram för det tjugoförsta århundradet – Agenda 21. Detta tar bl.a. upp sociala och ekonomiska dimensioner samt frågan om att bevara och förvalta resurser för utveckling. Handlingsprogrammet kan alltså sägas handla om olika dimensioner av begreppet hållbar utveckling.

Vid FN-konferensen i Istanbul år 1996 antogs ett handlingsprogram, den s.k. Habitat-agendan, som koncentrerar sig på frågor kring främjande av hållbar utveckling i boende- och bebyggelsemiljöer.

Vidare kan nämnas att miljöbalkens mål (1 kap. 1 §) bl.a. är hämtade från det handlingsprogram – Agenda 21 – som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 i Rio de Janeiro (se t.ex. prop. 1997/98:45, Del 1, s. 154 ff.). I 2 kap. miljöbalken återfinns bl.a. principer om försiktighet (3 §) och långsiktig hushållning med naturresurser (5 §). Dessutom finns i 8 § regler om avhjälpan av skada och olägenhet i miljön som bygger på principen att förorenaren betalar. Även dessa principer är hämtade från den internationella miljörätten (se vidare Ebbesson a. a. s. 236 ff.).

4.4 Kort om miljöpolitiken inom Europeiska unionen

För att kunna sätta in den svenska miljörätten i ett större sammanhang krävs, som har nämnts i föregående avsnitt, bl.a. att man uppmärksammar EU:s miljö rätt (se vidare t.ex. Ebbesson a. a. s. 241 ff. samt Olof Allgårdh och Sven Norberg, EU och EG-rätten, En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt, 3 uppl., 1999, s. 499 ff.).

EU – formellt EG, eftersom miljöfrågorna regleras i EG-fördraget och i EU:s s.k. första pelare – är en aktiv aktör i det internationella miljöarbetet (se Allgårdh och Norberg a. a. s. 507 f.). Kortfattat kan EU:s målsättning på miljöområdet sägas vara att med ny lagstiftning och harmonisering av medlemsstaternas miljölagstiftning stärka miljöpolitiken inom den gemensamma marknaden.

Genom Amsterdamfördraget infördes i EG-fördragets artikel 2 tydligare målformuleringar bl.a. för EG:s verksamhet på miljöområdet. I artikel 3 i fördraget anges medlen, bl.a. en miljöpolitik (punkt 1), för att uppnå de i artikel 2 uppställda målen. En viktig miljöskyddsprincip återfinns i artikel 6 (f.d. artikel 3c), som har följande lydelse.

Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet enligt artikel 3, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.

I artiklarna 174–176 i EG-fördraget ges närmare föreskrifter om hur den gemensamma miljöpolitiken skall vara inrättad. Artikel 174, som kan sägas definiera utgångspunkterna för EG:s miljöpolitik, har följande lydelse (punkt 1).

Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till att följande mål uppnås:

- Att bevara, skydda och förbättra miljön.
- Att skydda människors hälsa.
- Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
- Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

I artikeln anges vidare (punkt 2) att EG:s miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom EG:s olika regioner. Det anges vidare att miljöpolitiken skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala. Medlemsstaterna är enligt artikel 176 i för-

draget fria att bibehålla eller införa strängare skyddsåtgärder som är förenliga med fördraget, dvs. åtgärderna får inte vara diskriminerande eller utgöra förtäckta handelshinder (se vidare Allgårdh och Norberg a. a. s. 500 f.). Enligt fördragets artikel 174 (punkt 4) skall EG och medlemsstaterna – inom sina resp. kompetensområden – samarbeta med tredje land och internationella organisationer.

Med utgångspunkt i fördraget och ett antal s.k. femårsplaner, vilka tidigare upprättades på miljöpolitikens område, har en omfattande gemensam lagstiftning växt fram på miljöområdet (se a. a. s. 502 ff.). Miljölagstiftningen består främst av direktiv, men har i vissa fall formen av förordningar (se vidare Ebbesson a. a. s. 243 f.). Direktiven är bindande i förhållande till det resultat som skall uppnås, men överlåter åt medlemsstaterna att besluta om den närmare formen för genomförandet. I likhet med internationella överenskommelser utanför EU-området omarbetas de i allmänhet, transformeras, när de införlivas i svensk rätt. EG-förordningar är direkt tillämpliga och skall inte införlivas i nationell rätt. Det är dock vanligt att förordningar måste kompletteras med nationella regler, t.ex. med straffbestämmelser. Vidare bör nämnas att det sedan mitten av 1990-talet inom miljöpolitikens område har diskuterats alternativ till lagstiftning för att lösa angelägna miljöfrågor. Som exempel kan nämnas s.k. miljöavtal mellan myndigheter och industrin. Ett annat alternativ är olika former av ekonomiska styrmedel, t.ex. skatter och avgifter men också skattelindring (se vidare Allgårdh och Norberg a. a. s. 505).

4.5 Något om Europakonventionen och miljöskyddet

Europakonventionen, som sedan den 1 januari 1995 är en del av svensk rätt (se vidare om inkorporeringen i avsnitt 7.2.1), innehåller inte några uttryckliga stadganden om miljöskydd eller rätt till en god miljö. Miljöfrågornas relation till konventionen har emellertid uppmärksammats ur olika aspekter genom Europadomstolens praxis (se vidare Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1997, s. 230 och Karin Åhman, *Egendomsskyddet*, 2000, s. 162 samt också Olle Mårsäters artikel om Europakonventionen och skyddet av miljön i *Miljörättslig tidskrift* 95:1 s. 1 ff.).

Enligt Europadomstolen kan störningar i boendemiljön vara så svåra att de innefattar en kränkning av respekten för hemmet och privatlivet enligt konventionens artikel 8 (se *López Ostra mot Spanien*, dom 1994-

12-09, Ser. A Vol. 303-C). Målet gällde en kvinna som bodde med sin familj nära en reningsanläggning. Från anläggningen spreds lukt och ohälsosamma gaser som förorenade omgivningen. Den kommun där anläggningen låg ansågs inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med problemen. Enligt domstolens mening förelåg inte en rimlig balans mellan, å ena sidan, det allmännas behov och ekonomiska intresse av att driva anläggningen och, å den andra sidan, den enskildes effektiva åtnjutande av rätten till hemmet och privatlivet. Genom detta avgörande kan domstolen sägas ha fastslagit att svåra miljörelaterade inskränkningar av individens rättigheter kan vara konventionskränkande samt att det allmänna har en skyldighet att skydda den enskildes boendemiljö från olika former av miljömässiga störningar.

4.6 Nordiska förhållanden

4.6.1 Finland

I den nya finländska grundlagen, som trädde i kraft den 1 mars 2000, finns en regel (20 §) om ansvar för miljön. Bestämmelsen är intagen i 2 kap. om de grundläggande fri- och rättigheterna och har följande lydelse.

Var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet.

Det allmänna skall verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Paragrafen motsvarar 14 a § i den tidigare gällande finländska regeringsformen. När det gäller förklaringarna till den nu gällande bestämmelsen kan därför hänvisas till förarbetena till 14 a § i den förra regeringsformen (RP 309/1993 rd s. 70–71 och GrUB 25/1994 rd s. 10).

Enligt stadgandets *första stycke* har var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturtraditionerna. Ansvaret riktar sig enligt motiven (RP 309/1993 rd s. 70 f.) såväl till det allmänna som till privata fysiska och juridiska personer. Beträffande första stycket uttalades i motiven vidare följande.

Stadgandet avser att betona att det till skyddet för naturen och den övriga miljön ansluter sig också sådana värden, som inte kan återföras som individers fri- och rättigheter. Till denna del kan allas förpliktelser gentemot

naturen anses antingen ha sin utgångspunkt i naturens egenvärde eller vara ett uttryck för en rättighet som odelad tillkommer alla människor. Som dylika subjekt för en mänsklig rättighet kan man också betrakta kommande generationer.

Stadgandet är till sin karaktär närmast en programförklaring. Det kan som sådant inte utgöra en grund t.ex. för individens straffrättsliga ansvar, utan det förverkligas genom stöd och förmedling av annan lagstiftning. Genom att stadga att alla bär ansvar vill man betona att miljövården förutsätter ett brett samarbete mellan olika instanser.

Det ansvar som avses i stadgandet gäller såväl den levande naturen (djur och växter), den livlösa naturen (vattendrag, atmosfär, jord- och berggrund) som kulturmiljön, vilken är en följd av mänsklig verksamhet (byggnader, konstruktioner och landskap). Hänvisningen till kulturarvet i stadgandet innehåller också element av en grundläggande kulturell rättighet.

Stadgandet omfattar både förhindrande av ödeläggning av miljön eller miljöförstöring och aktiva åtgärder för att gagna miljön. Sålunda uttrycker stadgandet människornas allomfattande ansvar för en sådan helhetslinje för den ekonomiska och samhälleliga verksamheten att den levande och livlösa naturens mångfald kan bevaras. Individens delaktighet i miljövården kan förverkligas både som aktiv verksamhet och som passivt avhållande från miljöförstöring.

Delområden av naturens mångfald, som avses i stadgandet, är bland annat djur- och växtrikets genetiska rikedom samt ett effektivt skydd för alla oförnybara naturresurser.

Enligt *andra stycket* skall det allmänna sträva efter att trygga envars rätt till en sund miljö och möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön. När det gäller *andra stycket* uttalade man i förarbetena (a. s.) bl.a. följande.

Kravet på en sund miljö skall ges en vid bemärkelse. Livsmiljön skall naturligtvis vara livsduglig såtillvida att den inte direkt eller indirekt medför en sjukdomsrisk för människorna. Å andra sidan skall man ställa också mera långtgående krav på livsmiljön. I kravet på sund miljö ingår t.ex. trivsel i miljön åtminstone i viss utsträckning.

Vidare uttalades i motiven att stadgandet först och främst inverkar på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet. Därefter gavs en rad exempel på lagar som reglerar miljövården och naturskyddet på olika delområden.

Bestämmelsen i *stycket* innebär enligt förarbetena (s. 71) också ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön.

Bestämmelsen har ansetts kunna påverka tillämpningen av andra lagar på miljöområdet (se t.ex. Kari Kuusiniemis uppsats i Turku Law

Journal 1999 s. 33 ff.). Som ett exempel har nämnts ett opublicerat avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (dom den 18 november 1996 i mål T 3578), där en ansökan om förlängning av ett täktillstånd avslogs med hänvisning till grundlagsparagrafens regel om allas ansvar för miljön.

4.6.2 Norge

Också den norska grundlagen innehåller sedan år 1992 en bestämmelse om skydd för miljön (§ 110 b.). Bestämmelsen har följande lydelse.

Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsigtig og allsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For att ivaretaga deras Ret i Henhold til foregaande Led, ere Borgerne berettigede til Kunskap om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til att gennemføre disse Grundsætninger.

I bestämmelsens *första stycke* grundlagsfäst flera viktiga miljörättsliga principer som enligt förarbetena redan tidigare kunde sägas vara erkända i norsk rätt (Innst. S. nr. 163 [1991–92] s. 6). Dessa angavs därvid som principerna om rätt till en viss miljö kvalitet, om ”plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade”, om aktsamhetsplikt, om fastighetsägarens förvaltaransvar och om integrering av miljöhänsyn i beslutsprocessen. Det framhölls vidare att också principen om solidaritet med framtida generationer är inbyggd i bestämmelsen.

Andra stycket innehåller en regel som skall säkra medborgarnas informationsrätt när det gäller miljöfrågor. I förarbetena (a. s.) framhölls att bestämmelsen också säkrar den viktiga miljörättsliga principen om att utredning av miljökonsekvenserna skall föregå beslut samt att rätten till information dessutom är en förutsättning för ett reellt medborgarinflytande i beslutsprocessen. Vidare påpekades att stadgandet innebär en rättighet för den enskilde ”både overfor det offentlige og private”.

De miljörättsliga grundsatser som kommer till uttryck i bestämmelserna i första och andra styckena har enligt motiven rättslig betydelse i flera avseenden (a. s.). I första hand utgör de en grundlagsfäst ”retningslinje” för lagstiftaren. Vidare har de betydelse också för tolkningen av enskilda lagregler. I sammanhanget bör understrykas att de aktuella bestämmelserna också påverkar tolkningen av grundlagens övriga bestämmelser, bl.a. bestämmelsen om egendomsskydd i § 105.

Det har därvid framhållits att detta underbygger den restriktiva hållning som Høyesterett har haft i mål rörande frågan om rätt till ersättning vid rådgighetsinskränkningar som grundar sig på miljöskyddsskäl (se t.ex. rättsfallet Rt 1993 s. 321 samt Inge Lorange Backers uppsats i Lov og rett 1993 s. 451 ff.). Dessutom skall de nämnda grundsatserna enligt motiven (a. s.) vara riktningsgivande för förvaltningsmyndigheterna när de gör skönsmässiga bedömningar.

Grundlagsbestämmelsen är alltså inte bara en programförklaring, utan har betydelse också för tillämpningen och tolkningen av såväl civilrättsliga som offentligrättsliga lagbestämmelser. Som exempel kan nämnas att Høyesterett i ett avgörande (Rt 1993 s. 52) har hänvisat till bestämmelsen som stöd för att man vid tillståndsprovning enligt forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr 6. om vern mot forurensninger og om avfall) kan fästa avgörande vikt också vid andra miljömässiga olägenheter än föroreningar (se vidare Backer a. a. s.).

Bestämmelsen i *tredje stycket* innebär att de närmare materiella bestämmelser som krävs för att genomföra de miljörättsliga principer som uttrycks i första och andra styckena skall läggas fast av de statliga myndigheterna genom lagregler och andra föreskrifter. I förarbetena (a. s.) påpekades att detta innebär en plikt för lagstiftaren att sörja för att miljöhänsyn inarbetas i lagstiftningen på alla områden.

4.7 Riksdagsåret 1997/98

Under riksdagsåret 1997/98 begärdes i en motion att det som en ny grundläggande fri- och rättighet i RF också skulle införas en rätt till en god miljö.

I motion *1997/98:K324* (mp) yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag till sådan ändring i 2 kap. RF att en ny paragraf införs där varje individs rätt till en god miljö fastställs. Enligt motionären introducerar rätten till en bättre, renare och mer ekologiskt balanserad miljö nya dimensioner inom området mänskliga rättigheter och miljöskydd. Vidare framhölls att rätten till en bättre miljö inte bara är föreskriven i internationella konventioner och deklARATIONER utan har trätt i kraft i åtskilliga regionala dokument om mänskliga rättigheter.

Vid behandlingen av motionen gjorde konstitutionsutskottet (*bet. 1997/98:KU32 s. 29 f.*) följande bedömning.

Enligt 1 kap. 1 § förslaget till miljöbalk syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Enligt utskottet kommer rätten till en god miljö väl till uttryck genom förslaget till miljöbalk.

Utskottet anser inte att en ändring i regeringsformen till skydd för en god miljö är påkallad och avstyrker därför motion 1997/98:K324.

Utskottet var dock inte enigt, utan en reservant (mp) ansåg att motionen borde ha tillstyrkts.

4.8 Riksdagsåret 1999/2000

Även under riksdagsåret 1999/2000 behandlades ett motionsyrkande rörande frågan om grundlagsskydd för miljön.

I motion 1999/2000: MJ752 (v) hemställdes om att riksdagen hos regeringen skulle begära tilläggsdirektiv till utredningen om en översyn av RF så att även miljön får ett grundlagsskydd. För att förstärka miljöintressena i förhållande till andra intressen borde, enligt motionärerna, den planerade översynen av RF ges tilläggsdirektiv att formulera hur ett skydd för miljön kan fogas in i grundlagen.

Vid behandlingen av motionen gjorde ett enigt konstitutionsutskott (*bet. 1999/2000: KU11 s. 50*) följande bedömning.

Bestämmelserna i miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Genom införandet av miljöbalken har miljöintressena lyfts fram och tydliggjorts på ett helt annat sätt än tidigare. Trots detta kan det finnas skäl att behandla skyddet av miljön även i grundlagen, särskilt om Sverige också fortsättningsvis skall kunna vara ett föregångsland när det gäller skyddet av miljön.

Författningsutredningen kommer – enligt vad utskottet inhämtat från Justitiedepartementet – inom kort att få särskilt uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Utskottet uttalade därefter att härigenom torde de i den aktuella motionen framförda önskemålen vara tillgodosedda och avstyrkte därför motionen.

5 Överväganden och förslag

5.1 Inledning

I våra tilläggsdirektiv sägs att Sverige skall vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. Det anges vidare att för att markera detta bör – i enlighet med den rättsutveckling som har skett i Finland och Norge samt inom EU – en bestämmelse om skydd för miljön införas i RF. Det anges vidare att eftersom första kapitlet i RF innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten passar en bestämmelse om skyddet för miljön väl in där. Enligt tilläggsdirektiven ges vi därför i uppgift att överväga på vilket sätt skyddet för miljön skall regleras i 1 kap. 2 § RF. Det betonas dock att uppdraget inte innefattar en allmän översyn av 1 kap. 2 § RF men att det för att ett förslag skall kunna utformas på lämpligt sätt inte kan uteslutas att även andra delar av bestämmelsen kan behöva ändras av lagtekniska skäl.

Även om det således inte ingår i vårt uppdrag att överväga det lämpliga i införandet av ett stadgande om skydd för miljön i 1 kap. 2 § RF, är det enligt vår uppfattning viktigt att några av de mest angelägna samhällsfrågorna – skyddet av natur- och kulturmiljön och människors hälsa – kommer till uttryck i RF.

5.2 Förslag till grundlagsskydd för miljön i 1 kap. 2 § regeringsformen

Vårt förslag: Betydelsen av skyddet för miljön bör markeras genom ett nytt stadgande i 1 kap. 2 § RF om att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Inledningsvis kan slås fast att det inte heller beträffande denna del av uppdraget (se avsnitt 3.2) är fråga om att föra in någon ny rättighetsregel i 2 kap. RF, utan att vi enligt våra tilläggsdirektiv skall föreslå hur

skyddet för miljön på ett lämpligt sätt skall regleras i program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF.

I sammanhanget bör vidare på nytt nämnas (se vidare avsnitten 2.2 och 3.2) att de olika stadgandena i 1 kap. 2 § RF inte ger upphov till några rättigheter för den enskilde, utan att det rör sig om stadganden som enbart anger riktlinjer för det allmännas verksamhet. Program- och målsättningsstadgandets främsta funktion är därmed att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågakvarande målsättningarna i möjligaste mån förverkligas. Det anförda menar vi skall gälla även för det tillägg som vi nu föreslår i 1 kap. 2 § RF. Även fortsättningsvis är det alltså fråga om anvisningar till det allmänna som har att försöka förverkliga de målsättningar som uttrycks i 1 kap. 2 § RF genom annan lagstiftning.

Program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF innehåller visserligen inte några rättighetsregler av det slag som finns i 2 kap. RF, men får enligt vår mening ändå anses ha betydelse vid tolkning av grundlag och annan lag. Om det allmänna t.ex. skall verka för en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer, är detta en målsättning för bl.a. lagstiftningsarbetet och olika lagar skall därmed tolkas i enlighet med en sådan målsättning. Det nu sagda innebär att en enskild inte med framgång kan grunda en talan i en rättsprocess enbart på något av stadgandena i 1 kap. 2 § RF. Däremot kan ett stadgande i 1 kap. 2 § RF åberopas och få betydelse som tolkningsdatum för hur ett annat åberopat lagrum skall tillämpas, t.ex. på ett miljövänligt sätt.

När det gäller frågan hur man på ett lämpligt sätt uttrycker betydelsen av skyddet för miljön i 1 kap. 2 § RF finns det naturligtvis flera tänkbara lösningar. Av naturliga skäl kan det i ett stadgande av detta slag dock bara bli fråga om att på ett mera allmänt hållt sätt ange samhällets övergripande mål på miljöpolitikens område. Självfallet är det väsentligt att ett nytt stadgande harmonierar med det nuvarande program- och målsättningsstadgandets systematik och språkliga utformning. Enligt vår uppfattning ligger det mot denna bakgrund närmast till hands att knyta an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Det som därvid särskilt bör lyftas fram är det centrala miljöpolitiska uttrycket ”hållbar utveckling”. Begreppet hållbar utveckling speglar en miljöpolitisk ambition och är det övergripande målet för miljöbalken (se avsnitt 4.2). Dessutom är det ett centralt miljöskyddsbegrepp dels inom den internationella miljörätten (se avsnitt 4.3), dels i EU:s miljö rätt (se avsnitt 4.4). Vidare menar vi att det i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av detta slag är lämpligt att betona principen om

solidaritet med kommande generationer, dvs. vikten av att utvecklingen i samhället styrs in på banor som är långsiktigt hållbara.

Mot bakgrund av det anförda menar vi att det i 1 kap. 2 § RF bör föras in en föreskrift om att det *allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer*. Av skäl som nyss har utvecklats kan det nu föreslagna stadgandet inte ses som någon garanti för miljöns kvalitet. Däremot innefattar stadgandet ett krav på en högt ställd ambitionsnivå och effektivitet när det gäller det allmännas miljöskyddsarbete samt ett åliggande för det allmänna att positivt verka för att målsättningen i möjligaste mån förverkligas, t.ex. genom att fortlöpande utveckla lagstiftningen på miljöområdet. Stadgandet innebär dessutom ett krav på myndigheterna att aktivt verka för en god miljö och låta denna målsättning påverka de beslut som fattas – inte bara på miljöbalkens område utan även annars.

Del III Regeringsformens egendomsskydd

6 Bakgrund

6.1 Kort om införandet av grundlagsregeln om skydd för egendomsrätten

Den år 1966 tillsatta grundlagberedningen föreslog år 1972 i slutbetänkandet *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15)* en föreskrift i RF som slog fast att ersättning enligt grunder som bestäms i lag skulle utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Beredningen uttalade i betänkandet (s. 199) att det syntes lämpligt att ge grundlagsförankring åt ett särskilt moment i skyddet för den enskildes rätt till egendom, nämligen principen att ersättning alltid skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande. Med hänsyn till den mångfald av situationer som kunde komma att omfattas av ett stadgande av denna innebörd ansåg beredningen dock att det varken var möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. Enligt beredningen borde bestämmelserna om ersättning få beslutas endast genom lag. Beredningens förslag var enhälligt beträffande frågan om en reglering i RF av vissa grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. skyddet mot expropriation. Det framhölls dock att förslaget i dessa delar utgjorde en kompromiss mellan de olika meningsriktningar som fanns inom beredningen (s. 106 ff.).

Beredningens förslag behandlades i *propositionen 1973:90* med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m. Regeringen lade i propositionen fram förslag bl.a. till en bestämmelse i RF som innebar att den enskilde i princip skulle vara tillförsäkrad ersättning om hans egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande. Den av regeringen föreslagna föreskriften fick dock en mera allmänt hållen utformning än vad grundlagberedningen hade föreslagit. Vidare föreslogs att bestämmelsen skulle vara fakultativ. Som skäl för detta anförde departementschefen (s. 236 f.) att man ville undvika att vissa bestämmelser i gällande lag, som medgav expropriation m.m. utan kontant ersättning, skulle bli grundlagsstridiga. Beträffande grundlagsskyddets räckvidd uttalade departementschefen (s. 237) att han i tydlighetens namn ville framhålla att den föreslagna föreskriften tog sikte enbart på sådana ingripanden i egendomsrätten som avses

exempelvis i expropriationslagen eller i rekvisitions- och förfogandelagstiftningen. Enligt departementschefen omfattade den inte t.ex. bestämmelser i planlagstiftning eller naturvårds- och miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom.

Vid riksdagsbehandlingen enades konstitutionsutskottet (*bet. KU 1973:26*) bl.a. om en lösning som – till skillnad från regeringens förslag – innebar att regeln om egendomsskydd skulle vara tvingande (s. 51 f.). Utskottet framhöll att ändringen inte innebar att det uppställdes något krav på att ersättning alltid skulle utgå i kontant form, men att bestämmelsen garanterade att ersättning i någon form alltid skulle förekomma vid sådana ingrepp som avsågs med bestämmelsen. Riksdagen antog förslaget till ny regeringsform med de av utskottet föreslagna ändringarna avseende de medborgerliga fri- och rättigheterna (*rskr. 1973:265, bet. KU 1974:8, rskr. 1974:19*). Rätten till ersättning vid expropriation o.d. erhöll i 1974 års RF följande lydelse (8 kap. 1 § fjärde stycket).

Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

År 1973 tillsattes en utredning, 1973 års fri- och rättighetsutredning, med uppdrag att utreda frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter m.m. I betänkandet *Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen (SOU 1975:75)* behandlade (s. 155) utredningen bl.a. frågan om egendomsrätten. Utredningen fann därvid ingen anledning att frångå den i grundlagberedningen och konstitutionsutskottet manifesterade enigheten i förevarande hänseende och föreslog endast en redaktionell ändring av den aktuella bestämmelsen. Enligt utredningens mening låg skyddets tyngdpunkt i att ersättningsgrunderna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag. Det ansågs vidare vara självklart att sådan lag inte ges den innebörden att expropriation får ske mot symbolisk ersättning. Utredningen föreslog att bestämmelsen i 8 kap. 1 § fjärde stycket RF skulle behållas oförändrad men flyttas till 2 kap. RF.

Utredningens förslag behandlades i *propositionen 1975/76:209*, i vilken regeringen förordade att den aktuella bestämmelsen skulle behållas oförändrad. Som grund för detta uttalade departementschefen i propositionen (s. 124) bl.a. följande.

Tanken att grundlagen även i fortsättningen skall innehålla en regel till skydd för den enskildes egendomsrätt har inte kritiserats under remissbehandlingen. Också jag finner det lämpligt att grundlagen ger uttryck för

principen att ersättning skall utgå vid expropriation eller annat sådant förfogande.

Med anledning av att det i flera remissyttranden har förordats att grundlagen skall ställa upp krav på ”skälig” eller ”full” ersättning vill jag framhålla att jag delar den uppfattning som uttrycktes av grundlagberedningen i samband med den nuvarande bestämmelsens tillkomst, att det med hänsyn till den mångfald av situationer som kan komma att omfattas av denna varken är möjligt eller önskvärt att i grundlag slå fast efter vilka grunder ersättningen skall bestämmas. Som fri- och rättighetsutredningen har understrukit får det anses självklart att en ersättning som är endast symbolisk inte uppfyller grundlagens krav.

Konstitutionsutskottet ansåg vid riksdagsbehandlingen (*bet. KU 1975/76:56*) det värdefullt att RF i rättighetskapitlet innehöll en regel om skydd för den enskildes egendomsrätt (s. 35). Liksom dittills skulle det enligt förslaget anges i grundlagen att ersättningsnormerna inte får bestämmas på annat sätt än genom lag. I detta låg enligt utskottet en betydande garanti för den enskildes rättssäkerhet. Utskottet ansåg det vidare självklart att ordet ersättning hade en materiell innebörd. Härmed uteslöts enligt utskottet – som också utredningen och departementschefen hade framhållit – möjligheten att ersättning skulle utges med enbart symboliska belopp. Riksdagen följde utskottet (*rskr. 1975/76:414, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2*), varefter den aktuella bestämmelsen (2 kap. 18 § RF) erhöll följande lydelse.

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmas i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Rättighetsskyddsutredningen, som tillsattes år 1977, hade till uppgift att utreda frågan om förstärkt skydd i RF för de medborgerliga fri- och rättigheterna. I betänkandet *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34)* konstaterade utredningen beträffande spørsmålet om grundlagsskyddet vid expropriation o.d. (s. 167 f.) att ersättningskravet i 2 kap. 18 § RF ansågs ha en materiell innebörd, men att det däremot var oklart angivet vilken ersättningsstandard som grundlagsregeln krävde. Utredningen föreslog att 2 kap. 18 § RF skulle ges en innebörd som i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt än tidigare knöt an till vad som föreskrivs i vanlig lag. I detta syfte föreslog utredningen att grundlagsbestämmelsen skulle erhålla följande lydelse.

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmas i lag.

Enligt utredningen skulle denna grundlagsregel ses som en bekräftelse av den ersättningsnivå som gällande regler om ersättning vid expropriativa ingrepp hade lett till. Utredningen anförde vidare följande.

Stadgandet hindrar inte sådana föreskrifter som t.ex. 4 kap. 3 § expropriationslagen. Ersättning får begränsas till det värde som grundas på tillåten användning av den egendom det gäller. Grundlagsstadgandet innebär därvid ingen bindning vad avser bevisbördans placering. Över huvud taget skall grundlagsstadgandet inte hindra prisreglering. Därvid är det givetvis det prisreglerade värdet och inte ett eventuellt svartabörsvärde som skall ligga till grund för bestämmandet av ersättningen enligt 2 kap. 18 § regeringsformen. Slutligen framgår av det sagda att, om ett expropriativt ingripande medför också reella fördelar just för den drabbade och om där för ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne, så behöver lagen inte föreskriva någon (kontant) ersättning.

I övrigt innebär rättighetskyddsutredningens förslag inte någon ändring i sak i fråga om 2 kap. 18 § regeringsformen. Vad tillämpningsområdet för stadgandet beträffar avses alltså alltjämt fall där medborgarens "egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande".

I *propositionen 1978/79:195* anslöt sig departementschefen (s. 57) till vad utredningen hade anfört. Konstitutionsutskottet (*bet. KU 1978/79:39*) delade departementschefens uppfattning (s. 22 f.) och riksdagen godtog förslaget utan ändring (*rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2*). Lagtexten erhöll därefter den av utredningen föreslagna lydelsen.

6.2 Bakgrunden till 1994 års revision

6.2.1 Fri- och rättighetskommitténs förslag

Under åren efter 1979 års reform framfördes krav på förstärkning av grundlagsskyddet för egendomsrätten i form av motioner i riksdagen (*bet. KU 1983/84:8, 1984/85:8, 1985/86:5, 1986/87:17, 1987/88:9, 1988/89:11, 1989/90:12 och 1990/91:13*). Riksdagen lämnade vid varje tillfälle motionsyrkandena utan bifall bl.a. med motiveringen att erfarenheterna av den reglering som skett genom reformerna på fri- och rättighetsområdet borde avvaktas innan initiativ togs till förändringar. År 1991 beslutade dock regeringen att tillkalla en kommitté – Fri- och rättighetskommittén – med uppdrag bl.a. att utreda frågan om grundlagsskydd för äganderätten. I direktiven (*dir. 1991:119*) till kommittén uttalades bl.a. att "nu så lång tid förflutit efter tillkomsten av regerings-

formens fri- och rättighetsreglering att det är dags att ta upp frågan om ytterligare förstärkning av skyddet”.

I ett delbetänkande år 1993, *Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen – Del A (SOU 1993:40)*, lade kommittén fram ett förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § RF (s. 88 ff. och 233 ff.). Förslaget – som innebar ett utvidgat egendomsskydd – var en del av resultatet av en politisk uppgörelse i författningsfrågor mellan företrädarna för Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet.

I betänkandet angavs bl.a. (s. 89) att det i den offentliga diskussionen hade hävdats att RF borde innehålla en principiell regel om att den enskildes egendom skall lämnas okränkt men att det allmänna i vissa fall bör ha möjlighet att ta i anspråk egendom eller reglera användningen av viss egendom. Enligt kommittén hade det vidare hävdats att ersättningsprinciperna vid ingrepp i annans egendom på ett klarare sätt än vad som då var fallet borde skrivas in i grundlagen. Kommittén – som i betänkandet föreslog bl.a. Europakonventionen skulle införlivas med svensk rätt – uttalade att genom att konventionen föreslogs bli inkorporerad i svensk rätt tillgodosågs i princip kraven på hur en grundlagsbestämmelse borde utformas. Det framhölls dock att Europakonventionen inte innehöll någon uttrycklig regel om att ersättning skall utgå vid ingrepp i annans egendom. Enligt kommittén hade rätten till ersättning emellertid betydelse vid tillämpningen av den aktuella konventionsbestämmelsen som ett led i den intresseavvägning som alltid skall göras enligt konventionen. Kommittén anförde vidare följande.

Europakonventionens ofta allmänt hållna principer tolkas i första hand av konventionsorganen, dvs. Europakommissionen och Europadomstolen. Av flera avgöranden från dessa tolkningsinstanser kan den slutsatsen dras att innehållet i den nationella rätten är en av de omständigheter som ligger till grund för tolkningen av konventionsbestämmelsen. Om det således införs en regel i vår regeringsform beträffande egendomsskyddet som slår fast de principer som konventionsbestämmelsen vill skydda kan man utgå ifrån att denna regel kommer att beaktas av konventionsorganen vid prövningen av eventuella mål mot Sverige i framtiden. En sådan regel i vår regeringsform kan därför sägas innebära en viss precisering av det skydd som Europakonventionen ställer upp för medborgarnas rätt till sin egendom.

Mot den bakgrunden fann kommittén det önskvärt att i RF ge en närmare precisering av det egendomsskydd som Europakonventionen anger. Enligt kommittén fanns det således skäl att även låta rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader omfattas av grundlagskyddet.

När det gäller rätten till ersättning uttalade (s. 90) kommittén att liksom hittills borde sådan rätt föreskrivas vid ingrepp genom expropriation eller annat sådant förfogande. Enligt kommittén borde – i konsekvens med förslaget att även rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader skulle grundlagsskyddas – även rätten till ersättning vid den typen av rådighetsinskränkningar ges ett grundlagsskydd. Beträffande grundlagsbestämmelsens utformning uttalade kommittén att bestämmelsen om rätt till ersättning i dessa fall borde utformas i enlighet med de huvudprinciper som i svensk rätt gällde i fråga om ersättning vid rådighetsinskränkningar. I fråga om ersättningsrätten framhölls särskilt (s. 91 och 235) att den förordade lösningen anslöt till gällande rätt på området. Att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar på detta sätt gavs ett grundlagsskydd innebar enligt kommittén inte att rätten till ersättning utvidgades. Kommittén anförde vidare att man ansåg att den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna alltjämt borde ske i vanlig lag.

6.2.2 Regeringens proposition 1993/94:117

Kommitténs förslag behandlades i regeringens *prop. 1993/94:117* med förslag till vissa ändringar i RF samt en särskild lag om inkorporering av Europakonventionen. I propositionen uttalade (s. 7 f.) regeringen att den ansåg det viktigt att största möjliga politiska enighet fick präglade bedömningen av utredningsförslaget och att det av regeringen framlagda förslaget i linje med detta utgjorde resultatet av överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Även om också andra förslag kunde anses ha sina förtjänster menade regeringen att i första hand kommitténs förslag borde läggas till grund för lagstiftning.

I propositionen uttalade (s. 15) regeringen att genom att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt skulle vår inhemska lagstiftning komma att få en principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom skall lämnas okränkta. Regeringen ansåg det emellertid också angeläget att skyddet för äganderätten skrevs in i grundlagen på ett mer uttryckligt sätt. I likhet med kommittén menade regeringen att en sådan bestämmelse, till skillnad från konventionen, också borde innehålla en uttrycklig regel om att ersättning skall lämnas vid ingrepp i enskild egendom. Enligt regeringen skulle en sådan regel i RF komma att innebära en precisering av det skydd som Europakonventionen ställer upp för medborgarnas rätt till sin egendom. Regeringen anförde vidare.

Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med kommittén att det finns skäl att utöver ett grundlagsskydd mot tvångsöverföring av egendom genom

expropriation eller annat sådant förfogande även låta rådighetsinskränkningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut avseende mark och byggnader omfattas av grundlagsskyddet. Härmed ges ett mer uttryckligt och starkare grundlagsskydd för den enskildes rätt till viktig egendom än för närvarande. Samtidigt som det rättsliga skyddet mot sådana tvångsöverföringar och rådighetsinskränkningar grundlagsskyddas kommer de grundläggande åtagandena i konventionen på ett väsentligt område att tydliggöras och preciseras i grundlagen. Inskränkningar i enskildas användning av sin egendom förekommer i stor utsträckning och är speciellt vanlig vad gäller fast egendom. Vi anser det därför särskilt motiverat att i grundlagen införa ett uttryckligt skydd mot rådighetsinskränkningar i mark och byggnader. Det saknas underlag för att nu överväga något längre gående skydd.

Beträffande rätten till ersättning uttalade regeringen (s. 16 f.) att man i likhet med kommittén ansåg att den som tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller annat sådant förfogande, liksom tidigare, i grundlag borde vara tillförsäkrad ersättning. Dessutom delade regeringen kommitténs uppfattning att – i konsekvens med att rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader föreslogs få ett grundlagsskydd – även rätten till ersättning vid sådan inskränkningar borde ges ett motsvarande skydd.

I propositionen anfördes (s. 17) vidare att flera remissinstanser hade ansett att den enskilde genom bestämmelsen skulle tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Det skulle enligt regeringen emellertid inte vara helt rättvisande med hänsyn till att s.k. förväntningsvärden enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen (1972:719) inte omfattas av skyddet. Enligt grundlagsbestämmelsens dåvarande lydelse tillförsäkrades den vilkens egendom togs i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ersättning för förlusten, vilket enligt regeringen fick anses ge uttryck för att den drabbade skall hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp skall betalas ut. Regeringen anförde vidare att ett skydd som tillförsäkrar den enskilde ersättning för inskränkningar utan avseende på intrångets eller skadans storlek inte kunde anses stämma överens med gällande rätt, utan att inskränkningen måste ha uppnått en viss kvalifikationsgrad för att ersättning skall kunna komma i fråga. Enligt regeringen borde därför en motsvarande begränsning komma till uttryck i grundlagsbestämmelsen.

I propositionen (s. 17) tog regeringen också upp kritik som Naturvårdsverket hade framfört under remissbehandlingen av det kommittéförslag (SOU 1993:40) som låg till grund för propositionen. Naturvårdsverket hade därvid avstyrkt ett grundlagsskydd mot rådighetsinskränkningar på det föreslagna sättet och hade påpekat att sådana inskränkningar i miljöskyddslagstiftning och annan skyddslagstiftning i princip inte hade ansetts kunna föranleda rätt till ersättning. Med den

föreslagna lydelsen skulle enligt Naturvårdsverket denna princip kunna ifrågasättas. Till bemötande av denna invändning anförde regeringen följande (se även s. 50).

De av kommittén använda kvalifikationsgränserna är hämtade från gällande rätt på området. Meningen är således inte att i grundlagen precisera beräkningsnormerna utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning vid vissa rådhetsinskränkningar nu ges ett grundlagsskydd innebär således inte att ersättningsrätten utvidgas i förhållande till nu gällande ersättningsregler. Ersättning utgår sålunda inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning utgår inte för ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde. Uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens ersätts inte till följd av denna princip. Inte heller skall ersättning utgå för sådana – till tid och omfattning – mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom. Således är avsikten med förslaget inte att andra typer av rådhetsinskränkningar i mark eller byggnader än för närvarande skall vara förenade med rätt till ersättning.

Konstitutionsutskottet (*bet. 1993/94:KU24*), som vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte regeringens förslag, underströk att ersättningsrätten inte i sig utvidgades genom att rätten till ersättning vid rådhetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd i enlighet med förslaget (s. 29). Riksdagen följde utskottet (*rskr. 1993/94:246, bet. 1994/95:KU5, rskr. 1994/95:11*), varefter bestämmelserna i 2 kap. 18 § erhöll sin nuvarande lydelse.

7 Den nuvarande regleringen

7.1 Egendomsskyddet i regeringsformen

Bestämmelserna i 2 kap 18 § RF har sedan den 1 januari 1995 följande lydelse.

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Paragrafens *första stycke* inleds med orden att varje medborgares egendom är tryggad. Denna formulering har inte någon självständig rättslig betydelse, utan anger endast det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse. Syftet är alltså inte att bestämmelsen skall ge ett heltäckande skydd för all egendom, utan i stället att slå fast att vår rättsordning skall ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom. Med uttrycket ”varje medborgare” avses såväl fysiska personer som juridiska personer (prop. 1993/94:117 s. 48). En fråga som har diskuterats i sammanhanget är om t.ex. kommuner och kyrkliga rättssubjekt skyddas av bestämmelsen. Regelns ordalydelse kan dock knappast anses ge något stöd för synsättet att sådana rättssubjekt har rätt till ersättning enligt bestämmelsen om staten exempelvis exproprierar deras mark. Enligt f.d. justitierådet Bertil Bengtsson (Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendomsskyddet enligt regeringsformen, 1986, s. 74 f.) synes det synes det avgörande för frågan om bestämmelsen i 2 kap. 18 § första stycket RF

är tillämplig vara om det rättssubjekt som drabbas av ingreppet framstår som fristående från staten eller från en kommun av något slag. Efter kyrkans skiljande från staten kan således numera kyrkliga rättssubjekt återropa bestämmelsen. Bengtsson menar vidare (a. a. s. 75) att skyddet enligt bestämmelsen även omfattar allmännyttiga stiftelser samt – eftersom de formellt är privata rättssubjekt – statliga och kommunala bolag.

Skyddet enligt bestämmelsen omfattar även utlänningar (2 kap. 22 § första stycket 9 RF). Med utlänning avses såväl utländsk medborgare som den som är statslös. I sammanhanget bör dock nämnas att utländska medborgare kan förbjudas tillträde till militära skyddsområden även om de äger mark på området. Ett sådant tillträdesförbud tar nämligen inte sikte på användningen av marken utan syftar till att säkerställa att vissa personer inte uppehåller sig på området. En sådan åtgärd faller därför utanför tillämpningsområdet för 2 kap 18 § första stycket RF (prop. 1993/94:117 s. 53).

Av bestämmelsen följer vidare att det allmänna i vissa fall har möjlighet att ta i anspråk egendom eller reglera användningen av egendom. Beträffande grunderna för detta anförde regeringen bl.a. följande (a. prop. s. 48).

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet.

Den typen av ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta krav måste vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget skall få ske. Det anfördes vidare i propositionen (a. s.) att det dock inte är möjligt att i detalj beskriva den närmare innebörden av uttrycket ”angelägna allmänna intressen”. Enligt regeringen åsyftas i första hand sådana angrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste

givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste enligt propositionen till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Vidare framhölls att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Kritik har dock riktats mot rekvisitet "angelägna allmänna intressen" (se avsnitt 8.1).

De ingrepp som kan komma fråga i annans egendom, både fast och lös, har till en början angetts som avstående "genom expropriation eller annat sådant förfogande". Med uttrycket avses olika former av tvångsövertagande av förmögenhetsrätt som innebär ett överförande eller ianspråktagande av rätten. Regeln omfattar alltså även expropriativa ingrepp enligt annan lagstiftning än expropriationslagen. Inte bara äganderätt utan även särskild rätt till egendom med ekonomiskt värde som t.ex. nyttjanderätt och servitutsrätt samt också immateriella rättigheter omfattas av skyddet enligt bestämmelsen (se t.ex. Joakim Nergelius, Konstitutionellt rättighetsskydd, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1995, s. 558 med vidare hänvisningar i noterna 67 och 68). Däremot torde ingrepp som går ut på förstöring av egendom falla utanför tillämpningsområdet (se Bengtsson a. a. s. 78 och 96 f.). Bestämmelsen hindrar inte tvångsvisa överföringar av fast egendom vid fastighetsreglering som görs till förmån för enskilda intressen. Förutsättningen för detta är dock att det samtidigt kan sägas finnas ett angeläget allmänt intresse (a. prop. s. 49). Regeln tar däremot inte sikte på faktiska åtgärder av enskilda.

När det gäller mark och byggnader omfattar grundlagsskyddet enligt bestämmelsen även sådan lagstiftning som innebär att ägarens rådighet över egendomen inskränks, dvs. alla typer av lagstiftning som medför begränsningar i innehavarens rätt att använda mark och byggnader. Vad som avses är olika inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogvårdslagen (1979:429), strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt miljöbalken m.m. Det är alltså inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande lagstiftning som skall omfattas av grundlagsskyddet (a. s.). Inte bara den som innehar mark eller byggnad med äganderätt omfattas av grundlagsskyddet, utan detta omfattar även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt. Sådana inskränkningar i egendomens faktiska användning som följer på grund av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda omfattas däremot inte av skyddet.

Rätten till ersättning slås fast i paragrafens *andra stycke*, där det uttryckligen anges att ersättning skall utgå vid ingrepp i enskilds egendom. Rätt till ersättning föreskrivs till en början vid tvångsavhändelse

genom expropriation eller annat sådant förfogande. Vidare anges i stycket att motsvarande rätt till ersättning skall utgå vid rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader. Beträffande rätten till ersättning i dessa fall uttalades i lagstiftningsärendet (a. prop. s. 49 f.) bl.a. följande (se även avsnitt 6.2.2).

Enligt den lagstiftning som reglerar möjligheterna till olika former av rådighetsinskränkningar finns det även rätt till ersättning i vissa sådana fall. Enligt de huvudprinciper som gäller i svensk rätt utgår således ersättning vid sådana rådighetsinskränkningar som medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I fråga om byggnadsreglerande bestämmelser finns det rätt till ersättning om skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på berörd del av fastigheten. Ersättning utgår däremot inte för vissa mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom eller för uteblivet tillstånd till viss åtgärd. Så kallade förväntningsvärden under de senaste tio åren ersätts inte enligt gällande lagstiftning. Som en konsekvens av att även rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader skall omfattas av bestämmelsen om egendomsskyddet har även rätten till ersättning i dessa fall givits ett grundlagsskydd. I andra stycket anges därför huvudprinciperna för ersättningsrätten såsom de framgår av gällande rätt. Bestämmelserna om detta är utformade i enlighet med vad som redan nu gäller enligt lag. Någon utvidgning av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar är däremot inte avsedd.

Som tidigare har nämnts i avsnitt 6.2.2 innebär ersättningsrätten att den drabbade skall hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp skall betalas ut. Av stycket framgår slutligen att den närmare utformningen av ersättningsbestämmelserna skall ske i vanlig lag.

Som har framgått har man i förarbetena till bestämmelsen framhållit att ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar inte har utvidgats genom att den getts ett grundlagsskydd. Det har dock som bekant ifrågasatts om inte lagtexten har fått en sådan utformning att den faktiskt har utvidgat ersättningsrätten till att omfatta tidigare inte ersättningsberättigade åtgärder (se vidare kapitel 8).

I paragrafens *tredje stycke* görs ett förbehåll för den på sedvanerätt grundade allemansrätten. Allemansrätten är inte definierad i någon författning utan får sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffbestämmelser (se vidare a. prop. s. 18). Ur markägarens perspektiv kan allemansrätten sägas innebära en inskränkning i hans äganderätt genom att han måste tåla att andra uppehåller sig på och i viss utsträckning nyttjar hans fastighet utan att han har någon rätt till ersättning. Egendomsskyddet enligt första och andra styckena gäller alltså inte oberoende av allemansrätten. Genom bestämmelsen ges således allemansrätten en grundlagsförankring. Avsikten är dock inte att

ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som i dag får anses ha sitt stöd i denna rätt (a. prop. s. 19).

7.2 Äganderättsskyddet i Europakonventionen

7.2.1 Inkorporeringen av konventionen

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som trädde i kraft den 1 januari 1995, är Europakonventionen med vissa i lagen angivna tilläggsprotokoll en del av svensk rätt. Inkorporeringen av konventionen har alltså gjorts genom vanlig lag.

För att markera konventionens betydelse har dock i 2 kap. 23 § RF införts en bestämmelse som slår fast att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Beträffande frågan om konventionens konstitutionella ställning efter en inkorporering framhöll regeringen i förarbetena (prop. 1993/94:117 s. 36) att det liksom dithills i första hand måste ankomma på lagstiftaren att löpande se till att svensk rätt överensstämmer med Europakonventionens bestämmelser. Det anfördes vidare att de rätts-tillämpande organen – vid en eventuell konflikt mellan en konventionsbestämmelse och annan lagstiftning – genom den nyss nämnda grundlagsregeln emellertid får en möjlighet att tillämpa reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF. Regeringen framhöll vidare (a. prop. s. 36 f.) att i fall av verklig eller skenbar konflikt mellan konventionen och annan lag – och där motstridigheten inte är av den uppenbara karaktär som förutsätts i lagprövningsregeln – måste dock konflikten lösas genom lagtolkning eller med hjälp av rättstillämpningsmetoder.

För det fall rättstillämparen ställs inför en påstådd normkonflikt, uttalade regeringen i propositionen (s. 37 f.) att det först och främst måste klargöras om det föreligger en verklig lagkonflikt eller om det är fråga om en skenbar sådan som kan lösas med hjälp av den fördragskonforma lagtolkningens princip, dvs. att svenska författningar presumeras vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden och därför skall tolkas i fördragsvänlig anda. Enligt regeringen torde i många fall en sådan analys visa att det finns utrymme för att tolka lagregeln så att en lösning i enlighet med konventionsbestämmelsen kan uppnås. Regeringen anförde vidare följande.

Visar det sig däremot att den svenska lagregeln måste uppfattas som så entydig att något tolkningsutrymme inte ges, föreligger en verklig lagkonflikt, och rättstillämparen måste välja vilket av de två hierarkiskt sidordnade lagrummen han skall lägga till grund för sitt avgörande. Han har därvid främst ett par erkända principer att utgå från.

För det fall att den svenska lagregeln utfärdats före inkorporeringslagen kan han tillämpa den tidigare nämnda *lex posterior*-principen, som alltså innebär att yngre lag går före äldre lag. Det leder då till att han skall lägga konventionsbestämmelsen till grund för sitt avgörande. Rättstillämparen har emellertid också att samtidigt överväga om det finns skäl att tillämpa den delvis konkurrerande principen om *lex specialis*, alltså att en specialregel går före en allmänt hållen bestämmelse oavsett bestämmelsernas inbördes ålder. Det kan givetvis inte på förhand sägas om en tillämpning av den principen medför att den svenska lagregeln eller konventionsbestämmelsen skall ges företräde. Det måste bero på omständigheterna det enskilda fallet.

Någon gång skulle alltså en tillämpning av *lex specialis*-principen i en lagkonflikt kunna leda till att en konventionsstridig inhemsk regel ges företräde efter det att en konflikt med konventionen kommit att förbises i lagstiftningsärendet. Att en sådan situation uppkommer motverkas emellertid av Lagrådets granskning av hur lagförslag förhåller sig till Europakonventionen och den noggranna lagstiftningsprocess som i övrigt förekommer i Sverige.

I propositionen tog regeringen vidare upp en tredje princip, som Högsta domstolen hade pekat på i sitt remissyttrande över Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande (Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen – Del A – SOU 1993:40). (Se Sammanställning av remissyttranden över Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor [SOU 1993:40], reviderad upplaga, Ds 1993:90, s. 240.) Den principen innebär, enligt Högsta domstolen, ”att en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser”.

Dessutom framhöll regeringen (a. prop. s. 38) att en rättstillämpare, om han inte genom sina tidigare överväganden har kommit fram till att konventionsbestämmelsen skall tillämpas, med tillämpning av lagprövningsregeln kan pröva den svenska lagregeln mot den föreslagna grundlagsregeln i 2 kap. 23 § RF och sätta en lagregel åt sidan om den uppenbart strider mot grundlagens förbud mot konventionsstridig lagstiftning. Avslutningsvis anförde regeringen följande.

I det säkerligen fåtal fall då en svensk lagregel kan anses strida mot konventionen får det, i enlighet med vad som ovan har anförts, bli en uppgift för domstolarna och förvaltningsmyndigheterna att avgöra hur konflikterna

skall lösas. Som tidigare anförts skall det vara en uppgift för lagstiftaren att löpande se till att den inhemska rätten överensstämmer med konventionen. Redogörelsen i det föregående för principer som kan bli aktuella när det eventuellt finns en konflikt mellan konventionens bestämmelser och inhemska lagregler har lämnats utifrån denna inställning.

Vid riksdagsbehandlingen delade konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU24 s. 18 f.) regeringens bedömning när det gällde frågan om Europakonventionens konstitutionella ställning efter en inkorporering. Utskottet tillstyrkte dock i denna del en motion (1993/94:K25 [s]) rörande innebörden av lagförslaget. Enligt motionärerna hade regeringen frångått den av partierna överenskomna lydelsen av motivtexten genom att i sista stycket i avsnitt 10 i propositionen (s. 38) skjuta in bisatsen ”*i enlighet med vad som anförts*” i den första meningen. Motionärerna ansåg att tillägget fick betydelse för tolkningen av hela propositionstexten (s. 35–38) avseende spörsmålet hur konflikter mellan konventionen och svensk lag skall lösas och därmed den politiskt känsliga frågan om balansen mellan den lagstiftande och den dömande makten. Utskottets ställningstagande innebar därmed att motiven till inkorporeringslagen i denna del har fått en något annorlunda utformning än den som anges i propositionen.

7.2.2 Konventionens skydd för egendom

Allmänt

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen har följande lydelse.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Egendomsbegreppet i artikeln har getts en vidsträckt innebörd (se t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 1997, s. 317 f. och Karin Åhman, *Egendomsskyddet, Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 157 ff. samt Francis G. Jacobs m.fl.,

The European Convention on Human Rights, 2 uppl. 1996, s. 246 ff.) Med uttrycket "egendom" avses alltså inte enbart äganderätt till fast och lös egendom i civilrättslig mening, utan även fordringar och immateriella rättigheter skyddas av artikeln. Även legitima förväntningar om ekonomiska förmåner kan vara sådana att de får anses utgöra "egendom" enligt artikeln. Det måste dock vara fråga om existerande rättigheter och inte mer eller mindre välgrundade förväntningar om att förvärva egendom i framtiden. Också ekonomiska intressen och förväntningar som har samband med utövandet av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Som exempel på detta kan nämnas att Europadomstolen har ansett att rätten att vara verksam som revisor (*Van Marle m.fl. mot Nederländerna*, dom 1986-06-26, Ser. A Vol. 101), att servera alkoholdrycker på en restaurang (*Tre Traktörer AB mot Sverige*, dom 1989-07-07, Ser. A Vol. 159) eller att exploatera en grustäkt (*Fredin mot Sverige*, dom 1991-02-18, Ser. A Vol. 192) faller under artikelns tillämpningsområde.

Enligt Europadomstolen innehåller artikeln tre rättsregler (se t.ex. *Sporrang-Lönnroth mot Sverige*, dom 1982-09-23, Ser. A Vol. 52 och *James m.fl. mot Storbritannien*, dom 1986-02-21, Ser. A Vol. 98): den första fastslår principen om respekt för äganderätten, den andra uppställer villkoren för berövande av egendom och den tredje behandlar förutsättningarna för att göra inskränkningar i rätten att nyttja egendom. Vidare har domstolen uttalat (se t.ex. rättsfallen *James m.fl. mot Storbritannien* och *Holy Monasteries mot Grekland*, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-A) att den måste ta ställning till tillämpligheten av de två senare reglerna innan den prövar om den första allmänna regeln har iakttagits samt att de tre reglerna har ett visst samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten och att dessa därför måste tolkas i ljuset av den allmänna principen som anges i den första regeln.

Berövande av egendom

För att någon skall få berövas äganderätten till sin egendom krävs det enligt den andra meningen i första stycket av artikeln att egendomsberövandet vidtas i det allmännas intresse, att det sker i enlighet med förutsättningar som anges i lag och att folkrättens allmänna grundsatser iakttas.

När det gäller det kravet att egendomsberövandet skall ske "i det allmännas intresse" är det i första hand de nationella organen – regering, parlament, domstolar osv. – som har att göra denna bedömning. Dessa har därvid tillerkänts en betydande bedömningsfrihet – "margin of

appreciation” (se vidare Nergelius a. a. s. 534 f.). Europadomstolen kan emellertid pröva om de nationella organen har utövat denna frihet på ett rimligt och proportionerligt sätt (se Danelius a. a. s. 319 f.). Domstolen kan dock enbart ingripa i situationer då de nationella organens bedömning av vad som är i det allmännas intresse uppenbarligen saknar rimlig grund (se t.ex. rättsfallen *James m.fl. mot Storbritannien* och *Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mot Belgien*, dom 1995-11-20, Ser. A Vol. 332).

Vid prövningen av om ett äganderättsintrång är försvarligt gör Europadomstolen en proportionalitetsbedömning. Resultatet av denna är avgörande för frågan om artikeln har kränkts eller inte. Kravet på proportionalitet innebär att – även om det i och för sig föreligger ett allmänt intresse som kan motivera ett berövande av egendom – domstolen vid sin prövning gör en avvägning mellan det allmännas intresse och det men som den enskilde lider. För att äganderätten skall få kränkas måste det föreligga en skälig balans mellan de olika intressena (se t.ex. *Stran Greek Refineries och Stratis Andreadis mot Grekland*, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-B). Ingreppet får inte heller innebära att den enskilde åläggs en oproportionerlig börda (a. a. s. 320).

Vid bedömningen av om ingreppet är proportionerligt är det av stor betydelse om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. När det gäller frågan om rätt till ersättning har Europadomstolen slagit fast att ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt måste utgå och att egendomsberövande utan ersättning inte kan anses proportionerligt (a. s.). Det krävs emellertid inte att full ersättning skall lämnas under alla förhållanden. Exempelvis har domstolen i rättsfallet *James m.fl. mot Storbritannien* uttalat att då det gäller att genomföra sociala eller ekonomiska reformer kan det vara motiverat att ge ersättning som inte motsvarar fulla marknadsvärdet. Den ersättning som har fastställts måste utbetalas utan alltför stort dröjsmål och rimlig dröjsmålsränta måste utgå (se t.ex. rättsfallet *Akkus mot Turkiet*, dom 1997-07-09, Rep. No. 43 s. 1300).

Kravet på att egendomsberövande endast får ske ”under de förutsättningar som anges i lag” innebär inte bara att det skall finnas stöd för åtgärden i nationell lag (se Danelius a. a. s. 323 f.). Det ställs också krav på att den nationella lagen skall vara tillgänglig och tillräckligt precis för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart samt att lagens innehåll tillgodoser rimliga rättssäkerhetskrav (se t.ex. rättsfallen *James m.fl. mot Storbritannien* och *Lithgow m.fl. mot Storbritannien*, dom 1986-07-08, Ser. A Vol. 102 samt *Hentrich mot Frankrike*, dom 1994-09-22, Ser. A Vol. 296-A). Även en åtgärd som inte formellt är en expropriation men som är av sådant slag att ägaren i realiteten berövas alla sina rättigheter som ägare (s.k. de facto berövande), kan lik-

ställas med en expropriation som har lagligt stöd (se t.ex. rättsfallet *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*). Domstolen har dock visat stor restriktivitet med att konstatera berövanden av detta slag (se Erik Ullenhag, SvJT 1998, s. 322 med vidare hänvisning i noterna 38–40 samt 42–44).

Europadomstolen har slagit fast att hänvisningen i artikeln till ”folk-rättens allmänna grundsatser” endast gäller utlänningars rätt till ersättning (se t.ex. rättsfallet *Lithgow m.fl. mot Storbritannien*). Enligt Danelius (a. a. s. 324) har betydelsen av detta förringats av att domstolen har klargjort att även statens egna medborgare i allmänhet skall ha rätt till ersättning när de berövas sin egendom.

Frågan om försvarligheten av egendomsberövanden har behandlats av Europadomstolen i ett flertal expropriationsmål eller mål av expropriationsliknande karaktär (se t.ex. den uppräknade av rättsfall som görs av Carl Henrik Ehrenkrona i Karnov 2000/01 s. 70 f.).

Nyttjanderättsbegränsningar

Enligt artikelns andra stycke får en stat i det allmännas intresse genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom. Också när det gäller att avgöra frågan om en nyttjanderättskränkning är försvarlig tillämpar Europadomstolen ett proportionalitetsresonemang (Danelius a. a. s. 325). Domstolen gör således även i dessa fall en avvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse, och om en rimlig balans inte uppnås, kan en inskränkning i rätten att utnyttja egendom anses strida mot artikeln. När det gäller begränsningar av detta slag har domstolen enligt Danelius (a. s.) dock anlagt ett för den enskilde relativt strängt synsätt, dvs. domstolen är mera överseende när det gäller rådighetsinskränkningar. (Be-träffande rättspraxis kan hänvisas till Ehrenkrona a. a. s. 71.)

Respekten för egendom

Som har framgått anges i den första meningen i första stycket av artikeln att varje fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall respekteras. Europadomstolen har slagit fast att denna bestämmelse har en självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikeln. Trots att det varken är fråga om ett egendomsberövande eller en inskränkning i rätten att utnyttja egendom, kan det alltså ändå anses föreligga en äganderättskränkning (se Danelius a. a. s. 329 samt även Francis a. a. s. 250 f.).

Bestämmelsen ansågs för första gången överträdd i rättsfallet *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*, där det var fråga om två fastigheter i centrala Stockholm som under lång tid hade varit belagda expropriationstillstånd och byggnadsförbud. Europadomstolen konstaterade att det inte var fråga om något egendomsberövande. När det gällde byggnadsförbuden menade domstolen att det visserligen var fråga om en inskränkning i rätten att utnyttja egendomen, men att detsamma inte kunde sägas om expropriationstillstånden. Däremot fann domstolen att de långvariga expropriationstillstånden och byggnadsförbuden hade skapat en situation som inte innebar en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset och att en alltför tung börda hade lagts på de enskilda fastighetsägarna. Det beaktades därvid också att systemet saknade flexibilitet på så sätt att det inte fanns någon möjlighet för fastighetsägarna att begära omprövning av expropriationstillstånden och att de inte heller kunde erhålla skadestånd som kompensation för olägenheter som de hade utsatts för. Enligt domstolen förelåg därmed en brist på respekt för fastighetsägarnas egendom (se vidare Danelius a. a. s. 330).

7.3 EG-rätten och Europakonventionen

7.3.1 Inledning

Till skillnad från de flesta av medlemsstaternas grundlagar saknar den primära gemenskapsrätten – de tre grundläggande gemenskapsfördragen samt fördrag som innehåller ändringar och tillägg till de först nämnda fördragen – en katalog över grundläggande fri- och rättigheter. Enligt gemenskapsrätten har vidare gemenskapsrättsliga regler företräde framför nationell rätt. Detta gäller oavsett den nationella regelns konstitutionella status och medför att en sådan gemenskapsrättslig, omedelbart tillämplig, regel inte kan angripas utifrån det fri- och rättighetsskydd som ges i en nationell författning. EU är inte heller part till Europakonventionen, vilket innebär att gemenskapsregler inte kan angripas hos Europadomstolen.

I Unionsfördraget finns emellertid en bestämmelse (artikel 6.2 [tidigare F.2]) om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. Artikelns lydelse.

Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, under-

tecknad i Rom den 4 november 1950, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

I övrigt är de grundläggande fördragen sakorienterade, dvs. de anger hur gemenskapen och institutionerna skall handla inom olika politiska sakområden (se Mats Melin och Göran Schäder, EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna, 4 uppl, 1999, s. 113). På samma sätt som EG-domstolen i sin praxis har slagit fast vissa andra allmänna rättsprinciper har den dock även utvecklat ett gemenskapsrättsligt grundläggande fri- och rättighetsskydd. (För utförliga redogörelser rörande de grundläggande fri- och rättigheternas ställning i gemenskapsrätten hänvisas till t.ex. Melin och Schäder a. a. s. 113 ff., Nergelius a. a. s. 486 ff. eller Lammy Betten m.fl., EU Law and Human Rights, 1998, s. 53 f.)

7.3.2 Skyddet för fri- och rättigheter i gemenskapsrätten

EG-domstolen var inledningsvis ovillig att genom sin praxis utveckla ett rättighetsskydd. Som exempel kan nämnas ett avgörande från år 1959 (mål 1/58, *Stork & Co mot Höga myndigheten* [1959] ECR 43), där domstolen uttalade att den "höga myndigheten" enligt Kol- och stålfördraget (numera kommissionen), oavsett invändningar om att grundläggande fri- och rättigheter i nationell rätt kränktes, endast hade att tillämpa gemenskapsrätt. Från slutet av 1960-talet märktes dock en förändrad inställning från domstolens sida.

Domstolens ändrade synsätt kom till uttryck i det s.k. Stauder-målet år 1969 (mål 29/69, *Stauder mot Stadt Ulm*, svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), där domstolen uttalade att den bestämmelse som målet gällde inte innehöll något som ifrågasatte "de grundläggande mänskliga rättigheter som omfattas av gemenskapsrättens allmänna principer och vars iakttagande domstolen säkerställer".

År 1970 vidareutvecklade domstolen den gemenskapsrättsliga doktrinen i det s.k. Internationale Handelsgesellschaft-målet (mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503). I sitt avgörande underströk domstolen att regler som härrör från fördraget inte kan åsidosättas ens av nationell grundlag. Domstolen uttalade emellertid vidare att skyddet för de grundläggande rättigheter som i Stauder-målet angetts utgöra en del av gemenskapsrätten visserligen skulle grundas på medlemsstaternas gemensamma författnings-

mässiga traditioner, men att det skulle säkerställas inom ramen för gemenskapens struktur och mål.

Den gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsdoktrinen utvecklades ytterligare av domstolen år 1974 i det s.k. andra Nold-målet (mål 4/73, *Nold KG mot kommissionen*, svensk specialutgåva, volym 2, s. 291), där domstolen uttalade att grundläggande rättigheter är en del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa. Domstolen uttalade vidare följande (a. s.).

När den säkerställer skyddet för dessa rättigheter är domstolen skyldig att stödja sig på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och den får inte tillåta åtgärder som är oförenliga med de grundläggande rättigheter som är erkända och som garanteras genom dessa staters grundlagar.

I de internationella avtal rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har varit med om att utarbeta eller anslutit sig till kan det också finnas anvisningar som man bör ta hänsyn till inom ramen för gemenskapsrätten.

Den betydelse som domstolen enligt domen i Internationale Handelsgesellschaft-målet tillmäter fri- och rättighetsskyddet i medlemsstaterna tydliggjordes därefter i Liselotte Hauer-målet (mål 44/79, *Liselotte Hauer mot Land Rheinland-Pfalz*, svensk specialutgåva, volym 4, s. 621). Målet gällde giltigheten av en EG-förordning som förbjöd viss nyplantering av vinplantor. Förordningen hävdades strida mot skyddet för äganderätten och för det fria utövandet av förvärvsverksamhet enligt den tyska författningen. I sitt avgörande citerade domstolen för första gången uttryckligen vissa relevanta bestämmelser i de tyska, irländska och italienska författningarna liksom stadganden i Europakonventionen för att visa att äganderätten kunde begränsas av hänsyn till allmänna intressen och att den ifrågavarande förordningen inte gick utöver de begränsningar som var allmänt tillåtna. Av betydelse var därvid enligt domstolen bl.a. att det rörde sig om ett temporärt förbud mot nyplantering och att det mot den bakgrunden inte var fråga om någon otillbörlig begränsning varken av äganderätten eller det fria utövandet av förvärvsverksamhet. I avgörandet fördes dessutom proportionalitetsresonemang både när det gäller skyddet för äganderätten och för det fria utövandet av förvärvsverksamhet. Domstolen prövade därvid syftet med den omtvistade förordningen samt bedömde om det fanns ett rimligt samband mellan de åtgärder som föreskrevs i förordningen och den i detta fall eftersträfvade målsättningen.

Det bör emellertid betonas att avgörandet inte innebär att domstolen accepterar varje fri- eller rättighet som skyddas konstitutionellt i någon

av medlemsstaterna (se t.ex. målen 46/87 och 227/88, *Hoehst mot kommissionen* [1989] ECR 2859).

Gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd gäller i första hand för gemenskapens regelgivning. Domstolen prövar således om gemenskapsrättsliga förordningar, direktiv och beslut strider mot de grundläggande fri- och rättigheterna. Gemenskapsrätten innefattar generellt sett inte några krav på medlemsstaternas normgivning när det gäller förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter. Domstolen anser sig dock kunna bedöma nationell lagstiftnings förhållande till grundläggande fri- och rättigheter om den nationella lagen avser ett område som omfattas av gemenskapens kompetens (se t.ex. Melin och Schäder a. a. s. 117 f.). Domstolen har även i flera mål bedömt nationell lags förenlighet med gemenskapsrättsliga regler sådana dessa har tolkats med hänsyn till framför allt Europakonventionen. Konsekvensen av detta kan således bli att gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd kan få betydelse för tolkningen av nationella lagar (a. a. s. 118).

I sammanhanget bör understrykas att det gemenskapsrättsliga rättighetsskyddet är autonomt, dvs. i princip oberoende av nationell och internationell rätt. Domstolen är således i princip oförhindrad att ge någon av de grundläggande rättigheterna en annan tolkning än den som någon domstol i en medlemsstat har gjort. Inte heller är domstolen skyldig att följa de tolkningar av Europakonventionens närmare innebörd som framgår av Europadomstolens avgöranden. En annan sak är att EG-domstolen när den bestämmer EG-rättens närmare innebörd beaktar även Europadomstolens praxis (a. s.). EG-domstolen har alltså tillfört det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet åtskilliga av de element som Europakonventionen innehåller, t.ex. rätten till domstolsprövning, yttrandefriheten, äganderätten, näringsfriheten, skyddet för privatlivet och föreningsfriheten (a. a. s. 120).

Den i föregående avsnitt redovisade bestämmelsen (artikel 6.2) i Unionsfördraget om grundläggande fri- och rättigheter är en kodifiering av den praxis som domstolen har utvecklat. Endast stater som respekterar de principer som kommer till uttryck i artikeln får ansöka om att bli medlemmar av unionen (artikel 49 [tidigare O]). Vidare kan en medlemsstat som "allvarligt och ihållande" åsidosätter de grundläggande principerna enligt en ny artikel i fördraget få sina rättigheter som medlem suspenderade (artikel 7).

Domstolen har vidare genom en ändring av artikel 46 (tidigare L) getts behörighet att tolka och tillämpa artikel 6.2 inte bara enligt gemenskapsrätten, utan även inom de delar av tredje pelaren där domstolen har getts behörighet. Dessutom har rådet i en ny artikel i EG-fördraget (artikel 13) getts behörighet att vidta lämpliga åtgärder för att

bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

7.3.3 Utvecklingstendenser

EU:s skyldighet att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna har således bekräftats och definierats genom EG-domstolens rättspraxis. Vid säkerställandet av skyddet för dessa rättigheter stödjer sig domstolen, som har framgått av föregående avsnitt, på medlemsstaternas grundlagar och på internationella fri- och rättighetskonventioner, dvs. på rättskällor som inte är en del av gemenskapsrätten. Denna ordning har emellertid kritiserats från ett flertal olika håll (se vidare i t.ex. Nergelius a. a. s. 498). Kritikerna kan något förenklat sägas föra fram två olika lösningar för att stärka de medborgerliga rättigheterna. Enligt förslagen bör en fri- och rättighetskatalog föras in i gemenskapsrätten antingen genom att en egen rättighetskatalog utarbetas eller genom ett införlivande av Europakonventionen.

Den mest pådrivande kraften inom EU vad gäller frågan om en särskild rättighetskatalog för gemenskapen har varit Europaparlamentet, som i slutet av 1980-talet föreslog att ett Unionsfördrag också skulle innehålla en gemenskapens fri- och rättighetskatalog (European Parliament: 1993 *The New Treaties*, 1991). Bland de fri- och rättigheter som enligt det förslaget skulle skyddas märks, förutom de grundläggande fri- och rättigheter som tas upp i ett flertal internationella instrument på området, också sådana rättigheter som motsvarar dem som tas upp i den europeiska sociala stadgan, bl.a. rätten att välja yrke och att erhålla yrkesutbildning och skydd mot godtyckliga avskedanden (se Melin och Schäder a. a. s. 122 f.). Förslaget anses vara det hittills mest ambitiösa och genomarbetade förslaget till en rättighetskatalog.

År 1999 togs ett nytt initiativ på området genom att Europeiska rådet uttalade att det på unionens nuvarande utvecklingsstadium är nödvändigt att utarbeta en stadga med de grundläggande rättigheterna. Enligt rådets uppfattning bör denna stadga omfatta bl.a. de grundläggande fri- och rättigheter samt de processuella rättigheter som garanteras i Europakonventionen. Vidare menar rådet att stadgan bör omfatta de grundläggande friheter som framkommer såväl genom medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner som de allmänna principer som gäller inom gemenskapsrätten. Uppdraget att utarbeta en stadga om grundläggande rättigheter i EU anförtröddes åt ett s.k. konvent som bestod av personliga företrädare för stats- och regeringscheferna samt företrädare för de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Företrädare för EG-domstolen och

Europarådet deltog som observatörer. Konventet överlämnande den 2 oktober 2000 stadgan till Europeiska rådets ordförande och konventets arbete torde därmed vara avslutat. Stadgan antogs vid Europeiska rådets möte i Nice i december 2000. Därefter skall övervägas om stadgan i framtiden skall vara rättsligt bindande. Rätten till egendom behandlas i stadgans artikel 17, som har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust vid lämplig tidpunkt. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.
2. Immateriell egendom skall vara skyddad.

De givna rättigheterna kan dock i stor utsträckning begränsas enligt artiklarna 51–54 i stadgan.

I diskussionen om ett förstärkt fri- och rättighetskydd har även förts fram att EG eller EU borde försöka ansluta sig till Europakonventionen. Som har framgått har konventionen inte införlivats i EG-rätten (se vidare Melin och Schäder a. a. s. 123 ff. samt Nergelius a. a. s. 508 f.). Ett praktiskt betydelsefullt problem är därvid att endast stater (formellt sett endast medlemmar i Europarådet) kan ansluta sig till konventionen. En diskussion pågår emellertid om hur man skall ändra konventionen för att göra det möjligt för EU eller EG att ansluta sig.

8 Diskussionen om regeringsformens bestämmelse om skydd för egendomsrätten

8.1 Den rättsvetenskapliga debatten efter 1994 års revision

Den nya lydelsen av 2 kap. 18 § RF har sedan tillkomsten varit föremål för en omfattande debatt i frågan om bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF har fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning har utökats. Diskussionen rörande stadgandets innebörd kan kortfattat sägas handla om olika metoder för grundlagstolkning.

I en artikel i SvJT (1994 s. 920 ff.) har f.d. justitierådet Bertil Bengtsson kritiserat grundlagsregeln. När det gäller tolkningen av en rättighetsregel av nu aktuell typ menar Bengtsson att utgångspunkten självfallet bör vara regelns ordalydelse. Bengtsson framhåller vidare att om bestämmelsen i andra stycket tolkas efter ordalagen skulle den bl.a. komma att innebära att lagliga inskränkningar i olika miljöfarliga verksamheter enligt t.ex. den dåvarande miljöskyddslagen skulle medföra rätt till ersättning i strid med vad som då gällde.

Dessutom har Bengtsson i monografin *Grundlagen och fastighetsrätten* (1996) ifrågasatt om det stämmer med modern rättsuppfattning att låta motivuttalanden väga tyngre än lagens ordalydelse – allra helst som lagtexten ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida. En tolkning med avvikelse från lagtexten till den enskildes nackdel är enligt Bengtsson svår att acceptera. Han påpekar emellertid samtidigt att en bokstavstolkning av den nu aktuella lagtexten å andra sidan onekligen kan leda till säregna, ibland stötande, resultat. Ersättning skulle om man följer grundlagens ordalydelse enligt Bengtsson kunna utgå i strid med gällande rätt vid åtskilliga typer av ingrepp i markanvändningen, och detta t.o.m. när ingreppet är starkt motiverat från miljö- eller säkerhetssynpunkt (se även Bertil Bengtsson i *Festskrift till Gunnar Karnell*, 1999, s. 1 ff. samt även Anders Victorins recension av den nämnda boken i JT 1996–1997 s. 486 ff.).

Nämnas kan också att Bengtsson i de ovanstående arbetena även har riktat kritik mot de två övriga styckena i 2 kap. 18 § RF.

Innebörden av den nya bestämmelsen har även diskuterats av professorn Gabriel Michanek (*Miljörättslig tidskrift* 95:2 s. 155 ff.), som dock har kommit till en annan slutsats än Bengtsson. Michanek delar visserligen Bengtssons uppfattning att lagtexten måste gå före förarbetena om innehållet i rättskällorna framstår som oförenliga, men menar för sin del att ersättningsregeln måste läsas mot bakgrund av den rättsliga kontexten. Enligt Michanek har grundlagsregeln – som enligt honom alltså inte får läsas isolerat utan skall läsas mot bakgrund av att regeln har tillkommit med förebild i tidigare lagregler – samma räckvidd som före grundlagsändringen (se även Bengtssons kommentar till Michaneks artikel i *Miljörättslig tidskrift* 95:3 s. 345).

I motsats till Bengtsson har Staffan Vängby, f.d. justitieråd, (SvJT 1996 s. 892 ff.) hävdat att det just vid tolkning av RF:s bestämmelser om fri- och rättigheter finns särskild anledning att beakta förarbetena. Enligt Vängby är det tradition i Sverige att stiftande av och ändringar i grundlagen bör ske i största möjliga parlamentariska enighet samt att detta ofta föranleder kompromisser som kan leda till svårtolkade grundlagsstadganden. Vängby anför (s. 896) vidare följande.

Grundlagarna utgör vår tids främsta dokument. Om domstolarna och andra rättstillämpande myndigheter vid tolkningen av dem inte skulle respektera den demokratiska ordning i vilka de tillkommit förs en del av den politiska makten över från riksdagen till myndigheterna. Detta kan inte vara en god ordning.

Vängby framhåller vidare (a. s.) att bestämmelsens tillkomsthistoria och dess förarbeten – mot bakgrund av konstitutionell praxis vid tillkomsten av ändringar i rättighetsbestämmelserna – talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF inte har medfört någon utvidgning av tidigare gällande rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar (se däremot Bengtssons replik till Vängbys artikel i SvJT 1996 s. 898 ff.).

Docenten Thomas Bull har kommenterat debatten mellan Bengtsson och Vängby och uttalat bl.a. (*Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 249 f.) att det kan sägas att Vängbys argumentation för hänsyn till motiven nog har fog för sig. Bull förklarar vidare att han dock inte är beredd att upphöja följsamhet mot förarbetena till en allmän princip vid grundlagstolkning.

Även professorn Fredrik Sterzel har uttalat sig i tolkningsfrågan kring 2 kap. 18 § RF (*Författning i utveckling, Rättsfondens skriftserie nr 33*, 1998, s. 37). Sterzel menar att det strider mot huvudtendensen i dagens dömande att låta en lagtext vika för motivuttalanden samt att

motiven på författningens område bör ha mindre betydelse än vanligt. F.d. hovrättspresidenten Bo Broomé har dock framfört en annan uppfattning i en recension av Sterzels arbete (JT 1999–2000 s. 218).

I sammanhanget kan också nämnas att justitierådet Johan Lind i en artikel bl.a. om frågan om motiv som rättskälla har pläderat för ett liknande synsätt som Vängby (JT 1996–97 s. 352 ff.). Vängbys och Linds syn på lagmotiv vid lagtolkning har dock kraftigt kritiserats av docenten Joakim Nergelius i SvJT (1997 s. 426 ff.). Också professorn Wiweka Warnling-Nerep har framfört kritik mot den av Vängby och Lind redovisade hållningen (JT 1997–98 s. 286).

8.2 Diskussionen i samband med miljöbalkens införande

8.2.1 Miljöbalksutredningens överväganden

Frågan om grundlagstolkning har behandlats också i Miljöbalksutredningens huvudbetänkande (Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling, SOU 1996:103, Del 1, s. 623 ff.). Utredningen avvisade där en tolkning enligt ordalagen av 2 kap. 18 § RF med den motiveringen att enligt otvetydiga motivuttalanden hade någon utvidgning av ersättningsrätten varken avsetts eller skett genom 1994 års ändring av grundlagsbestämmelsen. Enligt utredningen kunde det rimligen inte vara så att all verksamhet som bedrivs på marken innebar ”markanvändning” i lagens mening. Utredningen menade dessutom att en tolkning enligt ordalagen fick anses stå i strid med den såväl nationellt som internationellt vedertagna principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle). Utredningens uppfattning var således att bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF – riktigt tolkad – inte hade utvidgat rätten till ersättning på miljöbalkens område. Det bör dock uppmärksammas att det i fyra särskilda yttranden starkt ifrågasattes om utredningens tolkning av paragrafen i strid med ordalagen kunde godtas. Exempelvis anförde (a. a., Del 2, s. 479) en av utredningens sakkunniga, justitierådet Severin Blomstrand (vid den tiden rättschef), följande.

Det finns en allmänt godtagen princip i svensk rätt av innebörd att, om en lagtext och dess motiv är oförenliga med varandra, det är lagtexten som gäller; man får inte lagstifta genom motiv. Däremot kan motivuttalanden få betydelse vid tolkningen av en lagtext som är flertydig eller oklar till sin innebörd. Vidare kan lagstiftaren i anslutning till ett uttryck i lagtexten göra vägledande uttalanden om hur uttrycket är avsett att förstås och tilläm-

pas. En förutsättning för att ett sådant uttalande skall beaktas i rättstillämpningen är att det har stöd i lagtexten. Om uttalandet strider mot lagtexten, tar som sagt lagtexten över.

Huruvida denna princip gäller på samma sätt vid tolkning av bestämmelser i grundlag som vid tolkning av bestämmelser i vanlig lag är möjligen något ovisst (se Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetskydd*, Stockholm 1996, s. 681). Vad ovissheten i så fall gäller är om motivuttalanden kanske skall tillmätas mindre betydelse vid grundlagstolkning. Även i fråga om grundlag gäller i vart fall att lagtexten har företräde framför motiven och att motivuttalanden måste hänföra sig till vad som står i lagtexten.

Med detta som utgångspunkt har jag svårt att komma förbi de synpunkter på 1994 års ändringar i 2 kap. 18 § regeringsformen som Bertil Bengtsson har framfört bl.a. i boken *Grundlagen och fastighetsrätten* (Stockholm 1996). I den nya lydelsen av paragrafen finns ingenting som antyder att rätten till ersättning skulle vara beroende av syftet med ett ingripande av det allmänna. En tolkning som går ut på att tillämpningsområdet är begränsat på så sätt att det inte omfattar rådighetsinskränkningar som görs av miljöskäl, hälsoskäl eller säkerhetsskäl är därför enligt min mening inte möjlig. Trots motivuttalanden om att någon ändring av gällande rätt inte varit avsedd kan jag inte se att lagtexten medger att det grundlagsfästa egendomsskyddet begränsas på det sättet.

Miljöbalksutredningen borde således enligt min mening ha utgått från att bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen gäller för miljöbalken i dess helhet och undersökt i vilken utsträckning bestämmelser om ersättning behövs för att tillgodose grundlagens krav även på miljö- och hälsoskyddets områden.

8.2.2 Remissbehandlingen

Vid remissbehandlingen av Miljöbalksutredningens betänkande påpekade många remissinstanser det oklara rättsläget när det gäller grundlagsparagrafen, bl.a. ställde sig följande remissinstanser tveksamma till utredningens bedömning i frågan om den föreslagna balkens förenlighet med 2 kap. 18 § RF. *Svea hovrätt* menade i sitt yttrande att den aktuella frågan borde klarläggas innan man tog slutlig ställning miljöbalksförslaget. Vidare instämde *Göteborgs tingsrätt* och *Umeå tingsrätt* i sina yttranden i vad Severin Blomstrand hade anfört i sitt särskilda yttrande. *Kammarrätten i Stockholm* redovisade i sitt yttrande en liknande inställning. *Länsrätten i Stockholms län* anförde bl.a. att de argument som hade framförts till stöd för uppfattningen att rätt till ersättning av det allmänna skulle föreligga även vid rådighetsinskränkningar av t.ex. säkerhets- eller miljöskäl var bestickande. Det anfördes vidare att vad utredningen – kortfattat – hade anfört mot detta inte var övertygande. Enligt länsrätten krävde därför de frågeställningar som är

förknippade med det aktuella problemet ytterligare och fördjupad analys. Också *Domstolsverket* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* ansåg att tveksamheterna kring innebörden av 2 kap. 18 § RF borde redas ut. *JO* uttalade i sitt yttrande att frågan huruvida ett antal av balkens bestämmelser står i överensstämmelse med 2 kap. 18 § RF måste bli föremål för ingående överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet med miljöbalken. *Skogsstyrelsen*, *Kammarkollegiet* och *Lantbrukarnas Riksförbund* angav i sina yttranden ett antal situationer där den föreslagna miljöbalken skulle kunna komma att strida mot grundlagsregeln i 2 kap. 18 § RF. *Naturvårdsverket* uttryckte stor oro över att tolkningen av grundlagsparagrafen är oklar och framhöll att tillämpningen av miljöbalken är beroende av att denna fråga klaras ut. *Sveriges advokatsamfund* konstaterade i sitt yttrande att Miljöbalksutredningens uppfattning – att den föreslagna balkens olika bestämmelser om inskränkning av egendomsskyddet vid miljörelaterade ingripanden inte var oförenlig med 2 kap. 18 § RF – inte stöds av grundlagsbestämmelsens ordalydelse och att det redan av den anledningen kan befaras att miljöbalksförslaget i flera väsentliga avseenden var grundlagsstridigt.

8.2.3 Lagrådets yttrande

Lagrådet framhöll (a. prop., Del 2, s. 513 ff.) vid sin granskning av förslaget till miljöbalk att det inte råder delade meningar om att bestämmelsen enligt sin ordalydelse innebär att rätt till ersättning inträder oavsett anledningen till att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på angivet sätt. Vidare uttalade man att även om inskränkningen har föranletts av att mark används på ett miljöfarligt sätt är markägaren enligt ordalydelsen i bestämmelsen berättigad till ersättning. Den begränsning av ersättningsrätten som avses följa miljöbalkens regler står då i strid med 2 kap. 18 § RF. En sådan tolkning av 2 kap. 18 § RF leder således till en grundlagsfäst rätt till ersättning som sträcker sig längre än vad som följer av tidigare rätt i fråga om ersättning för ingrepp av miljöskäl. Lagrådet framhöll dock att detta inte har varit lagstiftarens mening och hänvisade till uttalanden i förarbetena. Lagtexten hade i så fall enligt Lagrådet fått en utformning som inte motsvarar lagstiftarens intentioner. Lagrådet behandlade därefter frågan om tolkning av allmän lag och framhöll att den enligt vedertagen uppfattning i svensk rätt i princip skall grundas på regelns ordalydelse även om det i dess förarbeten har gjorts uttalanden som tyder på att avsikten med regeln har varit en annan. I vissa undantagsfall ansågs dock en friare tolkning av en lagregels innebörd kunna förekomma när

det är uppenbart att en tolkning enligt ordalagen skulle medföra oacceptabla konsekvenser. När det gällde frågan om denna tolkningsmetod skulle tillämpas även beträffande en grundlagsregel uttalade Lagrådet att detta hade varit föremål för olika uppfattningar inom doktrinen. Lagrådet hänvisade därvid till att det i åtskilliga sammanhang hade gjorts uttalanden enligt vilka olika bestämmelser i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter skall ges en vidsträckt tolkning till den enskildes förmån. Vidare hänvisades till ett principuttalande av Lagrådet (prop. 1977/78:75 s. 144 f.) av innebörd att kravet på att man inte till den enskildes nackdel frångår en tillämpning i strikt överensstämmelse med lagtexten har särskild tyngd när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Beträffande frågan om en grundlagsregels betydelse för ny lagstiftning talade enligt Lagrådets uppfattning övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagsregelns ordalydelse. Lagrådet anförde vidare följande.

Lagrådet är även med dessa utgångspunkter för sin del berett att ansluta sig till den i remissen uttalade uppfattningen att den rätt till ersättning för försvårande av pågående markanvändning som tillförsäkras enskilda genom 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen inte kan gälla fall då ingripandet sker därför att den pågående användningen av marken var olovlig eller olaglig när den påbörjades. Ett förbehåll av motsvarande slag måste inläsas i åtskilliga andra lagstiftningar av civilrättslig eller offentligrättslig natur utan att det uttryckligen anges, och det måste anses stå i överensstämmelse med vedertagna metoder för lagtolkning att betrakta detta som underförstått även när det gäller tillämpningen av den berörda grundlagsbestämmelsen. Sådana ingripanden av miljöskyddsskäl som förutsätter att en av lagstiftaren uppställd norm har åsidosatts synes alltså inte behöva grunda någon rätt till ersättning, även om de försvårar pågående markanvändning, såvitt den aktuella användningen av marken var olaglig redan när den påbörjades.

Svårare att bedöma är fall då en markanvändning inte stred mot någon norm när den påbörjades men en senare tillkommen reglering medför att markanvändningen blir olaglig. Den omständigheten att en redan från början olaglig verksamhet inte bör grunda ersättningsrätt synes inte kunna ge tillfredsställande vägledning i en sådan situation. I den mån regleringen bygger på viktiga miljö- eller hälsoskyddsintressen kan dock allmänna principer medföra att en eventuell ersättningsrätt blir mycket begränsad.

En annan situation som förtjänar uppmärksammas är att någon har fått ett tidsbegränsat tillstånd till viss verksamhet som innebär markanvändning men en ansökan om tillstånd för tid därefter avslås, t.ex. på grund av att regleringen har ändrats eller därför att det har visat sig att verksamheten är förenad med olägenheter av betydelse som inte ursprungligen förutsågs. Även med strikt tillämpning av grundlagsbestämmelsen finns det fog för att hävda att den omständigheten att en tillståndsansökan kan avslås inte skall anses innebära en inskränkning av pågående markanvändning. Om man från

det allmännas sida återkallar ett redan meddelat tillstånd, ligger det däremot nära till hands att hänföra åtgärden till en inskränkning i grundlagsbestämmelsens mening, även om tillståndsmyndigheten genom 24 kap. 3 § miljöbalken får en generell möjlighet att återkalla tillstånd och det alltså låter sig sägas att ett tillstånd alltid meddelas med reservation för att det kan komma att återkallas. Vad som nu har sagts gäller också om villkoren för en verksamhet som innefattar användning av mark i efterhand ändras på sådant sätt att verksamheten försvåras.

Lagrådet fann – som en sammanfattning av dess inställning – att oförenligheten mellan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte var ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Enligt Lagrådet låg det då närmast till hands att ändra andra stycket i 2 kap. 18 § RF så att det ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt, dvs. att ersättning liksom tidigare inte skall kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl. Lagrådet förordade en sådan lösning av problemet.

Därefter diskuterade Lagrådet möjligheten att införa en rätt till ersättning beträffande ingrepp som för närvarande är ersättningsfria. Enligt Lagrådet skulle detta dock innebära en genomgripande ändring av rådande ordning som sakligt sett skulle vara svår att motivera, även om ersättningsgrunderna förenades med möjlighet att sätta ned ersättningen så att den i vissa fall inte skulle utgå. Vidare ifrågasattes om en sådan allomfattande ersättningsrätt skulle vara förenlig med principen att förorenaren skall betala, den s.k. PPP-principen, sådan den har kommit till uttryck i bl.a. Romfördragets artikel 130 r. Att avstå från att införa ytterligare ersättningsregler i miljöbalken i förlitande på riktigheten av den gjorda ändamålstolkningen gav emellertid enligt Lagrådets mening också anledning till betänkligheter, eftersom bestämmandet av ersättningsrätten i viktiga frågor då har överlämnats till rättstillämpningen. Lagrådet anförde vidare att någon säker vägledning för hur tillämpningen bör utfalla inte kan ges genom tolkningsuttalanden av det slag som lagrådsremissen byggde på, vilket i sin tur kan leda till en för avsevärd tid bestående osäkerhet om rättsläget i ett för miljöarbetet vitalt avseende.

Om inte RF:s bestämmelse skulle ändras på angivet sätt föreslog lagrådet en justering av de för miljödomstol gällande behörighetsreglerna som innebar att miljödomstol skulle pröva ersättningsanspråk grundade på regeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF. Lagrådet anförde avslutningsvis följande.

Lagrådet vill understryka att den lösning som nu har berörts – att frågan överlämnas till rättstillämpningen – utgör en nödfallsutväg föranledd av den i förevarande fall ovanligt påtagliga bristen i överensstämmelse mellan grundlagsregelns motiv och dess ordalydelse. Anses miljöbalkens ikraftträdande inte böra anstå till dess grundlagsregeln har fått en lydelse som står i samklang med motiven, bör under alla förhållanden ett arbete med att åstadkomma en sådan grundlagsändring inledas snarast.

8.2.4 Regeringens proposition 1997/98:45

Regeringen gjorde dock bedömningen att bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF inte gav anledning att föra in bestämmelser om vidgad ersättningsrätt i miljöbalken (se prop. 1997/98:45, Del 1, s. 558 ff.). I propositionen (s. 560 f.) anförde regeringen att – eftersom något undantag inte görs i grundlagsstadgandet – något annat knappast kan hävdas än att ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF är otvetydig. Regeringen betonade dock att motivuttalandena avseende bestämmelsen är fullt klara, nämligen att någon utvidgning av ersättningsrätten i förhållande till gällande ersättningsregler inte har avsetts. När det gäller frågan hur denna konflikt mellan lagrummets ordalydelse och motivuttalandena skall hanteras uttalade regeringen att även om det är svårt att urskilja några särskilda principer för tolkning av grundlag så talar legalitetsskäl för en strikt grundlagstolkning. Regeringen anförde att detta dock hade ifrågasatts just när det gäller rättighetsreglerna i RF:s andra kapitel. Skälet för att det i dessa fall fanns särskild anledning att beakta motiven är att den typen av regler normalt har tillkommit eller ändrats som resultat av politiska kompromisser och att detta föranleder svårtolkade grundlagsstadganden. Enligt regeringen kan det mot detta resonemang dock hävdas att RF:s rättighetsregler primärt riktar sig mot lagstiftaren och att syftet med en rättighetsregel främst är att binda lagstiftaren för framtiden. Det anfördes också att det till detta kommer att det av allmänna principer följer att en lagregel som ger den enskilde garantier i förhållande till det allmänna bör tolkas till den enskildes fördel. Regeringen anförde vidare bl.a. följande.

Som regeringen redan har konstaterat kan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket RF knappast anses vara mångtydig eller oklar. En strikt tillämpning av huvudregeln vid oförenlighet mellan lagtext och motiv skulle alltså leda till att grundlagsstadgandet skall tillämpas enligt sin ordalydelse, dvs. oavsett vad lagstiftaren kan ha avsett så har den nya lydelsen kommit att förändra rättsläget.

Lagtolkningsprinciper kan emellertid inte få leda till helt orimliga resultat. En ren bokstavstolkning kan i vissa fall leda till slutsatser som kan

framstå som stötande eller som kan få orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser. Att tolka lag på ett sådant sätt är inte förenligt med svensk rättstradition.

Därefter uttalade regeringen bl.a. att man i den föreliggande situationen ville ta fasta på att det trots den i och för sig otvetydiga formuleringen av grundlagsstadgandet råder delade meningar om stadgandets innebörd. Enligt regeringen visade detta, även med beaktande av Lagrådets synpunkter (se ovan), att situationen inte var sådan att någon entydig tolkningsprincip kan tillämpas. Regeringen menade att det av detta skäl inte borde vara möjligt att fullt ut hävda en strikt bokstavstolkning, utan att det måste vara befogat att anlägga ett vidare perspektiv där ändamålssynpunkter ges möjlighet att inverka vid lagtolkningen. Regeringen fortsatte.

En tolkning enligt ordalydelsen skulle medföra att miljöbalken måste för ses med ersättningsregler för situationer där sådan rätt inte står i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit. Många medborgare skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visat sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors hälsa. Det är därför svårt att hävda en lagtolkning som leder till sådana resultat. Regeringen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF – trots ordalydelsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett. Regeringen anser därför att varken legala eller sakliga skäl ger anledning att, som några remissinstanser har begärt, föra in ytterligare ersättningsbestämmelser i miljöbalken.

8.2.5 Konstitutionsutskottets yttrande 1997/98:KU8y

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om miljöbalk beredde jordbruksutskottet konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens förslag jämte motioner i de delar konstitutionsutskottets beredningsområde berördes. I motionerna (1997/98:Jo32 [m], 1997/98:Jo33 [kd] samt 1997/98:Jo34 [c]) framfördes i olika avseenden kritik mot miljöbalksförslagets behandling av ersättningsfrågorna och förslagets oförenlighet med ersättningsregeln i 2 kap. 18 § RF. I sitt yttrande (1997/98:KU8y) underströk konstitutionsutskottet att någon ändring av rättsläget inte var avsedd med den nya lydelsen av grundlagsbestämmelsen. Enligt utskottet framstod det emellertid också som helt tydligt att paragrafens ordalydelse inte står i full överensstämmelse med motiven. Vidare uttalade utskottet att om lagtext och motiv inte

stämmer överens är det en hävdvunnen tolkningsprincip att det är lagtexten som gäller. Utskottet uttalade därefter att man dock delade regeringens uppfattning att en sådan tolkningsprincip – också i fråga om RF – inte kan upprätthållas om den skulle leda till orimliga resultat samt att en strikt bokstavstolkning i strid med motivuttalanden i vissa fall skulle leda till ett resultat som framstår som direkt stötande för allmän rättsuppfattning och få orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser. Vidare delade utskottet regeringens uppfattning att det inte borde vara möjligt att fullt ut hävda en ren bokstavstolkning, utan att ett vidare ändamålsperspektiv måste kunna anläggas. Utskottet gjorde mot denna bakgrund bedömningen att grundlagsbestämmelsen trots den mindre tillfredsställande ordalydelsen måste uppfattas så att någon utvidgning av ersättningsrätten inte har skett.

8.3 Riksdagsåret 1997/98

8.3.1 Motioner

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1997/98 begärdes en översyn av 2 kap. 18 § RF.

I motion 1997/98:K202 (m) begärdes ett förslag om stärkt grundlagsskydd för äganderätten i olika avseenden. Det uttalades i motionen bl.a. att det är angeläget att införa en grundlagsregel som slår fast att den enskilda äganderättens princip är okränkbar och att inskränkningar i äganderätten endast får ske i klart angivna fall och då med full ersättning till den enskilde.

Motion 1997/98.K316 (mp) tog upp frågan om behovet av att ändra ordalydelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF. I motionen föreslogs att bestämmelsen ändras så att den ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt att ersättning liksom tidigare inte skall kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl.

Även i motion 1997/98:K320 (v) hemställdes om en ändring av 2 kap. 18 § RF. I motionen hänvisades till att bestämmelsen går längre än Europakonventionen i fråga om skyddet av den enskilde ägarens rättigheter och att paragrafens ordalydelse strider mot principen att förorenaren skall betala, som finns inskriven i EU:s grundfördrag.

Vidare begärdes i motion 1996/97:K323 (m, c, fp, kd) en utredning av frågan om en utvidgning av 2 kap. 18 § RF till att innefatta även andra slag av egendom än fast egendom.

I motion 1997/98:Jo37 (fp) framhölls bl.a. att grundlagsregeln i 2 kap. 18 § RF uppenbarligen är otydligt formulerad och att det därför fanns anledning att låta en parlamentarisk kommitté se över bestämmelsen.

8.3.2 Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98:KU30

Vid behandlingen av motionerna kom ett enigt konstitutionsutskott till slutsatsen att det inte går att bortse från att bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF har varit föremål för en omfattande debatt och att Lagrådet har förordat en ändring av bestämmelsen (se avsnitt 8.2.3). Utskottet gjorde vidare följande uttalande.

Enligt utskottets mening är det självfallet otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse är sådan att tolkningen av den kan bli föremål för en sådan diskussion som förevarit. Även om utskottet anser att bestämmelsen måste kunna uppfattas i enlighet med vad som avsetts vid dess tillkomst finns det därför anledning att se över dess lydelse. Enligt utskottets mening bör regeringen i lämpligt sammanhang och under parlamentarisk medverkan utreda frågan om lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen och i god tid före valet år 2002 återkomma till riksdagen med förslag i detta avseende.

Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1997/98:280).

9 Överväganden

9.1 Inledning

I våra direktiv anges att vi skall lämna förslag till en ny lydelse av bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF. Enligt direktiven i denna del skall vi föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt när det gäller rätten till ersättning enligt bestämmelsens andra stycke. Det anges i direktiven att tveksamheten kring tolkningen av 2 kap. 18 § RF främst rör andra stycket, men att det av lagtekniska skäl inte kan uteslutas att även övriga delar av bestämmelsen kan komma att behöva ändras. Detta innebär således att uppdraget sakligt sett är begränsat till stadgandets andra stycke. Som har framgått av vår redovisning i kapitel 8 är det främst lagtexten i styckets andra mening avseende ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar som har varit föremål för diskussion.

Sammanfattningsvis innebär detta att vårt uppdrag är begränsat till att precisera i vilka fall ersättningsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF skall tillämpas vid rådighetsinskränkningar. Enligt direktiven skall vi alltså inte överväga frågan om behovet av en ändring av den aktuella bestämmelsen.

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för vårt uppdrag att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring. Med beklagande kan dock konstateras att beträffande den nu aktuella delen av uppdraget har någon sådan bred enighet inte kunnat uppnås. Vi har prövat ett stort antal lösningar på frågan. I det följande lämnas en kortfattad redovisning av dessa.

9.2 Möjliga grundlagsändringar

9.2.1 Utgångspunkter

Inledning

Som vi har konstaterat i föregående avsnitt innebär denna del av vårt uppdrag att vi skall tydliggöra och precisera ersättningsregelns tillämpningsområde vid rådighetsinskränkningar på ett sådant sätt att den ger ett klart uttryck för lagstiftarens vilja. Bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF måste med andra ord ges en formulering som otvetydigt överensstämmer med syftet bakom stadgandet.

Som har framgått av det föregående var avsikten med 1994 års ändring av den nu aktuella grundlagsbestämmelsen att den skulle ge uttryck för det rättsläge som gällde vid den tiden. Syftet med ändringen var alltså att slå fast gällande ersättningsprinciper vid rådighetsinskränkningar utan att vare sig utvidga eller inskränka möjligheten till ersättning. Vid utformningen av en ny bestämmelse måste man följaktligen i möjligaste mån först klarlägga vilka ersättningsprinciper för ingrepp i enskilds egendom som avsågs med uttalandena i förarbetena till 1994 års grundlagsändring. Därefter krävs det ett ställningstagande till frågan om hur dessa ersättningsprinciper lämpligen bör komma till uttryck i grundlagen. Det rättsläge som bestämmelsen refererar till har undergått vissa förändringar genom framför allt införandet av miljöbalken. Också dessa senare förändringar måste beaktas när ersättningsrätten enligt bestämmelsen skall avgränsas.

I sammanhanget bör vidare uppmärksammas att det konstitutionella äganderättskyddet enligt bestämmelsen i 2 kap. 18 § RF enbart innebär ett minimiskydd för äganderätten. Underliggande författningar kan därmed innehålla längre gående ersättningsregler än grundlagen. Det finns alltså inget som hindrar att det i allmän lag ges bättre rätt till ersättning än grundlagen föreskriver. Som exempel på en sådan mera långtgående ersättningsrätt kan bl.a. nämnas den rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som före år 1994 föreskrevs i plan- och bygglagen (1987:10). Vidare kan hänvisas till epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658), som ger rätt till ersättning från staten för en rad ingrepp i lös egendom som inte utgör expropriation. Ett annat exempel är förordningen (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, som också utan stöd av bestämmelsen i 2 kap 18 § andra stycket RF kompenserar vissa ingrepp som har skett i syfte att hindra spridning av smittsamma sjukdomar. Vidare går rätten till ersättning enligt 2 kap. 7 § fjärde stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

längre än vad som föreskrivs i grundlagsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF.

Ersättningsprinciper vid ingripanden mot farliga verksamheter

En ledande princip inom svensk rätt har varit att ersättning normalt inte utgår vid sådana ingripanden som riktas mot verksamheter som anses innebära hot mot säkerhet och miljö, oavsett om inskränkningen har skett genom att tillstånd dras in eller att verksamheten förbjuds eller begränsas (se t.ex. Bertil Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 115 f. och 149 och *Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken*, 7 uppl., 1999, s. 213 samt även Gabriel Michanek, *Svensk miljö rätt*, 2 uppl., 1993, s. 79). Ersättningsregler saknas följaktligen i lagar som tillåter offentliga ingrepp mot miljöskadliga eller annars farliga verksamheter. I lagförarbetena har detta – i de fall frågan över huvud taget har diskuterats – motiverats med den nyss nämnda allmänna principen (se t.ex. prop. 1983/84:60 s. 60 ff. och 226 f. rörande den nuvarande kärntekniklagstiftningen, prop. 1984/85:10 s. 79 f. angående miljöskyddsområden enligt dåvarande miljöskyddslagen samt även prop. 1987/88:88 s. 86 avseende den nu gällande strålskyddslagen). Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp skall inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerheten eller miljön (se t.ex. Bertil Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp 2*, 1991, s. 152 f.).

Samtidigt är att märka att lagstiftaren inte har stått främmande för tanken att ersättning bör utgå vid offentliga ingrepp till skydd för liv, hälsa och miljö. Exempelvis framhölls i motiven till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet att om det i ett visst fall skulle framstå som uppenbart obilligt att ersättning vid uteblivet laddningstillstånd inte lämnas bör ersättningsfrågan bli föremål för särskild prövning (prop. 1983/84:60 s. 62). Vad som i så fall skulle bli avgörande torde bero på utfallet av en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intressen, varvid skälighetsaspekten kan väntas spela en viktig roll. Uttalandet i motiven till kärntekniklagen får närmast anses ta sikte på omständigheterna i det enskilda fallet. En liknande prövning kan tänkas även i andra undantagssituationer där säkerhets- och miljöskyddsintressen har motiverat ett ingrepp som har drabbat den enskilde hårt. Vidare kan nämnas att i miljöbalken finns en ersättningsregel som kan sägas gälla bl.a. ingrepp av det angivna slaget, nämligen bestämmelsen om ersättning för inskränkningar avseende vattenskyddsområden (31 kap. 4 § 4). Det står klart att föreskrifter beträffande sådana områden bl.a. tillkommer för att skydda människors hälsa (se 7 kap. 21

§ miljöbalken och prop. 1997/98:45, Del 2, s. 93 f.) Ersättningsregeln har dock främst motiverats av att den gäller ett områdesskydd jämförbart med t.ex. naturreservat (se a. prop., Del 2, s. 321). Någon allmän rättsregel om ersättningskyldighet vid dessa ingrepp när annat skulle leda till oskäliga resultat har emellertid inte kommit till uttryck i lagstiftningen.

9.2.2 Kort om några tänkbara preciseringar av bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen

Inledning

I förarbetena till 1994 års grundlagsändring framhöll såväl Fri- och rättighetskommittén som regeringen (SOU 1993:40, Del A, s. 90 f. samt prop. 1993/94:117 s. 17 f. och 49 f.) att det är inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som skall omfattas av ersättningsrätten enligt bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF. Beträffande frågan om lagstiftarens avsikter med den aktuella grundlagsregeln uttalade vidare Lagrådet i lagstiftningsärendet rörande miljöbalken (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 515) ”att ersättning liksom tidigare inte skall kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl”.

Av det anförda får anses framgå att lagstiftarens avsikt med ändringen år 1994 var att endast byggnads- och markreglerande åtgärder skall omfattas av den aktuella ersättningsregeln. Det var alltså inte lagstiftarens tanke att alla slags inskränkningar av rådigheten, t.ex. inskränkande beslut som sker av miljö- eller säkerhetsskäl, skall omfattas av grundlagsskyddet. En sådan vid tillämpning av ersättningsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF är för övrigt inte förenlig med den allmänna uppfattningen i vårt samhälle om rättvisa och rimlighet.

Kort om olika möjliga preciseringar

När det gäller frågan om hur bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF bör utformas för att överensstämma med syftet bakom stadgandet har vi diskuterat ett flertal olika lagtekniska lösningar. En sådan lösning vore att låta grundlagsregeln avse enbart rådighetsinskränkningar som sker genom mark- eller byggnadsreglering. Genom en avgränsning som på något vis anknyter till begreppen mark- och byggnadsreglering skulle man tämligen väl utesluta just de ingrepp i rådigheten som

avsågs med 1994 års ändring av paragrafen. I den befintliga lagtexten i andra stycket andra meningen skulle då t.ex. kunna föreskrivas att *ersättning också skall vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna genom mark- eller byggnadsreglerande föreskrifter inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten*. Med en precisering av detta slag skulle tillämpningsområdet för ersättningsregeln begränsas till att omfatta bara inskränkningar i rådigheten som sker genom mark- eller byggnadsreglering, dvs. ingrepp som sker med stöd av bestämmelser i fastighetsrättslig lagstiftning. Med detta avses närmare bestämt beslut enligt lagstiftning som går ut på att ett visst område eller en viss byggnad skall skyddas eller bevaras, t.ex. enligt plan- och bygglagen eller lagen om kulturminnen m.m. Vidare avses vissa beslut om åtgärder, förbud och inskränkningar enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken som drabbar fastighetsägarens eller innehavarens av särskild rätt till fastigheten möjligheter att utnyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Också beslut om föreläggande och förbud enligt balkens samrådsbestämmelser i 12 kap. 6 § fjärde stycket skulle med den nu diskuterade lösningen omfattas av grundlagsregeln. Däremot skulle ersättningsbestämmelsen inte omfatta beslut som innebär att en verksamhet förbjuds av miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Ledamöterna som företräder Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna förkastade dock detta förslag.

Vi har därefter diskuterat skilda lösningar som innebär att man på ett mera direkt sätt anknuter till det då- och nuvarande rättsläget när det gäller rätt till ersättning vid rådighetsingrepp, dvs. att ersättning i normalfallen inte skall utgå vid inskränkningar som har motiverats av tungt vägande miljö- eller säkerhetsskäl (se föregående avsnitt). Genom att i lagtexten föra in principen att ersättning normalt inte skall utgå vid ingrepp mot miljöskadliga eller annars farliga verksamheter skulle man enligt vår mening uttrycka innehållet i gällande rätt just på det sätt som lagstiftaren avsåg i 1994 års lagstiftningsärende. Vidare skulle en lösning av detta slag innebära att Sverige skulle undvika att bryta mot principen att förorenaren skall betala (se avsnitten 4.3 och 4.4), som man från svensk sida i flera olika internationella sammanhang har åtagit sig att följa (t.ex. genom artikel 174 i EG-fördraget och princip 16 i Riodeklarationen).

En regel som innebär en kodifiering i grundlagen av gällande rätt i fråga om ersättning vid rådighetsingrepp kan självfallet formuleras på skilda sätt. I diskussionerna under utredningsarbetet har dock valet

närmast stått mellan tre olika grundalternativ. Det första av dessa innebär att det i 2 kap. 18 § andra stycket RF skulle läggas till en ny tredje mening, där det exempelvis föreskrivs att vad som har sagts i andra meningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar *dock inte gäller vid inskränkning i förorenande eller annan miljöfarlig verksamhet eller verksamhet som annars innebär fara för hälsa och säkerhet*. Den nya meningen skulle därmed ange undantagen från ersättningsrätten vid rådighetsingrepp, dvs. i vilka fall en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till en fastighet inte skulle kunna påräkna ersättning från det allmänna för en rådighetsinskränkning.

Det andra grundalternativet som har diskuterats innebär också att det skulle läggas till en ny tredje mening i vilken rådighetsinskränkningar av aktuellt slag undantas från det grundlagsskyddade området genom en hänvisning till den allmänna lagstiftningen, t.ex. kan man då föreskriva att när det gäller inskränkningar som *har tillkommit för att skydda människors liv eller hälsa eller för att skydda miljön mot verkningarna från miljöfarlig verksamhet, gäller dock vad som föreskrivs i lag om rätt till ersättning*.

Vidare har vi diskuterat ett alternativ som anger undantagen från ersättningsrätten genom att man i ett nytt tredje stycke i 2 kap. 18 § RF föreskriver att *ersättning inte behöver utgå för inskränkningar som skall skydda människors liv eller hälsa eller den omgivande miljön mot störningar som kan förorsaka skada eller olägenhet av någon betydelse*.

Gemensamt för samtliga alternativ är att den gällande huvudprincipen vid offentliga ingrepp – att ersättning inte utgår vid ingrepp av säkerhets- eller hälsoskyddsskäl eller till skydd mot miljöfarlig verksamhet – klart skulle komma till uttryck i grundlagen. Vidare innebär dessa modeller att ersättningsrätten inte skulle komma att vidgas i förhållande till nuvarande ersättningsregler. I enlighet med vad som tidigare har framhållits i avsnitt 9.2.1 skulle det enbart röra sig om minimiregler. Lagregler utformade på nu diskuterat vis skulle därmed inte innebära några hinder mot att ersättning enligt allmän lag utgår också vid ingrepp som har betingats av säkerhets-, hälsoskydds- eller miljöskyddsskäl.

När det gäller lagstiftningen på miljöområdet skulle regler utformade i enlighet med de ovanstående alternativen innebära att rätt till ersättning – såsom fallet är för närvarande – normalt inte skulle föreligga vid sådana inskränkningar som avser att skydda den omgivande miljön mot miljöfarlig verksamhet som bedrivs på en fastighet. Där emot skulle det liksom enligt gällande rätt i allmänhet utgå ersättning vid inskränkningar i rådigheten som har till syfte att bevara miljön på själva fastigheten, t.ex. genom olika former av områdesskydd. Som

exempel kan nämnas beslut enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken som inskränker möjligheterna för en fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt att utnyttja områden som rör nationalparker, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområden och vattenskyddsområden. Ersättningsrätt enligt miljöbalkens regler skulle således alltfjämt omfattas av grundlagsskyddet.

Inte heller något av dessa alternativ har de ledamöter som företräder Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna ansett sig kunna stödja. De har i stället föreslagit en lösning som innebär att det skulle läggas till en ny tredje mening i 2 kap. 18 § andra stycket RF i vilken det föreskrivs att *ersättning inte behöver utges för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot väsentlig skada, såvida inte särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta*. Detta förslag till ändring av bestämmelsen har emellertid de övriga ledamöterna inte ansett godtagbart.

Slutsats

Sammanfattningsvis konstaterar vi att ett flertal olika lösningar har prövats i syfte att nå en bred uppslutning. Med beklagande kan vi dock konstatera att vi har misslyckats. Mot bakgrund av att ett förslag till ändring bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte har kunnat uppnås, har vi beslutat att avstå från att lägga fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF.

Del IV Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete

10 Bakgrund

10.1 Inledning och sammanfattning

I detta kapitel behandlas olika aspekter på riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete. När det gäller dessa frågor kan sammanfattningsvis följande sägas.

Internationella överenskommelser styrs av folkrättens regler. Sådana överenskommelser är förpliktande för de parter som har träffat överenskommelsen, dvs. staterna som sådana (se avsnitt 10.5). RF:s bestämmelser om förhållandet till andra stater i 10 kap. tilldelar regeringen rätten att ingå överenskommelse med eller på annat sätt ikläda riket förpliktelse gentemot annan stat eller mellanfolklig organisation (1 §). I 10 kap. 2 § RF anges förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att utnyttja sin behörighet att binda riket genom internationella överenskommelser. Bestämmelsen innebär att en internationell överenskommelse skall föreläggas riksdagen för godkännande om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Frågan huruvida riksdagen behöver besluta i ett visst ämne avgörs framför allt av regler i RF om normgivningsmaktens och finansmaktens fördelning mellan riksdag och regering. En internationell överenskommelse skall på motsvarande sätt föreläggas riksdagen för prövning om den är av större vikt. Prövningen i riksdagen kan dock i dessa fall ersättas med föregående samråd i Utrikesnämnden ”om rikets intresse kräver det” (se avsnitten 10.2 – 10.3). RF:s bestämmelser om regeringens befogenhet att ingå internationella överenskommelser och om riksdagens godkännande av sådana överenskommelser är tillämpliga på det mellanstatliga samarbetet i EU:s (Europeiska unionens) andra och tredje pelare (se avsnitten 10.6.3 och 10.6.4). Det överstatliga gemenskapsarbetet i EU:s första pelare kännetecknas av att medlemsstaterna genom folkrättsliga fördrag till Europeiska gemenskaperna (EG) har överlåtit vissa beslutsbefogenheter som ger gemenskaperna möjlighet att besluta om rättsakter som skall vara bindande för medlemsstaterna och enskilda i dessa stater (se avsnitt 10.6.2). Möjligheten att till icke-svenska organ överlåta beslutsbefogenheter som annars tillkommer svenska statsorgan regleras i 10 kap. 5 § RF. Vad gäller möjligheten att överlåta beslutsbefogenheter inom ramen för EU-samarbetet föreskrivs

i bestämmelsens första stycke att sådan överlåtelse kan ske enbart till EG, dvs. första pelaren (se avsnitt 10.4).

10.2 Funktionsfördelningen mellan regering och riksdag vid ingåendet av internationella överenskommelser

10.2.1 Inledning

I det följande ges en översiktlig redogörelse för författningsutvecklingen vad avser regeringens och riksdagens funktioner vid ingåendet av internationella överenskommelser. Syftet är framför allt att så långt möjligt ge en samlad och heltäckande bild av den nu gällande ordningen. Särskild vikt har därför lagts vid att återge förarbetsuttalanden o. d. av intresse för tolkningen och tillämpningen av dagens grundlagsbestämmelser på området.

10.2.2 Utvecklingen före år 1921

Enligt den ursprungliga lydelsen av 12 § i 1809 års regeringsform ägde Konungen att ingå i avhandlingar och förbund med främmande makter, ”sedan Han ... deröfwer hört Stats-Ministern för Utrikes Ärendene och Hof-Cantzleren”. Med ”avhandlingar med främmande makter” avsågs sådana mellanfolkliga överenskommelser som väsentligen berör landets inre rätt (Halvar G. F. Sundberg, *Lag och traktat, andra oförändrade upplagan*, 1942, s. 10).

Av konstitutionsutskottets memorial vid 1809–1810 års riksdag framgår att man vid avfattningen av den aktuella bestämmelsen framför allt hade haft de politiska ”förbunden” i åtanke. Konstitutionsutskottet anförde bl.a. följande (se Sveriges konstitutionella urkunder, 1999, s. 186).

Utskottet har, efter en mogen öfwerläggning, funnit, att Konungen borde äga magt att ellena göra förbund med främmande Magter, börja krig och sluta fred. Sådan är vårt Fäderneslands närwarande ställning, att det icke, med egna krafter allena, synes kunna upprätthålla sin själfständighet. Denna beror då af de förbund med andra Magter, som en klok Styrelse kan winna, men hwilka aldrig, i den stund de slutas, kunna underkastas den offentliga pröfningen och de långa betänkligheterne af en Lagstiftande eller också blott af en talrik Rådgifwande Corps.

Av hänsyn till behov av sekretess och skyndsamhet ansågs det med andra ord vara motiverat att begränsa insynen i dessa frågor till en mycket snäv krets. I 1809 års regeringsform uppställdes därför i den ursprungliga lydelsen krav på att enbart två statsrådsledamöter skulle närvara vid handläggningen av dessa ärenden (Sundberg a. a. s. 10). I samband med 1840 års departementalreform byttes hänvisningen till "Hof-Cantzleren" ut mot en hänvisning till "någon annan tillkallad Stats-Rådets Ledamot". Vid införandet av statsministerämbetet år 1876 ändrades hänvisningen till "Ministern för utrikes ärendena". År 1885 ändrades den ministeriella konseljens sammansättning genom att statsministern bereddes tillträde dit, och i anslutning därtill föreskrevs i 12 § att Konungen skulle höra "Stats-ministern, Ministern för utrikes ärendena och någon annan tillkallad Statsrådets ledamot eller, der Ministern för utrikes ärendena tillika är Statsminister, två andra tillkallade Statsrådets ledamöter". År 1909 avskaffades de olika konseljerna. Då föreskrevs i stället att statsrådet skulle höras.

Från början ansågs den nu beskrivna bestämmelsen ge Kungl. Maj:t befogenhet att sluta internationella överenskommelser av alla slag, utan att dessförinnan höra riksdagen. Det ansågs inte spela någon roll om en traktat angick ämnen som annars tillhörde riksdagens maktområde, t.ex. riksdagens grundlagsstadgade lagstiftnings- och finansmakt. Vid mitten av 1800-talet kom denna uppfattning dock alltmera att ifrågasättas i den statsrättsliga doktrinen såsom stridande mot den konstitutionella logiken (Sundberg a. a. s. 11 ff.). Vid 1865–1866 års riksdag underställdes i efterhand en handelstraktat med Frankrike riksdagens prövning. Bevillningsutskottet föreslog ett uttalande av innebörd att ständerna hade förväntat att traktaten blivit underställd ständernas prövning och godkännande innan traktaten började tillämpas. Ständerna tog dock inte med detta uttalande i sin skrivelse i ärendet (*Bevillnings-Utskottets utlåtande. N:o 2, Expeditions-Utskottets Förslag till underd. Skrifvelse, N:o 25 för år 1865–1866*). Men år 1876 uttalade konstitutionsutskottet i ett av riksdagen bifallet utlåtande, att Konungen vid avslutande av statsfördrag var "bunden inom de gränser, som grundlagen bestämt för regeringsmaktens utövning i allmänhet" (*Konstitutions-Utskottets Utlåtande N:o 2 för år 1877 s. 7*). Konstitutionsutskottet anförde vidare följande.

Sålunda kan han ej åtaga sig eller riket någon förpligtelse, som skulle stå i strid med de i 16 § Regeringsformen uttryckta grundsatser eller, mot hvad 57 och 87 §§ Regeringsformen stadga och förmå, leda till intrång på Riksdagens beskattnings- eller lagstiftningsrätt, utan att därtill utverka sig Riksdagens samtycke.

År 1918 fick en kommitté i uppdrag att utarbeta förslag till grundlagsreglering av ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i viktigare utrikespolitiska angelägenheter. I sitt betänkande slog kommittén fast att det vid den tidpunkten i stort sett var en i praxis respekterad uppfattning att Kungl. Maj:ts rätt att ingå avhandlingar och förbund med främmande stater var begränsad genom övriga i grundlag uttalade grundsatser (*Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet av därtill utsedda kommitterade, 1919, s. 27*). Den ordning som förespråkats i konstitutionsutskottets nyss nämnda utlåtande hade med andra ord i realiteten blivit etablerad som konstitutionell praxis.

Enligt Sundberg (a. a. s. 14) torde en viktig orsak till den nu beskrivna utvecklingen vara att den internationella rätten genomgick en kraftig utveckling under 1800-talet. Under de första årtiondena angick traktaterna nästan uteslutande politiska angelägenheter samt handels- och sjöfartsförhållanden. Den mellanfolkliga rättsregleringen kom emellertid att spänna över allt större områden av samhällslivet. Därför kom denna reglering också i vidsträckt omfattning att beröra ämnen med anknytning till riksdagens behörighetsområde, t.ex. sådana områden som redan hade reglerats i lagstiftningen. Mot den bakgrunden förefaller det tämligen naturligt att krav på riksdagens medverkan vid överenskommelsernas ingående gjorde sig gällande med allt större styrka.

10.2.3 1921 års grundlagsändring

I enlighet med de förslag som hade framlagts av 1918 års kommitté beslutades vid 1921 års riksdag om viktiga förändringar i 12 § i 1809 års RF. Lagrummet fick följande lydelse.

Konungen äger ingå överenskommelse med främmande makt, sedan statsrådet däröver blivit hört. Sådan överenskommelse skall, där den angår fråga, som riksdagen enligt denna regeringsform äger allena eller med Konungen avgöra, eller, utan att angå sådan fråga, är av större vikt, framläggas för riksdagen till godkännande; och skall i överenskommelsen intagas förbehåll, varigenom dess giltighet göres beroende av riksdagens bifall.

Skulle i något fall rikets intresse kräva, att överenskommelse, som är av större vikt men ej angår fråga, som riksdagen äger avgöra, varder avslutad utan riksdagens godkännande, må det ske, dock att i sådant fall den i 54 § omnämnda utrikesnämnd på sätt där stadgas erhåller tillfälle att yttra sig, innan överenskommelsen ingås.

Reformen ansågs endast innebära en kodifiering av förhärskande praxis såvitt avsåg riksdagens medbeslutanderätt i frågor där riksdagen enligt RF hade rätt att fatta beslut ensam eller gemensamt med Kungl. Maj:t (Sundberg a. a. s. 15). Däremot innebar grundlagsändringen en nyhet så till vida att den tillerkände riksdagen inflytande också i fall då det rörde sig om andra mellanfolkliga överenskommelser av större vikt. I motiveringen till denna grundlagsändring anförde 1918 års kommitté att rikets intresse kunde kräva att avtal av större vikt undandrogs riksdagens prövning om ett ärende var av brådskande eller grannlaga natur. Vad som avsågs var t.ex. hemliga försvarsförbund. I sådana fall låg den formella beslutanderätten helt och hållet i Kungl. Maj:ts hand. Kungl. Maj:t skulle dock inhämta ett rådgivande yttrande från Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingicks (a. bet. s. 28 f.). Med hänsyn till syftet med denna bestämmelse skulle, har det hävdats av Sundberg (a. a. s. 18 f.), överläggning med Utrikesnämnden äga rum före Kungl. Maj:ts faktiska ståndpunktstagande i frågan. Eftersom överenskommelser regelmässigt ingicks genom ratifikation, ansåg Sundberg att yttrande från Utrikesnämnden i allmänhet borde inhämtas innan överenskommelsen undertecknades av det svenska förhandlingsombudet, eventuellt tidigare, exempelvis innan ombudet gavs instruktioner. Senare ståndpunktsändringar från den svenska regeringens sida borde därvid enligt Sundbergs uppfattning föranleda nytt samråd med nämnden.

År 1949 ändrades 12 § andra stycket på så sätt, att överläggning med utrikesutskottet kunde ersätta överläggning med Utrikesnämnden. Reformen motiverades bl.a. med att ett sådant samrådsförfarande torde ha förekommit i praxis utan att någon erinran hade gjorts mot detta (*prop. 1947:21 s. 5*).

10.2.4 1974 års författningsreform

År 1954 tillsatte regeringen en parlamentarisk utredning, författningsutredningen, med uppgift att företa en samlad översyn av demokratins funktionsproblem och att på grundval därav genomföra en modernisering av författningen. I fråga om riksdagens godkännande av traktater anslöt sig utredningens förslag i betänkandet *Sveriges stats-skick (SOU 1963:16–17)* mycket nära till då gällande regler. Utredningen ansåg dock att någon motsvarighet till första meningen i 12 § dåvarande RF inte behövdes, eftersom rätten att avsluta traktater liksom befogenheten att avgöra övriga utrikesärenden fick anses ingå som ett led i rikets styrelse, vilken skulle tillkomma regeringen. En

annan nyhet var att det i utredningens förslag till grundlagstext uttryckligen angavs att överenskommelser kunde ingås även med mellanfolklig organisation. Enligt utredningens mening erfordrades inte någon föreskrift i grundlag om att överenskommelse skulle innehålla förbehåll om att dess giltighet var beroende av riksdagens bifall (SOU 1963:17 s. 247 f.).

År 1966 tillsattes en ny parlamentarisk utredning, grundlagberedningen, för fortsatt utredning av författningsfrågan. Inte heller grundlagberedningen fann någon anledning att föreslå mera genomgripande förändringar av gällande reglering såvitt avsåg traktater. I sitt slutbetänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15)* uttalade beredningen dock att det var en uppgift för den kommande grundlagen att klarare än som skett hittills befästa riksdagens inflytande också i fråga om förhållandet till andra stater. Redan de gällande bestämmelserna om riksdagens prövning av traktater, om överlåtelse av beslutanderätt till internationell organisation och om överläggning i Utrikesnämnden vilade enligt beredningen på förutsättningen att utrikespolitiken var en angelägenhet för riksdagen på samma sätt som andra grenar av den statliga verksamheten. Grundlagberedningen angav att dess förslag vilade på samma förutsättning. Dessutom anfördes att ett väsentligt drag i det rådande systemet var att grundlagsreglerna skulle förebygga att regeringen genom ett internationellt åtagande ställde riksdagen inför fullbordat faktum. I detta hänseende föreslog beredningen vissa justeringar av bestämmelserna som preciserade och i viss mån utvidgade riksdagens funktioner (a. bet. s. 181).

Vidare uttalade beredningen i betänkandet att regeringen såsom utövare av riksstyrelsen även i framtiden borde vara behörig att ingå överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer. Uttrycket mellanfolklig organisation omfattade enligt beredningen bara organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så ansågs vara fallet med organisationer som är sammanslutningar av stater. Detta innebar enligt beredningen givetvis inte att regeringen skulle vara förhindrad att ingå överenskommelser med andra icke inhemska organisationer, t.ex. frivilliga hjälporganisationer, eller med utländska eller internationella företag. Sådana överenskommelser föll dock under andra regler, t.ex. reglerna om finansmakten (s. 181).

Med överenskommelser av det nu aktuella slaget jämfördes i beredningens förslag andra internationella förpliktelser av folkrättslig art, t.ex. ensidiga förpliktelser. Beredningen nämnde vidare det fallet att Sverige tillhör en internationell organisation som enligt sina stadgar kan rikta direktiv till medlemsstaterna men bara med enhälligt beslut. Enligt beredningen kan ett beslut som på detta sätt innebär direktiv jämföras med en ny överenskommelse, eftersom medlemsstaterna

folkrättsligt sett har kvar sin handlingsfrihet. Att Sverige biträder ett sådant beslut måste enligt beredningen statsrättsligt sett betraktas som ingående av en överenskommelse (s. 181 f.).

I enlighet med det anförda föreslog beredningen en grundlagsbestämmelse av vilken det framgick att regeringen äger ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation och även på annat sätt ikläda riket internationell förpliktelse. Enligt beredningen var ändamålet med denna bestämmelse inte bara att ange att regeringen är behörig att ikläda riket förpliktelser. Bestämmelsen klargjorde också att regeringen som regel inte kan överlåta sin behörighet till annan myndighet. Med sitt förslag öppnade beredningen dock en begränsad rätt till sådan överlåtelse (a. bet. s. 182).

I sitt förslag uppställde beredningen vidare vissa statsrättsliga villkor för att regeringen skulle få ikläda riket internationella förpliktelser. Dessa villkor gällde riksdagens godkännande av internationella överenskommelser. Enligt beredningen borde bestämmelserna härom vara utformade på sådant sätt att riksdagens ställningstagande inte föregrips genom åtagande som regeringen gör. Om det fordrades exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut för att Sverige skulle kunna fullgöra en internationell överenskommelse, skulle regeringen inte kunna ingå den utan riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande skulle emellertid inte behöva inhämtas, om det motsvarande riksdagsbeslutet (lagändringen, anslagsbeslutet etc.) redan är fattat, såvida överenskommelsen inte är av större vikt (a. bet. s. 182).

Beredningen anförde att då gällande RF inte innehöll någon regel för det fallet att uppfyllande av det internationella åtagandet förutsatte en ändring av grundlag. Den rådande uppfattningen var dock enligt beredningen att åtagandet då inte kunde godkännas av riksdagen utan att grundlagsändringen först hade genomförts eller i varje fall att ändringsförslaget hade antagits eller antogs slutligt i anslutning till godkännandet. Beredningen förklarade i betänkandet att den i sitt förslag behöll de gällande reglerna för grundlagsändring (s. 182).

I betänkandet uttalades också att beredningens förslag nära anslöt till de då gällande bestämmelserna såvitt gällde riksdagens prövning av internationella överenskommelser eller förpliktelser i frågor som inte omfattas av riksdagens kompetens i den meningen att ett riksdagsbeslut om lagändring, anslag e.d. behövdes för att åtagandet skulle kunna fullgöras (s. 183).

Mot den nu redovisade bakgrunden föreslog beredningen bl.a. att en internationell överenskommelse eller förpliktelse skulle föreläggas riksdagen för prövning om den förutsatte ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Även annan internationell överenskommelse eller förpliktelse skulle enligt förslaget föreläggas riksdagen för prövning

om den var av större vikt. Prövningen i riksdagen skulle dock i det sistnämnda fallet på vissa villkor kunna ersättas med en föregående överläggning i Utrikesnämnden (s. 184).

Prövningen i riksdagen av en internationell överenskommelse skulle enligt beredningens förslag följa vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Om emellertid en överenskommelse innebar att riksdagen måste fatta följdbeslut enligt en särskild beslutsordning (t.ex. beslut om grundlagsändring) skulle riksdagen tillämpa samma beslutsordning (två beslut med val emellan) också vid prövningen av den aktuella överenskommelsen.

Beredningen påpekade vidare att dess förslag inte innehöll någon motsvarighet till den dåvarande regeln att, då riksdagens godkännande förutsätts, överenskommelsen skall innehålla ett förbehåll därom. Det ansågs nämligen tveksamt i vad mån ett sådant förbehåll är folkrättsligt verksamt. Vidare hänvisades till artikel 46 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten. I denna stipuleras att en stat kan begära upphävande av en överenskommelse om den har slutits i uppenbar konflikt med en intern kompetensregel av grundläggande betydelse (s. 184).

Beredningen föreslog också en föreskrift som uttryckligen slog fast att bestämmelserna om behandling i riksdagen eller Utrikesnämnden av en internationell överenskommelse skall ha motsvarande tillämpning på uppsägning av sådan överenskommelse eller förpliktelse. Därvid anfördes att en sådan föreskrift inte innebar att uppsägning nödvändigtvis skulle behandlas i riksdagen eller Utrikesnämnden därför att den överenskommelse eller förpliktelse, som skulle sägas upp, vid ingåendet prövades där. Uppsägningen skulle enligt beredningen bedömas självständigt: förutsätter uppsägningen lagändring e.d. eller är uppsägningen tagen för sig av större vikt, så skall den prövas i riksdagen eller bli föremål för överläggning i Utrikesnämnden, annars inte. Beredningen uttalade att detta torde stämma överens med praxis. Vidare anförde beredningen att det inte uttryckligen behövde anges att regeringen har behörighet att säga upp tidigare ingångna internationella överenskommelser eller förpliktelser (s. 184).

Beredningens förslag behandlades i regeringens *proposition 1973:90*. Departementschefen anförde därvid (s. 359) att grundlagberedningens förslag inte innebar något avsteg från den i gällande rätt fastslagna grundsatsen, att internationella överenskommelser skall ingås av regeringen. Vad gällde frågan om riksdagens godkännande av sådana överenskommelser kunde departementschefen inte heller i denna del finna att beredningens förslag i något avgörande hänseende skiljde sig från gällande rätt. Han anslöt sig till grundlagberedningens förslag i sak, men föreslog vissa förändringar av huvudsakligen redaktionell art.

Enligt departementschefens mening var det lämpligt att förenkla lagtexten genom att i en särskild bestämmelse slå fast att bestämmelserna i de närmast föregående paragraferna om internationella överenskommelser ägde motsvarande tillämpning på ensidiga åtaganden av internationella förpliktelser. Vidare gavs bestämmelsen om krav på riksdagens godkännande av vissa internationella överenskommelser en förändrad utformning. Syftet var att tydligare markera att denna bestämmelse angav förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att utnyttja sin behörighet att binda riket genom internationella överenskommelser (s. 359 f.). Slutligen förordade departementschefen att det i en särskild bestämmelse skulle föreskrivas att bestämmelserna i de närmast föregående paragraferna om ingående av internationella överenskommelser och riksdagens godkännande av sådana överenskommelser ägde motsvarande tillämpning på uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse (s. 361 f.).

Vid riksdagsbehandlingen antogs, såvitt nu är fråga, de grundlagsförslag som redovisades i regeringens proposition (*bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265, bet. KU 1974:8, rskr. 1974:19*). I den nya regeringsformen, som antogs slutligt år 1974, infördes de nu aktuella bestämmelserna i 10 kap. som behandlar förhållandet till andra stater. De nu aktuella bestämmelserna har följande lydelse.

1 § Överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen.

2 § Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

4 § Bestämmelserna i 1-3 §§ äger motsvarande tillämpning på åtagande av internationell förpliktelse för riket i annan form än överenskommelse samt på uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse.

10.3 Vissa andra inslag i funktionsfördelningen mellan riksdag och regering

10.3.1 Inledning

Enligt 10 kap. 2 § första stycket RF är regeringen skyldig att inhämta riksdagens godkännande innan den ingår en för riket bindande överenskommelse, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta. Frågan huruvida riksdagen skall besluta i ett visst ämne avgörs ytterst av andra grundlagsregler, framför allt reglerna i RF om normgivningsmaktens och finansmaktens fördelning mellan riksdag och regering. I det följande redogörs därför kortfattat för RF:s regler om funktionsfördelningen mellan riksdag och regering såvitt avser normgivningsmakten (avsnitt 10.3.2) och finansmakten (avsnitt 10.3.3).

10.3.2 Normgivningsmakten

RF:s regler om normgivningsmaktens fördelning mellan riksdagen och regeringen har i huvudsak samlats i 8 kap. I detta kapitel anges vilka områden som i första hand omfattas av riksdagens lagstiftningsmakt resp. regeringens förordningsmakt. Dessa områden brukar betecknas som det primära lagområdet resp. regeringens primärområde. Inom det primära lagområdet kan urskiljas å ena sidan det obligatoriska lagområdet, där normer kan ges endast i form av lag, och å andra sidan det fakultativa lagområdet, inom vilket riksdagen har möjlighet att delegera normgivningsmakt åt regeringen (se t.ex. Håkan Strömberg, Sveriges författning, 1999, s. 96).

Till det obligatoriska lagområdet hör större delen av den statsrättsliga lagstiftningen. Av 8 kap. 15 – 16 §§ RF följer att riksdagen stiftar grundlag och riksdagsordning (RO). Även föreskrifter i övrigt om riksdagen eller dess myndigheter beslutas av riksdagen. Till det obligatoriska lagområdet hör enligt RF även lagstiftning om riksdagsval (3 kap. 12 §), om folkomröstning och om val till Europaparlamentet (8 kap. 4 §), om Lagrådet (8 kap. 18 §), om Riksbanken (9 kap. 12 §) samt om penning- och betalningsväsendet (9 kap. 13 §). Vad beträffar regeringens arbetsformer skall i lag anges vilka försvarsärenden som kan handläggas i förenklad form (7 kap. 3 §).

Även den kommunalrättsliga lagstiftningen faller inom det obligatoriska lagområdet. Enligt 8 kap. 5 § skall grunderna för rikets indel-

ning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation bestämmas i lag. Detsamma skall också gälla föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Enligt 8 kap. 6 § skall i lag också meddelas föreskrifter om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Sådan lag stiftas i samma ordning som RO:s huvudbestämmelser (se 8 kap. 16 § RF).

Den privaträttsliga lagstiftningen hör till riksdagens primärområde. Föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes skall enligt 8 kap. 2 § meddelas genom lag. Den privaträttsliga lagstiftningen hör så gott som helt och hållet till det obligatoriska lagområdet.

Processrättslig lagstiftning hör, såvitt gäller domstolarna och deras verksamhet, till det obligatoriska lagområdet (11 kap. 4 § RF).

När det gäller t.ex. straffrättslig, exekutionsrättslig och skatterättslig lagstiftning ges grundläggande bestämmelser i 8 kap. 3 § RF. Enligt denna bestämmelse skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Allmänt kan sägas att de ämnen som avses i den nyss nämnda bestämmelsen faller inom det obligatoriska lagområdet. Riksdagen kan dock enligt 8 kap. 7–9 §§ RF delegera normgivningsmakt till regeringen i en rad förvaltningsrättsliga ämnen (7 §). Vidare kan sådan delegation ske dels i fråga om anstånd med att fullgöra förpliktelse (8 §), dels i fråga om importtullar och sådana avgifter som ligger inom riksdagens primära lagområde (9 §).

Enligt 11 kap. RF hör föreskrifter i vissa förvaltningsrättsliga ämnen till det obligatoriska lagområdet. Detta gäller föreskrifter om överlämnande av förvaltningsuppdrag, som innefattar myndighetsutövning, till bolag osv. (6 §), föreskrifter om svenskt medborgarskap som behörighetsvillkor för tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun (9 §) samt grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning (10 §).

Enligt 8 kap. 13 § RF får regeringen genom förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen). Regeringens förordningsmakt är dock underkastad vissa begränsningar. Sålunda får regeringen inte besluta föreskrifter som avser riksdagen och dess myndigheter. Vidare får regeringen inte besluta föreskrifter om den kommunala beskattningen. Av 8 kap. 14 § RF framgår vidare att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte utgör hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne.

10.3.3 Finansmakten

Föreskrifter om skatt till staten beslutas av riksdagen genom lag. Riksdagen kan dock i viss utsträckning delegera beslutanderätt beträffande importtullar till regeringen (se föregående avsnitt). Avgiftsmakten är fördelad mellan riksdagen och regeringen enligt principerna i 8 kap. 3 § RF. Detta innebär att regeringen i kraft av sin restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF kan besluta om sådana avgifter som utgör ett rimligt vederlag för en frivilligt ianspråktagen prestation medan övriga avgifter beslutas av riksdagen (Strömberg a. a. s. 108). Enligt 8 kap. 9 § RF kan riksdagen dock bemyndiga regeringen att bestämma om sådana avgifter som annars skulle ha beslutats av riksdagen.

Av 9 kap. 8 § RF framgår att statens medel som huvudregel står till regeringens disposition. Från regeringens dispositionsrätt undantas dels tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter, dels tillgångar som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Med de nyss angivna undantagen ankommer det alltså på regeringen och inte på riksdagen att, själv eller genom underordnade myndigheter, verkställa alla förfoganden över statens tillgångar.

Varje utbetalning som beslutas av regeringen eller annan myndighet måste emellertid ytterst grunda sig på ett riksdagsbeslut. Enligt 9 kap. 2 § RF får statens medel nämligen inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Genom sina beslut om statsmedlens användning anvisar riksdagen s.k. anslag för olika ändamål. Riksdagens anslagsbeslut har principiellt karaktären av erbjudanden eller bemyndiganden till regeringen. I ett anslagsbeslut kan riksdagen genom s.k. anslagsvillkor mer eller mindre detaljerat föreskriva hur de anslagna medlen skall användas. Även om regeringen regelmässigt verkställer anslagsbesluten, är den inte ovillkorligen skyldig att göra det. Utnyttjar regeringen ett anslag, är den dock alltid bunden av de villkor som riksdagen har knutit till anslaget (Strömberg a. a. s. 109 f.).

Anslag för skilda ändamål bestämmer riksdagen i samband med upprättandet av statsbudget. Det finns emellertid också möjlighet för riksdagen att besluta att medel får tas i anspråk i annan ordning (9 kap. 2 § RF). På så sätt redovisas en del av ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Möjlighet finns också för riksdagen att för löpande budgetår på tilläggsbudget göra ny beräkning av statsinkomster samt ändra anslag och anvisa nya anslag (9 kap. 5 § RF).

Riksdagen kan enligt 9 kap. 10 § RF bemyndiga regeringen att ikläda staten ekonomiska förpliktelser, vilket kan ske t.ex. genom att riksdagen bemyndigar regeringen att ta upp lån. Slutligen har regeringen enligt 9 kap. 11 § RF ansvaret för övergripande valutapolitiska frågor. Övriga bestämmelser om valutapolitiken meddelas i lag.

10.4 Överlåtelse av beslutanderätt

10.4.1 Inledning

I det följande ges en redogörelse för författningsutvecklingen vad avser möjligheten till överlåtelse av beslutanderätt till icke-svenska organ. Grundlagsbestämmelserna på området har reviderats i flera omgångar. Detta har skett dels i syfte att möjliggöra ett svenskt deltagande i de nya former för mellanfolkligt samarbete som växt fram under efterkrigstiden, dels i syfte att förtydliga gällande bestämmelser.

Ändamålet med denna redogörelse är framför allt att så långt möjligt ge en samlad och heltäckande bild av den nu gällande ordningen när det gäller möjligheten att överlåta statsrättsliga beslutsbefogenheter inom ramen för EU-samarbetet. Bestämmelsen som direkt tar sikte på detta samarbete finns i 10 kap. 5 § första stycket RF. Särskild vikt har därför lagts vid att återge förarbetsuttalanden o.d. av intresse för tolkningen och tillämpningen av denna bestämmelse. Vikt har också lagts vid att tämligen utförligt beskriva regleringen i bestämmelsens andra – fjärde stycke. Vidare kommer att speglas det rättsläge som rådde innan det över huvud taget infördes några grundlagsbestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt. Syftet i denna del är att belysa dels det inbördes förhållandet mellan bestämmelsen i första stycket och övriga bestämmelser i paragrafen, dels förhållandet mellan denna paragraf och bestämmelserna i RF i övrigt. Slutligen kommer också att belysas vilken syn på förhållandet mellan grundlagen och EU-samarbetet resp. dess föregångare som vid olika tidpunkter har kommit till uttryck i motivuttalanden.

10.4.2 Rättsläget före år 1965

Före år 1965 reglerades Sveriges möjligheter att ansluta sig till och delta i internationellt samarbete uteslutande genom bestämmelsen i 12 § i 1809 års regeringsform (se avsnitten 10.2.2 och 10.2.3). Grundlagsbestämmelsen ansågs dock inte utgöra stöd för att ingå internationella överenskommelser som förutsatte att andra bestämmelser i grundlagen sattes åt sidan (se prop. 1964:140 s. 101 samt Gustaf Petré, Statsrättsliga spörsmål vid Sveriges deltagande i internationella organisationer, Statsvetenskaplig tidskrift 1962 s. 363 med vidare hänvisningar). Sålunda saknades uttryckliga grundlagsregler som gjorde det möjligt att till icke-svenska organ överlämna sådana beslutsbefogenheter som enligt grundlagen tillkom svenska statsorgan (Petrén a. a. s. 371 ff.).

Författningsutredningen konstaterade dock i sitt betänkande *Sveriges statsskick (SOU 1963:17 s. 249)* att Sverige hade ansetts kunna bli medlem i FN, trots att medlemsstaterna är förpliktade bl.a. att vidta ekonomiska sanktioner på anmodan av säkerhetsrådet. Vidare konstaterade utredningen att det inte heller hade ansetts vara oförenligt med grundlagarna att ingå en överenskommelse om gränstullsamarbete med Norge, vilket innebar att norska tulltjänstemän i viss utsträckning utförde tulltjänst på svenskt territorium. Vid sin granskning av lagen som hade utarbetats i anslutning till denna överenskommelse gjorde Lagrådet emellertid vissa påpekanden. Lagrådet anförde att den aktuella lagen förutsatte en delegation av förvaltningsmyndighet i så betydande omfattning att detta innebar något väsentligen nytt för svenska förhållanden. Överenskommelser om liknande tullsamarbete träffades senare även med Finland (se även prop. 1964:140 s. 102 och 105 f.).

Sveriges överenskommelser med Norge och Finland om gränstullsamarbete har således ansetts förenliga med då gällande RF. Senare har emellertid riktigheten av denna uppfattning ifrågasatts (se prop. 1973:90 s. 365).

10.4.3 1965 års grundlagsändring

I sitt nyss nämnda betänkande konstaterade författningsutredningen att det mellanfolkliga samarbetet inom ramen för internationella organisationer hade utvidgats till att beröra områden som tidigare ansetts tillhöra de enskilda medlemsstaternas kompetens. De folkrättsliga relationerna hade härigenom fått en särskild statsrättslig aspekt som inte fanns vid tillkomsten av 1809 års regeringsform. Vidare konstaterade utredningen att utvecklingen på senare år hade gått ett steg längre i att tilldela internationella organisationer självständig kompetens i förhållande till de enskilda medlemsstaterna. Karakteristiskt för denna nya typ av organisationer var att de hade en permanent karaktär, och att de upprättade organ som genom traktat hade tillagts befogenheter som normalt låg inom medlemsstaternas egna kompetensområden. Dessa internationella organ kunde, ofta genom majoritetsbeslut, träffa avgöranden som omedelbart band såväl medlemsstaterna som enskilda rättssubjekt inom dessa. Det rörde sig med andra ord om en direkt överföring på överstatliga organ av befogenheter som enligt grundlag tillkom i grundlagen angivna nationella statsorgan. Som exempel på sådana internationella organisationer angav utredningen Kol- och stålunionen samt Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC). Enligt författningsutredningen torde det stå helt klart att ett överförande av de

nyss nämnda befogenheterna var främmande för den svenska grundlagen (a. bet. s. 249 f.).

Författningsutredningen konstaterade vidare att Sverige hade ansökt om associering till EEC. Därför kunde det visa sig nödvändigt att inom särskilda områden överföra delar av svensk statsmyndighet på internationella organ. Det kunde vara fråga om delegation av befogenhet som enligt grundlag tillkom riksdagen, regeringen eller annan myndighet. Mot denna bakgrund ansåg utredningen att det var motiverat att i 1809 års regeringsform tillskapa en rättslig grundval för ingåendet av överenskommelser med sådant innehåll. Därvid anfördes att det låg i sakens natur att sådan överlåtelse av befogenheter genom traktat inte kunde få ske i obegränsad omfattning.

Beslut om godkännande av den aktuella typen av överenskommelser borde enligt författningsutredningen fattas i samma ordning som vid stiftande av grundlag. Med hänsyn till behovet av att snabbare kunna fatta beslut i brådskande situationer föreslog utredningen emellertid också en kompletterande regel. Denna kompletterande regel gjorde det möjligt för riksdagen att godkänna en överenskommelse genom ett beslut, förutsatt att minst fem sjättedelar av riksdagsledamöterna förenade sig om beslutet. Utredningen föreslog vidare att de aktuella befogenheterna endast skulle få delegeras i visst ämne. I fråga om rätten att stifta grundlag föreslogs ett uttryckligt förbud mot delegation. Enligt utredningens bedömning inrymde den förslagna regleringen möjlighet till sådan överföring av befogenheter som kunde bli aktuell vid en svensk anslutning till EEC (a. bet. s. 251 f.).

I *proposition 1964:140* konstaterade regeringen att mellanfolkliga överenskommelser var av skiftande art och att de berörde en mångfald olika områden. Därvid anfördes bl.a. följande (s. 102).

I det traditionella mellanfolkliga avtalet, som 1809 års regeringsform närmast tar sikte på, upptages preciserade rättigheter och förpliktelser för de avtalsslutande parterna. De skyldigheter som åvilar de kontraherande staterna är sålunda fullständigt bestämda i själva traktaten. Av allmänna folkrättsliga principer följer att varje fördragsslutande stat är skyldig att tillse att dess interna rätt är sådan att staten kan fullgöra samtliga åtaganden den gjort. Vid genomförandet av lagreglering, som kan påkallas av viss traktats innehåll, har varje stat självfallet att iaktta sina konstitutionella bestämmelser.

Allteftersom det mellanfolkliga samarbetet med tiden kommit att bli intimare, har nyssnämnda form av internationella överenskommelser, som grundar sig på principen om absolut suveränitet för de avtalsslutande staterna, kompletterats med en ny typ av traktater, vari staterna i viss utsträckning efterger denna sin absoluta självbestämmanderätt. Som regel sker detta därigenom att staterna åtager sig att underkasta sig framtida

beslut av oftast samtidigt upprättade mellanfolkliga organisationer. Staterna blir genom dessa traktater folkrättsligt förpliktade att ställa sig organisationernas beslut till efterrättelse. I de fall organisationerna äger träffa avgöranden genom majoritetsbeslut blir besluten förpliktande även för den stat som röstat däremot.

I propositionen konstaterades vidare att Sverige var medlem av ett stort antal internationella organisationer av skiftande karaktär samt att medlemskapet i allmänhet inte syntes ha medfört några konstitutionella problem (s. 102). Vidare anfördes följande (s. 103).

Efter det andra världskriget har ett tredje slags traktater kommit i blickfånget, vilka manifesterar strävanden mot ett ännu närmare mellanfolkligt samarbete, framför allt i Västeuropa. Genom dessa traktater upprättas mellanfolkliga organisationer, vilka tillerkännes en betydligt mer omfattande beslutanderätt än den som tillkommer den tidigare nämnda gruppen av organisationer. Framför allt karakteriseras dessa efterkrigstidens organisationer emellertid av att de avtalsslutande parterna på dem i större eller mindre utsträckning överlåter egna konstitutionella befogenheter. Dessa nya organisationers beslut skapar sålunda rättigheter och förpliktelser ej blott för medlemsstaterna själva utan understundom även direkt för deras myndigheter och enskilda rättssubjekt. I den mån som befogenhet på det lagstiftande, dömande eller verkställande området avstås till organisationen får medlemsstaternas organ och myndigheter vidkännas en inskränkning i sina egna konstitutionella befogenheter.

Beträffande EEC anfördes i sammanhanget bl.a. följande (s. 104).

De förpliktelser Romfördraget ålägger medlemsstaterna kan uppdelas i två huvudgrupper. Fördraget upptar dels förpliktelser för medlemsstaterna av sedvanlig folkrättslig art, vilka binder staternas handlingsfrihet, och dels åligganden för medlemsstaterna att överlåta delar av sin statsmyndighet på organisationen.

Departementschefen konstaterade i propositionen att en reform aktualiserades i första hand av det faktum att Sverige några år tidigare hade ansökt om associering till EEC. Därvid förordade han att det i 1809 års regeringsform skulle införas ett fullmakts- eller ramstadgande som inom vissa gränser gav regeringen och riksdagen i förening befogenhet att genom lag utan grundlags karaktär överlåta konstitutionell beslutanderätt på internationellt organ. Med denna konstruktion skulle grundlagen komma att ange ramen och formerna för överlåtelse av konstitutionella befogenheter på mellanfolkliga organ medan själva befogenhetsöverlåtelsen skulle komma att ske genom lag utan egenskap av grundlag (s. 132.).

Departementschefen anförde vidare i propositionen (s. 133 f.) att delegation endast borde kunna ske till mellanfolkliga organisationer som hade till syfte att främja mellanfolkligt samarbete på fredliga verksamhetsområden. Som villkor för att konstitutionell beslutanderätt skulle få överföras på mellanfolklig organisation borde vidare gälla att Sverige anslutit eller skulle ansluta sig till organisationen, vare sig anslutningen skedde i form av fullt medlemskap i organisationen eller i annan form. Beträffande det överlåtbara området anförde departementschefen att det i princip borde vara möjligt att överlåta sådana befogenheter som i avsaknad av det föreslagna fullmaktsstadgandet inte skulle kunna fråntas svenska statsorgan utan ändring av 1809 års regeringsform. Beslutanderätt i grundlagsfrågor borde dock inte kunna överlåtas till mellanfolklig organisation. Däremot borde delegation i och för sig kunna komma i fråga på övriga områden. I samband därmed förordade departementschefen att det i grundlagen uttryckligen borde anges att konstitutionell befogenhetsöverlåtelse endast skulle få ske i begränsad omfattning. Därvid anförde han följande (se även bet. KU 1964:19 s. 61).

Därmed bör så mycket bli klart, att stadgandet icke medger, att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta skatter och andra pålagor eller ingå överenskommelse med främmande makt överlåtes vare sig i sin helhet eller i en utsträckning, som på något sätt kan inverka på rikets självständighet i stort.

Mot den anförda bakgrunden föreslog departementschefen ett tillägg till 81 § i 1809 års regeringsform som innebar att beslutanderätt som enligt grundlagen tillkom Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ, skulle kunna överlåtas i begränsad omfattning genom lag utan grundlags karaktär. Överlåtelse skulle kunna ske på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken Sverige var eller skulle bli anslutet. Vidare föreslogs att lag varigenom konstitutionell beslutanderätt delegerades till mellanfolklig organisation skulle stiftas antingen i den ordning som gällde för grundlag eller genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t och en riksdag, varvid skulle krävas att minst fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna i vardera kammaren hade förenat sig om ett sådant beslut. En delegationslag borde däremot kunna upphävas eller ändras i inskränkande riktning utan att dessa särskilda beslutsformer behövde iaktas (a. prop. s. 134 f. samt även bet. KU 1964:19 s. 62). Departementschefen uttalade dessutom (a. prop. s. 134) att den generella begränsningen, ”i begränsad omfattning”, inte var så precis som hade varit önskvärt. Det låg då, uttalade denne,

... desto större vikt på att grundlagen uppställer så betryggande garantier som möjligt när det gäller formerna för stiftande av sådan lag, varigenom konstitutionell befogenhetsöverlåtelse sker till mellanfolkligt organ. En dylik lag, som ju ändrar eller modifierar innehållet i regeringsformens kompetensregler, bör icke komma till stånd utan att saken underställs folket i val eller, om detta med hänsyn till tidsåtgången vållar bestämda olägenheter, att åtgärden uppbäres av en bred folkopinion, sådan denna kommer till uttryck i riksdagen.

Vid riksdagsbehandlingen (*bet. KU 1964:19 s 60 f.*) gjordes vissa förändringar i regeringens förslag. Kravet på lagform vid delegation slopades. Vidare tillfogades, i enlighet med grunderna för författningsutredningens förslag, ett krav på att minst tre fjärdedelar av ledamöterna i vardera kammaren måste instämma i ett delegationsbeslut. Den nya bestämmelsen i 81 § tredje stycket i 1809 års regeringsform, som infördes år 1965, fick följande lydelse.

Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, må i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet. Beslut om sådan överlåtelse fattas antingen i den ordning som gäller för grundlagsändring eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, samfällt av Konungen och en riksdag. I sistnämnda fall erfordras för beslut om överlåtelse, att i vardera kammaren minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna vid votering instämt i beslutet.

10.4.4 1974 års författningsreform

Grundlagberedningen föreslog i sitt slutbetänkande *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning (SOU 1972:15 s. 185 f.)* att bestämmelserna i 81 § tredje stycket i 1809 års regeringsform skulle föras över till den nya grundlagen utan väsentliga ändringar. I enlighet med principen i dess förslag om att lag skall stiftas av riksdagen ensam borde emellertid enligt beredningen även befogenheten att besluta om överlåtelse av konstitutionell befogenhet läggas på riksdagen ensam. Vidare ansåg beredningen att lagformen var den naturliga formen för beslut om överlåtelse. Den borde dock inte vara obligatorisk.

Beredningen förklarade att de föreslagna överlåtelsebestämmelserna, i likhet med då gällande ordning, avsåg befogenhet som i avsaknad av bestämmelserna inte skulle kunna fräntas ett i dem avsett organ utan ändring av RF. Principiellt ansågs även talmannens be-

fogenheter med avseende på regeringens till- och avsättande höra till sådana befogenheter, liksom statsministerns befogenhet att förordna och entlediga ministrar. Enligt beredningen torde dock förbehållet om ”begränsad omfattning” utesluta överlåtelse i dessa fall till mellanfolklig organisation.

Den högsta domsmakten hörde också enligt beredningen till de befogenheter som inte utan grundlagsändring eller beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet kunde överlåtas till mellanfolklig organisation. Bestämmelserna i beredningens förslag om Högsta domstolen och Regeringsrätten innebar visserligen att rätten att fullfölja talan dit kunde begränsas genom lag. De medgav emellertid inte att högre domstolsinstans inrättades. Beredningen nämnde vidare att resningsbefogenheten var lagd uteslutande hos de två högsta domstolarna. Att överföra tillämpning av svensk lag till utländska eller internationella organ som var undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet skulle enligt beredningen innebära en begränsning av de högsta domstolarnas grundlagsenliga uppgifter och krävde därför ändring av grundlag eller – i tillämpliga fall – beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet. Eftersom det inte var helt klart att uttrycket ”mellanfolklig organisation” omfattade även mellanfolklig domstol, föreslog beredningen att bestämmelsen uttryckligen skulle jämställa mellanfolklig domstol med internationell organisation för fredligt samarbete. Beredningen erinrade vidare om att den aktuella regleringen inte var tillämplig på rättskipning mellan stater, sådan som utövas av den internationella domstolen i Haag. Därvid anförde beredningen följande.

En sådan domstol kan väl sägas vara ett överstatligt organ; genom att erkänna den förbinder sig Sverige att utforma sitt interna regelsystem eller eljest fatta interna beslut så att de anpassas till domstolens utslag. Men bundenheten är enbart folkrättslig. Frågan om prövning av en överenskommelse som innebär att Sverige underkastar sig en sådan domstolsjurisdiktion, beror enligt förslaget på 2 §.

Beredningen anförde vidare i betänkandet (s. 186 f.) att de i beredningens förslag intagna bestämmelserna om rättskipning och förvaltning innebar bl.a. att varken rättskipning eller förvaltning kunde överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Det alltmer ökande internationella samarbetet gjorde det enligt beredningen önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ i större omfattning och i något enklare form än vad som dittills varit möjligt. Beredningen pekade i detta sammanhang på de i avsnitt 10.4.2 omtalade överens-

kommelserna om gränstillsamarbete varigenom svenska förvaltningsuppgifter i viss omfattning hade flyttats över till myndigheter i Norge och Finland.

Mot denna bakgrund föreslog beredningen att det infördes en särskild bestämmelse som gjorde det möjligt för riksdagen att överflytta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ. För sådan överföring skulle krävas antingen ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenade sig eller beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Enligt beredningen borde beslut med kvalificerad majoritet vara den normala beslutsformen i dessa fall. Beredningen framhöll vidare att den aktuella bestämmelsen hade utformats så att den i största möjliga utsträckning beaktade de skiftande former i vilka det internationella samarbetet bedrevs eller kunde komma att bedrivas.

Beredningens förslag behandlades i regeringens *proposition 1973:90*. Departementschefen hade, bortsett från rent redaktionella ändringar, inget att erinra mot beredningens förslag såvitt avsåg en överföring av bestämmelserna i 81 § tredje stycket i 1809 års regeringsform till den nya RF. Han hade inte heller något att erinra mot vad beredningen hade uttalat om bestämmelsens innebörd. Därvid framhöll departementschefen att den föreslagna bestämmelsen skilde sig från gällande bestämmelse främst därigenom att den nya bestämmelsen uttryckligen var begränsad till att avse beslutanderätt som tillkom sådana organ som var angivna i RF. Han framhöll dock att beredningens förslag i detta avseende närmast fick ses som ett tillägg i förtydligande syfte. Vidare förordade departementschefen att det infördes en särskild bestämmelse om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i enlighet med beredningens förslag (s. 364 f.).

Vid riksdagsbehandlingen (*bet. KU 1973:26, rskr. 1973:265, bet. KU 1974:8, rskr. 1974:19*) gjordes endast ett förtydligande i lagtexten såvitt avsåg den särskilda bestämmelsen om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Det slogs uttryckligen fast att sådan befogenhetsöverlåtelse avser endast rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i RF angivet organ (*bet. KU 1973:26 s. 68*). I den nya regeringsformen, som antogs slutligt år 1974, infördes de aktuella bestämmelserna i 10 kap. som behandlar förhållandet till andra stater. Den aktuella bestämmelsen (10 kap. 5 §) erhöll följande lydelse.

Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ och ej avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken

riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Om sådan överlåtelse beslutar riksdagen i den ordning som är föreskriven för stiftande av grundlag eller, om beslut i sådan ordning ej kan avvaktas, genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Rättskipnings- och förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det i ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

10.4.5 Förstärkning av fri- och rättighetsskyddet, m.m.

I sitt betänkande *Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen* (SOU 1975:75) föreslog 1973 års fri- och rättighetsutredning att det i 10 kap. 5 § första stycket RF skulle införas ett förbud mot överlåtelse av befogenhet att begränsa någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF (s. 177 f. och 212). Förslaget godtogs utan erinringar och ändringen trädde i kraft år 1977 (*prop. 1975/76:209 s. 134 f. och 164 f., bet. KU 1975/76:56 s. 39 f., rskr. 1975/76:414, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2*).

Rättighetsskyddsutredningen föreslog i sitt betänkande *Förstärkt skydd för fri- och rättigheter* (SOU 1978:34) att möjlighet till beslutande folkomröstning skulle införas både i fråga om stiftande av grundlag och beslut som till följd av särskilda regler i RF fattas i grundlagsform. Detta krävde en mindre ändring av lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF (s. 153 och 214 f.). Förslaget godtogs utan erinringar och ändringen trädde i kraft år 1980 (*prop. 1978/79:195 s. 53 och 66, bet. KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, bet. KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2*).

10.4.6 1986 års ändringar

I några lagstiftningsärenden under 1970-talet, där en tillämpning av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF aktualiserades, kunde konstateras att paragrafen gav upphov till vissa tolkningssvårigheter (se t.ex. *prop. 1984/85:61 s. 7*). Mot bl.a. den bakgrunden tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF.

I sitt betänkande *RF 10:5 (SOU 1984:14)* lade utredningen fram förslag som syftade till att klarare ange vilka offentlighetsrättsliga uppgifter som kunde överlåtas och att precisera förutsättningarna för detta. Beträffande 10 kap. 5 § första stycket RF föreslog utredningen att möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter till icke-svenska organ skulle begränsas. I fråga om sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på RF skulle överlåtelse av beslutanderätt kunna ske endast om den avsåg normgivnings-, finans-, eller traktatmakten (s.75 f.). Lagstiftning som rör riksdagsordningen och val till riksdagen skulle undantas från det överlåtbara området (s. 77).

Beträffande 10 kap. 5 § andra stycket RF föreslog utredningen att möjligheterna att till icke-svenska organ överlåta offentlighetsrättsliga uppgifter som inte direkt grundar sig på RF skulle vidgas något. Kravet på särskild beslutsordning skulle reserveras för överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Vidare föreslogs att riksdagen skulle få möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse (s. 90 – 95).

Utredningens förslag innebar också att det i 10 kap. 5 § RF infördes ett nytt andra stycke med bestämmelser som gjorde det möjligt för riksdagen att i vissa fall besluta att framtida ändringar i en internationell överenskommelse automatiskt skall gälla här i riket. I samband därmed anförde utredningen att ett sådant beslut visserligen ger i princip samma effekt som en överlåtelse av normgivningsmakt, eftersom ett icke-svenskt organ i begränsad omfattning kommer att bestämma innehållet i föreskrifter som skall gälla här i landet. Utredningen fann dock samtidigt att flera skäl – bl.a. lagtextens utformning och förarbetenas tystnad på denna punkt – med viss styrka talade mot att 10 kap. 5 § första stycket RF avsetts ta sikte på en situation som denna (s. 110 ff.). Det nära sambandet med den situation som i första hand omfattades av 10 kap. 5 § första stycket RF gjorde det dock motiverat att en ny bestämmelse placerades i denna paragraf (s. 113). Innehållet i denna bestämmelse, som således inte avser överlåtelse av beslutanderätt, kommenteras närmare i avsnitt 12.1.4.

Utredningens förslag behandlades i regeringens *proposition 1984/85:61*. Regeringen godtog samtliga utredningens förslag utan erinringar. Beträffande förhållandet mellan de högsta domstolarnas befogenheter och RF:s bestämmelser uttalade departementschefen därvid följande (s. 18 f.).

När det gäller den ”högsta domsmakten” framgår det av 11 kap. 1 § RF att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Det rör sig här om en principiell befogenhet som dock kan begränsas genom lag. Stadgandet får enligt utredningen direkt anses

förbjuda dels att det inrättas högre organ med uppgift att överpröva högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden, dels att rätten att fullfölja talan hos domstolarna begränsas i sådan omfattning att de inte längre motsvarar grundlagens karakteristik – dvs. om de inte längre framstår som högsta instans inom sitt resp. kompetensområde ... På liknande sätt förhåller det sig enligt utredningen med den i 11 kap. 11 § RF föreskrivna resningsbefogenheten ... Resningsbefogenheten är alltså ”konstitutionell” i den meningen att RF inte medger att högsta domstolen och regeringsrätten ersätts av utländska resningsinstanser. De båda domstolarna tillförsäkras emellertid i RF i övrigt endast den principiella befogenheten att bevilja resning i ärenden, som vid varje tidpunkt faktiskt handläggs av svenska myndigheter. Den omständigheten att en viss rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överförs till ett icke-svenskt organ och att möjligheten att bevilja resning i ett ärende som omfattas av överlåtelsen därmed bortfaller, kan alltså inte anses påverka någon konstitutionell uppgift som framgår av 11 kap. 11 § RF. Offentligrättsliga uppgifter får dock inte överföras i en sådan omfattning att resningsinstitutet skulle sättas ur spel ... I den mån RF *direkt* tillägger högsta domstolen eller regeringsrätten beslutanderätt – vilket alltså endast i mindre utsträckning kan anses vara fallet – kan denna inte överlåtas till ett icke-svenskt organ. Detta följer av att dömande verksamhet inte innefattas bland de befogenhetsområden varifrån delegering av beslutanderätt i fortsättningen föreslås kunna ske enligt första stycket. Kärnan i de högsta domstolarnas befogenheter erhåller således ett skydd som inte kan begränsas ens i den ordning som anges i 10 kap. 5 § första stycket RF.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som tillkommer de högsta domstolarna men som endast har *indirekt* stöd i RF kan däremot föras över till en annan stat eller ett internationellt organ med tillämpning av reglerna i 10 kap. 5 § tredje stycket i mitt förslag (motsvarande det nuvarande sista stycket). Eftersom rättskipningsuppgifter generellt sett innefattar myndighetsutövning innebär detta att överlåtelse av sådana uppgifter endast kan ske enligt den särskilda beslutsproceduren med kvalificerad majoritet eller motsvarande.

Vid riksdagsbehandlingen antogs de grundlagsförslag som hade redovisats i regeringens proposition (*bet. KU 1984/85:21, rskr. 1984/85:121, bet. KU 1985/86:1, rskr. 1985/86:1*). Sedan ändringarna hade trätt i kraft år 1986 erhöll 10 kap. 5 § RF följande lydelse:

Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga

om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i första stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

10.4.7 Ändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen

Inför Sveriges anslutning till EU uppkom frågan huruvida grundlagen tillgodosåg de behov av att överlåta statsrättsliga beslutsbefogenheter som uppstod vid ett sådant medlemskap. Frågan behandlades av Grundlagsutredningen inför EG (Grundlagsutredningen) i dess betänkande *EG och våra grundlagar (SOU 1993:14)*.

Grundlagsutredningen noterade inledningsvis (s. 136 ff.) att beslutanderätt som grundar sig direkt på RF enligt 10 kap. 5 § första stycket RF fick överlåtas endast ”i begränsad omfattning”. Utredningen konstaterade därvid att utvecklingen i EG – särskilt efter antagandet av Enhetsakten – lett till en mer omfattande integration än som var aktuell i början av 1960-talet. Vidare anförde utredningen att Maastrichtfördraget, som ännu inte hade trätt i kraft, markerade nästa fas i den integrationen. Enligt utredningen måste det dock ifrågasättas om det inte redan före Maastrichtfördragets ikraftträdande skulle komma att krävas överlåtelse av beslutanderätt i mer än ”begränsad omfattning”. Utredningen anförde därvid att föredragande statsrådets uttalande (se avsnitt 10.4.3) om att överlåtelsen inte på något sätt får inverka på rikets självständighet i stort innebar en väsentlig inskränkning av det överlåtbara området. Vidare uttalade utredningen följande.

Så länge besluten i rådet fattades i enighet behöll varje deltagande stat kontrollen över hur den överlåtna befogenheten utnyttjades och kunde alltid

genom att rösta nej förhindra att ett beslut fattades. Genom den ökade användningen av beslut med kvalificerad majoritet i EG har detta förändrats. Medlemsstaterna kan nu bli överröstade i rådet och regler som man där inte röstat för blir tillämpliga på nationell nivå med företräde framför nationellt beslutade regler. Detta innebär otvivelaktigt en inskränkning i medlemsstaternas självständighet.

Mot den bakgrund som hade redovisats konstaterade utredningen att den beslutanderätt en nytillträdande medlemsstat överlät till gemenskapen skulle vara mer omfattande än vad lagstiftaren på 1960-talet avsåg att göra möjligt genom uttrycket ”i begränsad omfattning”. Utredningen fann således att grundlagen inte kunde anses tillgodose de behov av att överlåta statsrättsliga beslutsbefogenheter som uppstod vid ett svenskt EG-medlemskap.

Utredningen övergick därefter till att bedöma om det överlåtbara området i en ny överlåtelseregel borde begränsas på något sätt (s. 142 – 147). Efter att ha diskuterat olika avgränsningsalternativ stannade utredningen för att inte föreslå någon sådan avgränsning. Enligt utredningens mening fanns det inte skäl att ge grundlagsfästa ramar för riksdagens och regeringens möjligheter att låta Sverige delta i det vidare EG-samarbetet. Utredningen ansåg vidare att det var angeläget att söka undvika framtida konflikter mellan gemenskapsrätten och den interna svenska rätten, vilket skulle kunna bli följden om svenska domstolar hade att i tveksamma fall bedöma om en gemenskapsrättslig regel rymms inom ett område där överlåtelse inte kan ske. En viss betydelse tillades också det förhållandet att avsaknaden av en begränsning inte syntes ha medfört några konstitutionella problem i medlemsstaterna. Utredningen anlade samma grundläggande synsätt också beträffande rätten till överlåtelse i fråga om stiftande av grundlag m.m. och begränsning av fri- och rättigheterna. Enligt utredningen gavs även utan en avgränsning betryggande garantier för att ett svenskt deltagande i en fortsatt integration inte skulle komma att gå längre än det råder politisk enighet om. När det gällde centrala konstitutionella befogenheter som rätten att utse statsråd och rätten att avge misstroendeförklaring ansåg utredningen att en överlåtelse inte gärna kunde komma i fråga även om någon formell begränsning inte fanns.

Utredningen uttalade sig därefter om formerna för beslut om överlåtelse efter ett EU-inträde (s. 149 f.). Mot bakgrund av att varje överlåtelsebeslut innebär att svenska statsorgans kompetens ändras eller modifieras ansåg utredningen att det var rimligt att säkerställa att ett sådant beslut i vart fall omfattas av en betryggande riksdagsmajoritet. Ett kvalificerat beslutsförfarande av något slag borde således gälla för sådana framtida överlåtelser. Utredningen föreslog därvid att beslut om

överlåtelse skulle kunna fattas enligt huvudregeln i dåvarande 10 kap. 5 § första stycket RF, dvs. i samma ordning som för stiftande av grundlag. Som ett likvärdigt alternativ förordade utredningen emellertid att beslut om överlåtelse skulle kunna fattas med kvalificerad majoritet vid ett tillfälle. Utredningen anförde beträffande detta alternativ att en ordning där beslut i grundlagsform var huvudregeln kunde leda till att det svenska beslutsförfarandet blev en fördröjande faktor i det gemensamma integrationsarbetet. Vid avvägningen mellan kravet på en betryggande majoritet och behovet av att undvika att en begränsad minoritet ges möjlighet att blockera Sveriges deltagande i ett fortsatt integrationsarbete valde utredningen att anknyta till reglerna för överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift innefattande myndighetsutövning. Sålunda föreslog utredningen att beslut om överlåtelse borde kunna fattas genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förener sig eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I anslutning härtill konstaterade utredningen att dess förslag medförde en skärpning av formen för beslut såvitt gäller sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte avser myndighetsutövning. Även om en sådan skärpning knappast i och för sig var sakligt motiverad ansåg utredningen dock att det var värdefullt om det för all överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna kunde gälla enhetliga rekvisit och enhetliga beslutsformer. Av samma skäl avstod utredningen från att föreslå att den nya "EG-paragrafen" skulle ge riksdagen möjlighet att, som också gällde enligt tredje stycket, bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilt fall besluta om överlåtelse. Utredningen anförde därvid att det borde ligga samlat i riksdagens hand att fatta alla beslut om överlåtelse till gemenskaperna (s. 151).

Utredningen föreslog vidare att överlåtelse till gemenskaperna borde regleras särskilt. Som skäl för en sådan ordning anfördes även att det också fortsättningsvis kunde finnas behov av en allmän regel om överlåtelse av beslutanderätt som inte avser gemenskaperna. Grundlagsutredningen anförde därvid att 10 kap. 5 § RF, som visserligen kallats "EG-paragrafen", även hade tillämpats i andra sammanhang. Utredningen utgick från att en sådan allmän överlåtelseregler också i fortsättningen borde innehålla oförändrade inskränkningar i möjligheten att överlåta beslutanderätt. Vid dessa förhållanden kom utredningen fram till slutsatsen, att det av en ny "EG-paragraf" uttryckligen borde framgå att det är överlåtelse till gemenskaperna som avses. Enligt utredningen vore det knappast acceptabelt om 10 kap. skulle innehålla två skilda allmänt hållna föreskrifter, med olika rekvisit, om

överlåtelse av beslutanderätt och att en läsare vore tvungen att studera förarbetena för att förstå att den ena av dem endast avser EG (s. 150).

Även om Maastrichtfördraget, som upprättade en Europeisk union, trädde i kraft, borde det vidare enligt utredningen kunna övervägas att i den nya bestämmelsen ange att överlåtelse får ske till EG. I specialmotiveringen till den föreslagna nya bestämmelsen (s. 286) anförde utredningen därvid följande.

En europeisk union kommer att i sig innesluta *dels* de tre existerande gemenskaperna, varvid Europeiska ekonomiska gemenskapen ersätts av Europeiska gemenskapen, *dels* ett mellanstatligt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Överlåtelse av beslutanderätt kan emellertid endast komma i fråga i förhållande till de tre gemenskaperna.

Utredningens förslag innebar således att det i 10 kap. 5 § RF infördes ett nytt första stycke som avsåg överlåtelse av beslutanderätt endast såvitt avsåg EG. Föreskriften avsåg dock samtliga fall av överlåtelse till gemenskaperna, oavsett den överlåtna befogenhetens art. För överlåtelse till andra mellanfolkliga organisationer, eller till mellanfolklig domstol, gällde alltjämt bestämmelserna i andra – fjärde stycket (s. 286).

Utredningens förslag behandlades i regeringens *proposition 1993/94:114*. Regeringen konstaterade att den offentliga debatt som förts sedan Grundlagsutredningen lämnade sitt betänkande, liksom avgivna remissvar, inte bara hade gällt frågan om nödvändiga grundlagsändringar utan också i minst lika hög grad frågan om hur man närmare skall karakterisera det europeiska samarbete som Sverige ansökt om att få ta del av. I den sistnämnda frågan yttrade regeringen bl.a. följande (s. 17).

Flera olika svar har getts i debatten, eller i vart fall har skilda betoningar kommit till uttryck. Redan det förhållandet tyder på att EG-samarbetet verkligen är särpräglad. Det låter sig inte beskrivas med termer hämtade utslutande från gängse statsrättslig teori och inte heller med endast traditionell folkrättslig terminologi.

Regeringen vill för sin del framhålla att det är viktigt att skilja vad som å ena sidan utgör grunden för samarbetet, liksom hur dess ramar bestäms, från vad som å andra sidan är principer för hur samarbetet fungerar inom de givna ramarna.

När det gäller den första aspekten är det otvetydigt så att samarbetets grund är strikt folkrättslig. Det är fråga om ett samarbete mellan suveräna stater. Dessa stater har slutit traditionella folkrättsliga fördrag och är alltjämt, som det ibland brukar uttryckas, fördragens herrar.

Det faktum att samarbetets grund är strikt folkrättslig ledde enligt regeringens bedömning till några givna utgångspunkter för Sveriges ställning och roll i samarbetet. Dessa utgångspunkter betraktades som givna alldeles oberoende av hur erforderliga grundlagsbestämmelser inför ett medlemskap utformades. Som en given utgångspunkt angav regeringen att RF:s bestämmelser om grunderna för det svenska statskicket sätter en gräns bortom vilken inte ytterligare överlåtelse av beslutanderätt kan ske utan att grundlagen samtidigt ändras. Därvid anfördes bl.a. följande (s. 18).

Den svenska grundlagen, liksom nuvarande medlemsländers konstitutioner, återspeglar och vilar på det förhållandet att det egna landet är en suverän stat med ett demokratiskt statskick. I regeringsformen klargörs detta redan i dess första kapitelns första paragrafs första mening: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket."

Det förhållandet att all offentlig makt får sin legitimitet från folket hindrar givetvis inte att folkets företrädare, i första hand riksdagen, får gå in i en samverkan med andra folk och låta beslut som fattas inom ramen för en sådan samverkan binda såväl de deltagande staterna som deras folk. För att en sådan samverkan, och de beslut som fattas inom dess ram, skall stå i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser fordras emellertid att det är från folkets valda företrädare som uppdraget härstammar och att det verkställs med ansvar inför dessa företrädare. Det innebär att när det är riksdagen som fattar beslut om att överlåta normgivningsmakt och den svenska regeringen deltar i utnyttjandet av denna överlåtna makt med ansvar inför riksdagen, man principiellt måste anse att även en sådan utövning av vad som kan bli offentlig makt här i landet utgår från det svenska folket.

Det som nu sagts innebär å andra sidan att det icke låter sig förenas med regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statskickets grunder att låta ett mellanfolkligt samarbete utvecklas så att därigenom skapas en ny federal statsbildning, vars maktutövning hämtar sin legitimitet ur ett mandat som givits av ett - i detta fall - europeiskt folk i gemensamma val ... För det tredje torde den svenska grundlagen också sätta en gräns för samarbetets möjliga räckvidd i sak även om den institutionella ramen för samarbetet inte förändras. Regeringsformens föreskrifter om styrelsekickets grunder liksom om det främsta statsorganets, riksdagens, ställning och uppgifter måste anses vila på grundprincipen att riksdagens ställning inte genom överlåtelse av normgivningskompetens kan urholkas helt eller i alltför väsentlig grad. Exakt var gränsen går för hur långt samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring kan däremot naturligtvis inte anges i några entydiga termer.

Regeringen konstaterade liksom Grundlagsutredningen att det inom ramen för EU kunde komma i fråga att överlåta beslutanderätt endast till EG. Det övriga samarbetet inom unionen var av rent folkrättslig

karaktär (s. 32). I likhet med Grundlagsutredningen föreslog regeringen att förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt till EG borde regleras särskilt i ett nytt första stycke i 10 kap. 5 § RF. Regeringen konstaterade att ytterligare ett argument för en på ett medlemskap särskilt inriktad regel hade formulerats av bl.a. Regeringsrättens ledamöter, som hade anfört att Grundlagsutredningens förslag uppfyllde de krav som bör ställas på ett generellt grundlagsstadgande, som också skall informera om de rättsliga konsekvenserna av just den där reglerade överlåtelsen till EG. I propositionen citerades också följande uttalande i Regeringsrättens remissyttrande (s. 22).

Rättsligt sett innebär en sådan överlåtelse, som möjliggörs genom den nya "EG-paragrafen", att detaljregleringen i RF i övrigt gäller med de sakliga begränsningar som följer av överlåtelsens innehåll. Efter överlåtelsen skall vid sidan av det som följer av RF:s bestämmelser i övrigt tillämpas vad som i EG-rättslig ordning gäller som EG-rätt ... Vår uppfattning är således att det av utredningen föreslagna nya första stycket av 10 kap. 5 § RF ensamt ger tillfredsställande information i RF om det ändrade rättsläge som följer av ett EG-medlemskap. "EG-paragrafen" markerar på ett övergripande men klargörande sätt, att RF-regleringen efter en EG-anslutning måste ses i ljuset av vad som följer av en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG.

Mot den anförda bakgrunden konstaterade regeringen att möjligheterna till överlåtelse till EG borde regleras särskilt. Vidare anförde regeringen bl.a. följande (s. 23.).

En sådan lösning har dessutom den betydelsefulla fördelen att det förhållandet att Sverige kan tillhöra EG klart framgår av regeringsformen. Därigenom klargörs också att det finns normer som gäller här i riket utan att kunna härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen - utom såvitt avser dess regler om överlåtelse av beslutanderätt - utan vilka i stället har sin grund i EG-rättens principer.

Regeringen ansåg dock att ett mycket viktigt tillägg borde göras för att särskilt markera den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetskydd. I sammanhanget anfördes att det rådde stor enighet om att det inte var möjligt att upprätthålla ett kategoriskt förbud mot att överlåta rätt att fatta beslut som kan begränsa någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Vidare uttalade regeringen följande (s. 23 f.).

Som Grundlagsutredningen funnit har vissa EG-rättsakter ett sådant innehåll att de begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF som kan inskränkas genom vanlig lag. Det är därför inte möjligt att generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av beslutanderätt som

kan inskränka dessa fri- och rättigheter. Vidare är det principiellt så, som också Grundlagsutredningen konstaterat, att en EG-rättsakt inte i den nationella rättstillämpningen kan angripas med hänvisning till det svenska fri- och rättighetsskyddet. Vid sådana förhållanden är det ur svensk synpunkt av avgörande betydelse för EG-rättens genomslag här i landet att det fri- och rättighetsskydd som finns inom EU verkligen upprätthålls. Vi anser därför att det bör komma till tydligt uttryck i den svenska överlåtelsesregeln att överlåtelse förutsätter att EU vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar vårt eget enligt 2 kap. RF och det i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, vilket ju nu föreslås bli en del av den svenska rättsordningen.

Regeringens proposition överensstämde sålunda med Grundlagsutredningens förslag utom så till vida att det i den nya bestämmelsen också skulle anges att beslutanderätt kan överlåtas till EG så länge som EG har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det skydd som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen. I anslutning härtill uttalade regeringen att medlemsländerna genom Maastrichtfördraget hade traktatfäst EU:s förpliktelse att iaktta grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Av den föreslagna paragrafen framgick också att det är ett villkor för att överlåtelse skall kunna ske från svensk sida att detta fri- och rättighetsskydd upprätthålls (s. 32).

Beträffande verkningarna av att beslutsbefogenheter överlåtits till EG med stöd av en sådan bestämmelse uttalades bl.a. följande (s. 32).

Genom den föreslagna bestämmelsen tydliggörs alltså att Sverige kan tillhöra EG och överlåta viss beslutanderätt till gemenskaperna. Härav följer också att de rättsregler som gemenskaperna beslutar med stöd av den överlåtna beslutanderätten här i landet har den rättsverkan som följer av EG-rätten. Av detta framgår i sin tur att svenska domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa EG-rättsliga normer. De är sålunda skyldiga t.ex. att omedelbart – utan mellankommande nationell rättsbildning – tillämpa gemenskapsfördragen och av rådet utfärdade rättsakter i den mån dessa är direkt tillämpliga eller har direkt effekt samt att i fall av normkonflikt mellan en inhemsk rättsregel och en EG-rättslig regel tillämpa den EG-rättsliga före den inhemska.

Vid riksdagsbehandlingen (*bet. 1993/94:KU21, 1994/95:KU9, rskr. 1993/94:275, 1994/95:24*) gjordes inte några ändringar i det förslag till lagtext som redovisats i propositionen. Däremot gjordes vissa uttalanden, bl.a. i förtydligande syfte.

Konstitutionsutskottet yttrade att det av överlåtelsesregelns utformning framgår att det är riksdagen som i samband med beslut om överlåtelse skall göra bedömningen att gemenskapernas fri- och rättighetsskydd motsvarar det som ges i RF och i Europakonventionen. Dom-

stolar och myndigheter är således skyldiga att tillämpa en EG-rättslig regel som utfärdats på ett område där EG genom överlåtelsen erhållit kompetens att lagstifta, även om den skulle begränsa en i RF angiven fri- och rättighet (bet. 1993/94:KU21 s. 26).

Konstitutionsutskottet gjorde också i betänkandet vissa uttalanden i frågan om vad som är möjligt att överlåta utan att samtidigt ändra grundlagen (a. bet. s. 27 f.). Utskottet yttrade därvid följande.

Liksom utredningen och regeringen vill utskottet först betona att en överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § RF inte kan ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får inte genom överlåtelse av normgivningskompetens urholkas i väsentlig grad. Utskottet vill i likhet med motionärerna också framhålla att det område som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt peka på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick. Redan i den inledande paragrafen i regeringsformen slås det fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen kan inte anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottet behandlade också frågan hur man på svensk sida skall ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörd att en svensk grundläggande konstitutionell princip upphör att vara giltig. Därvid anfördes följande (s. 29).

Utskottet vill framhålla att om EG beslutar ett direktiv som strider mot svensk grundlag kan det inte genomföras här utan att grundlagen först ändras. Direktiven förutsätter nationell lagstiftning och riksdagen kan ju inte lagstifta i strid med grundlag. Från EG-rättslig synpunkt inträder dock en skyldighet att ändra grundlagen. Saken skulle enligt utskottet ställas på sin spets om EG beslutade en direkt tillämplig förordning som strider mot någon regel i svensk grundlag.

Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, bör enligt utskottet den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt.

Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Blir svaret att den ligger utanför detta område, är den inte giltig som EG-rätt i Sverige.

Den aktuella grundlagsändringen trädde i kraft den 1 december 1994 och sedan dess har 10 kap. 5 § RF följande lydelse.

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjätte-delar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

10.5 Folkrättslig reglering

10.5.1 Inledning

De regler för staternas umgänge som i statspraxis har godtagits som gällande rätt sammanfattas under beteckningen allmän folkrätt. Överenskommelser som staterna träffar om samarbete staterna emellan styrs av traktaträttens regler. Enligt folkrättens grundsatser binder sådana överenskommelser de parter som har träffat överenskommelsen, dvs. staterna som sådana (Hilding Eek m. fl., *Folkrätten: staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning*, 1987, s. 4). Vad som rättsligt utmärker en internationell överenskommelse, oavsett dess benämning, är således att bundenhet uppstår genom ömsesidigt samtycke (se SOU 1972:15 s. 180). I vissa fall kan, emellertid, ensidiga förpliktelser jämföras med en internationell överenskommelse.

10.5.2 Wienkonventionen om traktaträtten

Den allmänna folkrättens regler om internationella överenskommelser har i allt väsentligt kodifierats i Wienkonventionen om traktaträtten (*SÖ 1975:1*). Konventionen antogs vid en internationell konferens den 23 maj 1969 och trädde i kraft den 27 januari 1980. Den trädde för Sveriges del i kraft samma dag.

Den aktuella konventionen avser endast traktater mellan stater. För att reglera överenskommelser mellan stater och internationella organisationer antogs i Wien år 1986 en konvention om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan. Den sistnämnda konventionen har ännu inte trätt i kraft. I stort sett gäller dock samma traktaträttsliga principer för avtal med internationella organisationer som för avtal med andra stater.

10.5.3 Vad är en internationell överenskommelse?

Överenskommelser används i det internationella samfundet för flera olika ändamål. De kan vara bilaterala eller multilaterala och fungera som en sorts kontrakt staterna emellan och gälla exempelvis handelsutbyte, tullsatser och luftfart. De kan vidare i många fall användas som ersättning för lagstiftning. Detta förutsätter givetvis att de normer som uppställs i konventionsform uppnår vidsträckt anslutning. Som exempel kan nämnas konventioner om havsrätt, diplomatiska förbindelser, mänskliga rättigheter, patenträtt och upphovsrätt. De kan slutligen

utgöra konstitutionella grundvalar för internationella organisationer, såsom FN, dess fackorgan, Europarådet, de europeiska gemenskaperna osv.

Under det närmast föregående seklet har överenskommelser i vilka flera stater är avtalsparter, s.k. multilaterala avtal, blivit allt vanligare.

Muntliga överenskommelser kan vara folkrättsligt giltiga, men de Wienkonventioner om traktaträtten som nämns i avsnitt 10.5.2 gäller dock endast för skriftliga avtal.

Med ”traktat” avses enligt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten en internationell överenskommelse sluten mellan stater i skriftlig form och underkastad internationell rätt, oavsett om den intagits i ett enda instrument eller i två eller flera sammanhörande instrument och oavsett dess särskilda beteckning (artikel 2.1 a).

Internationella överenskommelser förekommer under flera olika benämningar. Vanligast är att benämningarna traktat, fördrag, konvention, avtal, överenskommelse (eng. ”convention” eller ”agreement”), ”Agreed Minutes” eller protokoll används. Det är dock inte benämningen som är avgörande för en överenskommelses rättsliga status, utan överenskommelsens innebörd.

Den europeiska unionen (EU) och de europeiska gemenskaperna (EG) har upprättats genom fördrag som är att betrakta som internationella överenskommelser (se avsnitt 10.6.1).

En internationell överenskommelse innebär som regel en viss begränsning av de avtalslutande staternas handlingsfrihet och i denna mening en begränsning av deras suveränitet. För att vinna ett visst mål förbinder sig en avtalslutande stat att ålägga sig vissa begränsningar i sin egen handlingsfrihet. En sådan verkan på suveräniteten ligger inom ramen för lydelsen av såväl nuvarande som äldre grundlagsbestämmelser om regeringens och riksdagens funktioner vid ingåendet av internationella överenskommelser (se avsnitt 10.2 samt grundlagberedningens slutbetänkande SOU 1972:15 s. 180).

Medlemskap i en internationell organisation kan sålunda i en del fall innebära ganska långt gående begränsningar av de anslutna staternas handlingsfrihet – suveränitet. Staterna kan nämligen åta sig att inrätta sitt framtida handlande efter beslut som organisationens organ kan komma att fatta. Härvid är det dock viktigt att konstatera att de överenskommelser som det här är fråga om endast ålägger staterna som sådana förpliktelser. Fullgörandet av förpliktelserna inom varje land är uteslutande en angelägenhet för staterna. Organisationen eller dess andra medlemmar kan inte uppträda med anspråk direkt mot svenska rättssubjekt på den grunden att svenska staten har vissa förpliktelser enligt organisationens statuter. För att organisationens beslut skall bli bindande inom Sverige eller kunna åberopas av dem som är under-

kastade svensk lagstiftning fordras att beslutet på ett eller annat sätt införlivas med svensk rätt. Vad som är av betydelse folkrättsligt sett är för Sveriges vidkommande att de internationella åtagandena blir fullgjorda: vilka medel Sverige använder är en fråga för statsrätten och annan intern rätt. Förpliktelserna för enskilda och företag som är underkastade svensk rätt framgår fullt ut av de svenska grundlagarna och de regler och grundsatser som kan stödjas på dessa (a. bet. s. 180 f.). Vad gäller samarbetet inom EU skiljer sig detta samarbete från sedvanligt internationellt samarbete främst genom att medlemsstaterna har tilldelat centrala organ vissa beslutsbefogenheter (se vidare avsnitt 10.6.2).

10.5.4 När blir en internationell överenskommelse bindande?

Överenskommelser ingås eller tillträds i allmänhet genom undertecknande, följt av ratifikation (godtagande eller godkännande). Bilateral avtal ratificeras genom att parterna utväxlar ratifikationsinstrument vid en särskild ceremoni. På senare tid har utväxlingen av instrument vid en särskild ceremoni ersatts av utväxling av diplomatiska noter om fullgjorda konstitutionella åtgärder. Staterna blir folkrättsligt bundna av överenskommelsen då instrumenten eller de diplomatiska noterna har utväxlats. Ratifikation av multilaterala överenskommelser sker genom att den ratificerande staten överlämnar sitt ratifikationsinstrument e.d. till överenskommelsens depositarie. Staten blir folkrättsligt bunden av överenskommelsen då instrumentet har deponerats hos depositarien (se även nästa avsnitt). I vissa fall blir en internationell överenskommelse bindande genom att den undertecknas. I dessa fall krävs då ingen efterföljande ratifikation för att bundenhet skall uppstå. I andra fall sker tillträde utan föregående undertecknande genom anslutning till överenskommelsen. Den folkrättsliga bundenheten uppstår då genom depositionen av anslutningsinstrumentet.

Inom internationella organisationer kan ibland beslut fattas som innebär direktiv till medlemsstaterna. Ett sådant beslut kan vara att jämställa med en internationell överenskommelse. Den folkrättsliga bundenheten kan då uppstå när beslutet antas eller senare, beroende på hur dessa frågor har reglerats i organisationens stadga.

Emellanåt förekommer att överenskommelser ingås genom att s.k. ministeriella noter utväxlas mellan en ambassadör och, i regel, utrikesministern i det land där ambassadören tjänstgör. Överenskommelsen blir därvid bindande för staten genom utväxlingen av noter.

10.5.5 Förfarandet vid ingåendet av internationella överenskommelser

Förhandling

En internationell överenskommelse föregås som regel av förhandlingar. Vid en förhandling företräds de deltagande staterna av ett eller flera ombud. Ibland biträds ombuden av sakkunniga, experter och observatörer. Tillsammans bildar ombud, sakkunniga, experter och observatörer från en stat en förhandlingsdelegation.

Ombud och andra medlemmar av en svensk förhandlingsdelegation förordnas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande av ett statsråd. Chefen för Utrikesdepartementet (UD) har erhållit ett generellt bemyndigande att utse ombud m.fl.

Ett ombud har rätt att föra Sveriges talan vid förhandlingar, att delta i omröstningar, att parafera eventuella överenskommelser liksom att underteckna eventuella slutakter eller slutprotokoll. Ombudet kan vid behov överlåta dessa befogenheter på andra medlemmar av förhandlingsdelegationen. Inbjudan till internationella konferenser anger dock ibland att vissa befogenheter, t.ex. att avge en röst, endast tillkommer den som leder delegationen.

Med parafering menas att ombudet bestyrker den text som är resultatet av förhandlingarna genom att signera texten med sina initialer (se artikel 10 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). Att parafera en avtalstext innebär inte ett uttryck för samtycke till att bli bunden av den. Slutakter och slutprotokoll brukar innehålla en redogörelse för förloppet och resultatet av en internationell konferens. Att underteckna en slutakt innebär inte ett uttryck för samtycke till att bli bunden av den eller de överenskommelser som akten avser eller som intagits direkt i denna.

Som regel behöver ett ombud inte ha någon särskild förhandlingsfullmakt. Emellanåt begär emellertid en inbjudande stat eller organisation då en multilateral överenskommelse skall förhandlas, att en fullmaktshandling skall företes. En förhandlingsfullmakt ger inte den befullmäktigade rätt att underteckna den överenskommelse som förhandlingarna möjligtvis mynnar ut i. För undertecknande fordras normalt särskild fullmakt.

Som regel utfärdas inga formella instruktioner för ombud eller förhandlingsdelegationer. Undantagsvis kan det dock förekomma att instruktioner ges i ett regeringsbeslut.

Undertecknande med eller utan efterföljande ratifikation

Sedan en överenskommelse har utarbetats, uppkommer i allmänhet frågan om undertecknande. Verkningarna av ett undertecknande skiftar i olika fall. Vissa överenskommelser blir enligt sin lydelse bindande genom undertecknandet (se artikel 11 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). Sveriges samtycke till att bli bundet av sådana överenskommelser skall uttryckas genom ett regeringsbeslut. Detta följer av att behörigheten att ingå internationella överenskommelser enligt 10 kap. 1 § RF tillkommer regeringen – med viss möjlighet till delegation till förvaltningsmyndighet (10 kap. 3 § RF).

Andra överenskommelser får bindande verkan först sedan undertecknandet har följts av ratifikation e.d. I dessa fall innebär dock undertecknandet att staten i princip är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra överenskommelsens ändamål och syfte, åtminstone så länge staten inte har uttryckt sin avsikt att inte bli part i överenskommelsen (se artikel 18 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten).

Också en överenskommelse som kräver ratifikation får undertecknas för svensk räkning först sedan regeringen har fattat beslut därom. Även detta följer av att behörigheten att ingå internationella överenskommelser enligt 10 kap. 1 § RF tillkommer regeringen – med viss möjlighet till delegation till förvaltningsmyndighet (10 kap. 3 § RF). Som regel bör regeringens beslut om att en överenskommelse får undertecknas avse en avtalstext som föreligger i slutligt skick (Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, Rättsavd., Utrikesdepartementet, 1992, s. 20 f.).

Enligt folkrättens regler fordras inte fullmakt om statschefen, statsministern eller utrikesministern undertecknar en överenskommelse (se artikel 7 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). Även i andra fall kan det följa av praxis att fullmakter inte behöver uppvisas. Fullmakt behövs t.ex. normalt inte vid skriftväxling.

När regeringen har beslutat att en överenskommelse skall undertecknas, ankommer det på UD att verkställa beslutet, såvida inte annat har angetts i detta. Regeringen har bemyndigat chefen för UD att vidta eller förordna annan att vidta åtgärd som krävs för att verkställa ett beslut av regeringen enligt vilket en internationell överenskommelse skall undertecknas eller en skriftväxling innefattande en sådan överenskommelse skall verkställas. I den mån utrikesministern inte själv undertecknar överenskommelsen eller verkställer skriftväxlingen, kan en annan person förordnas att göra detta. I allmänhet fordras att den som skall underteckna en överenskommelse företer en fullmakt för att styrka sin behörighet. En sådan fullmakt utfärdas då av chefen för UD.

Som tidigare har angetts kan en stat i vissa fall tillträda en överenskommelse genom att underteckna den. I andra fall krävs däremot att staten efter undertecknandet ratificerar överenskommelsen. När en överenskommelse redan har trätt i kraft, tillträder en stat överenskommelsen genom anslutning. Vad som i det följande sägs om ratifikation gäller även anslutning.

Genom ett beslut om ratifikation uttrycker en stat sitt samtycke till att en överenskommelse blir bindande för staten. Bilateral avtal ratificeras genom att parterna utväxlar ratifikationsinstrument vid en särskild ceremoni eller utväxlar diplomatiska noter. Ratifikation av multilaterala överenskommelser sker genom att den ratificerande staten överlämnar sitt ratifikationsinstrument till överenskommelsens depositarie. Till depositarie utses vanligtvis ett lands utrikesdepartement eller en internationell organisations sekretariat. Först genom depositionen eller utväxlingen av ratifikationsinstrument blir staten folkrättsligt bunden av överenskommelsen (se artikel 16 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten).

I Sverige fattas beslut om ratifikation av regeringen. I de fall då riksdagens godkännande krävs enligt 10 kap. 2 § RF, inhämtas godkännandet genom proposition. Regeringsbeslut om ratifikation meddelas när riksdagen har bifallit propositionen. I annat fall kan regeringen besluta om undertecknande och ratifikation genom ett och samma beslut, om inte heller några andra åtgärder behöver vidtas innan Sverige blir bundet av överenskommelsen.

Ratifikationsinstrumentet utfärdas av chefen för UD med stöd av regeringens bemyndigande. Utdrag av regeringsprotokollet i ärendet tillställs UD, som iordningsställer ratifikationsinstrument och ombesörjer att deposition eller utväxling av instrument sker (Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, Rättsavd., Utrikesdepartementet, 1992 s. 23 f.).

Andra former för ingående av överenskommelser

Det förekommer att internationella överenskommelser innehåller bestämmelser som medger att ratifikationen eller undertecknandet ersätts med andra former för att uttrycka en stats samtycke till att vara bunden av överenskommelsen. Överenskommelser kan t.ex. ingås också genom skriftväxling (se artikel 11 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). I en bilateral eller multilateral överenskommelse anges ibland att den träder i kraft genom enkla meddelanden mellan signatärstaterna, resp. till depositarien, om att överenskommelsen har godkänts eller att de konstitutionella kraven för dess ikraftträdande är uppfyllda etc.

Notifikation till depositarien är också en vanlig form för godkännande av ändringar i konventioner när ändringsförfarandet har reglerats genom särskilda bestämmelser.

När tillträde sker i någon av de nu beskrivna formerna förfar regeringen på samma sätt som vid beslut om ratifikation. Ett beslut om att godkänna en överenskommelse eller att verkställa en skriftväxling fattas således – i förekommande fall efter riksdagsbehandling – av regeringen. Ett sådant beslut av regeringen skall föregå även en notifikation om att de konstitutionella kraven för en överenskommelses ikraftträdande är uppfyllda.

Ikraftträdande

Tidpunkten då en överenskommelse träder i kraft framgår oftast av dess slutbestämmelser. I multilaterala överenskommelser anges ofta att ikraftträdandet sker när ett visst antal ratifikationsinstrument e.d. har deponerats. Vid ikraftträdandet blir överenskommelsen bindande för de stater som genom ratifikation e.d. förklarat sig bundna av den. Bilateral avtal föreskriver inte sällan att de träder i kraft den dag då de båda parternas ratifikationsinstrument eller diplomatiska noter har utväxlats.

När en överenskommelse ingås genom skriftväxling som sker på samma dag, träder överenskommelsen normalt i kraft den dagen. I andra fall kan ikraftträdandet ske den dag då svarsnoten är daterad eller den dag då denna note mottagits av den andra parten.

Ibland sätts en tidsfrist ut för ikraftträdandet. Bestämmelser om tidsfrist utformas i huvudsak på två sätt. En överenskommelse kan träda i kraft ett visst antal dagar eller månader efter utväxlingen av ratifikationsinstrument eller noter. Alternativt kan ikraftträdandebestämmelsen ange att överenskommelsen träder i kraft den första dagen i en viss månad efter det att utväxling eller deposition har skett.

Uppsägning och ändring

Internationella överenskommelser ingås oftast på obestämd tid. En part som vill frånträda överenskommelsen måste då säga upp den för att den skall upphöra att gälla i förhållande till den parten. Överenskommelser ingås ibland för att reglera rättsverkningarna av en viss händelse. Andra gäller för en viss tidsperiod. Avtal av detta slag kan upphöra att gälla automatiskt när tidsperioden har gått ut eller när händelsen har ägt rum.

De flesta överenskommelser innehåller särskilda bestämmelser om uppsägning. För avtal som inte innehåller sådana bestämmelser är huvudregeln att uppsägning endast är tillåten om det står klart att parterna har avsett att avtalet skall kunna sägas upp eller om överenskommelsens natur gör rätten till uppsägning underförstådd (artikel 56 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten). Det senare anses t.ex. vara fallet beträffande vissa handelsavtal.

RF:s bestämmelser om ingående av internationella överenskommelser äger enligt 10 kap. 4 § tillämpning också på uppsägning av överenskommelser. En uppsägning kräver alltså riksdagens godkännande, om den förutsätter ett riksdagsbeslut om t.ex. lagändring eller annars bedöms vara av större vikt.

Huvudregeln är att en traktat ändras genom en överenskommelse mellan parterna. På motsvarande sätt som vid uppsägning skall reglerna i 10 kap. 1 – 3 §§ RF också tillämpas på ändringar av överenskommelser (10 kap. 4 § RF). Frågan om riksdagens godkännande skall inhämtas bedöms därvid uteslutande med hänsyn till innehållet i ändringen; det är i princip utan betydelse om den ursprungliga överenskommelsen ingicks med eller utan riksdagens godkännande.

10.6 Förfarandet vid beslut inom Europeiska unionen

10.6.1 Översikt av unionssamarbetets struktur

Europeiska unionen (EU) och de europeiska gemenskaperna (EG eller gemenskaperna) har upprättats genom fördrag som är att betrakta som internationella överenskommelser i RF:s mening. Begreppet EU kom till i samband med ikraftträdandet av Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget) den 1 november 1993.

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, har samarbetet inom EU utvecklats ytterligare. Efter en gemensam inledning bygger Amsterdamfördraget vidare på den struktur för samarbetet som skapades genom Unionsfördraget. Denna struktur brukar beskrivas som en överbyggnad med tre pelare. Vid Europeiska rådets möte i Nice den 7 – 11 december 2000 uppnåddes enighet kring ett nytt fördrag, Nicefördraget, som i likhet med Amsterdamfördraget innebär tillägg och ändringar i befintliga fördrag. Nicefördraget träder i kraft först när det har ratificerats av samtliga medlemsstater.

Den s.k. *första pelaren* innehåller de tre gemenskapsfördragen som var i kraft före Unionsfördraget, dvs. EG-fördraget, Kol- och stål-

fördraget samt Euratomfördraget (avdelning II–IV). I den första pelaren ryms alltså alla verksamhetsområden som innefattas i de tre sistnämnda fördragen. Den s.k. *andra pelaren* (avdelning V) inrymmer den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Slutligen inryms i den s.k. *tredje pelaren* polissamarbete och straffrättsligt samarbete (avdelning VI). Amsterdamfördraget har inneburit förändringar av samarbetet inom samtliga dessa tre pelare (se t.ex. prop. 1997/98:58, Del 1).

I och med ikraftträdandet av Amsterdamfördraget består Unionsfördraget av en inledande preambel som följs av åtta avdelningar. Fördragstexten enligt Amsterdamfördraget är uppbyggd av artiklar i löpande nummerföljder för dels Unionsfördraget, dels EG-fördraget.

De gemensamma bestämmelserna för unionen finns i artiklarna 1–7 i avdelning I. Artikel 1 anger att DE FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA genom detta fördrag upprättar en EUROPEISK UNION, härafter kallad ”unionen”. Av tredje stycket framgår att unionen skall grundas på Europeiska gemenskaperna samt den politik och de arbetsformer som införs genom detta fördrag. I artikel 2 anges unionens mål och hur målen skall uppnås. Unionen skall enligt artikel 3 ha en gemensam institutionell ram. Den skall särskilt säkerställa att den genomgående handlar samstämmt i relationerna med omvärlden inom ramen för sin utrikes- och säkerhetspolitik, ekonomiska politik och biståndspolitik. Europeiska unionens råd (ministerrådet eller rådet) och Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) skall ansvara för sådan samstämmighet och samarbete i detta syfte. De skall var och en inom ramen för sina befogenheter svara för att denna politik genomförs. Europeiska rådet omnämns i artikel 4. Det består av stats- eller regeringschefer samt kommissionens ordförande. Europeiska rådet skall ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och fastställa allmänna politiska riktlinjer för denna utveckling. Minst två gånger om året skall Europeiska rådet sammanträda. Ordförande i detta råd är stats- eller regeringschefen i den medlemsstat som innehar ordförandeskapet i rådet. I artikel 5 anges att Europaparlamentet, rådet, kommissionen, Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen eller domstolen) och Europeiska revisionsrätten (revisionsrätten) skall utöva sina befogenheter på de villkor och för de syften som har fastställts dels i gemenskapsfördragen, dels i Unionsfördraget. Artikel 6 föreskriver att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen. Denna artikel innehåller även en hänvisning till Europakonventionen (se vidare avsnitt 7.3). Vidare anges att unionen skall respektera den nationella identiteten hos sina medlemsstater. Artikel 7 öppnar slutligen en möjlighet för rådet att under

vissa närmare angivna förutsättningar tillfälligt upphäva de rättigheter som en medlemsstat åtnjuter enligt fördraget. Nicefördraget innebär dessutom en möjlighet att utfärda en rekommendation till en medlemsstat som riskerar att bryta mot unionens grundläggande värderingar.

10.6.2 Förfarandet vid beslut inom första pelaren (gemenskapssamarbetet)

Inledning

Samarbetet i den första pelaren utgörs av gemenskapssamarbetet inom de tre europeiska gemenskaperna med EG-fördraget, Kol- och stål-fördraget och Euratomfördraget som grund. Av gemenskaperna är Europeiska gemenskapen den klart viktigaste. Inom dess ram sker allt ekonomiskt och socialt samarbete i vidsträckt bemärkelse utom det som gäller kol- och stålindustrin och utnyttjandet av atomenergi. Gemenskaperna är konstruerade på likartade sätt, fastän beslutsfattandet går något annorlunda till inom den först tillkomna av dem, Kol- och stålgemenskapen. Vidare har gemenskaperna gemensamma institutioner och fungerar väsentligen som en enhet, och det är inte alltid nödvändigt att göra åtskillnad mellan de tre gemenskaperna.

EG-domstolen och rådet är två av gemenskapernas fem institutioner. De övriga är kommissionen, som i stort sett har ensamrätt på att lägga fram beslutsförslag och som är gemenskapens verkställande och rättsligt övervakande organ, Europaparlamentet, som i de flesta fall deltar i beslutsfattandet och annars har en rådgivande roll, samt revisionsrätten, som granskar genomförandet av den gemensamma budgeten.

På vissa områden har medlemsstaterna genom fördragen till gemenskaperna överlåtit vissa beslutsbefogenheter som ger gemenskaperna möjlighet att utfärda föreskrifter och i övrigt meddela beslut som är direkt bindande inom de anslutna staterna och kan åberopas direkt av enskilda och företag inom dessa stater. Sådana beslutsbefogenheter tillkommer framför allt rådet, som alltså har befogenheter av lagstiftningskaraktär. I åtskilliga fall har rådet dessutom möjlighet att fatta beslut som en minoritet inom rådet motsätter sig (majoritetsbeslut). På grundval av dessa fördrag har också en särskild rättsordning – gemenskapsrätten eller EG-rätten – utvecklats.

För att riksdagen skall kunna överlåta beslutanderätt till gemenskaperna i den utsträckning som ett medlemskap fordrar ansågs det nödvändigt att införa en särskild bestämmelse i 10 kap. 5 § första stycket RF om att riksdagen kan överlåta beslutanderätt till EG (se avsnitt 10.4.7). I samband med införandet av denna bestämmelse

uttalade regeringen att det genom bestämmelsen klargörs att det finns normer som gäller här i riket utan att kunna härledas ur de överordnade normerna i RF – utom såvitt avser dess regler om överlåtelse av beslutanderätt – utan vilka i stället har sin grund i EG-rättens principer (prop. 1993/94:114 s. 23). Beträffande verkningarna av att beslutsbefogenheter överlåtits till gemenskaperna hänvisade regeringen i propositionen 1993/94:114 (s. 21) till följande uttalande från Grundlagsutredningen (EG och våra grundlagar, SOU 1993:14, s. 140 f.).

När så väl en svensk överlåtelse skett till gemenskaperna kan dessa, inom ramen för gällande fördrag, utnyttja den kompetens de erhållit utan att någon ytterligare överlåtelse är nödvändig. Detta gäller oavsett vilka beslutsformer som tillämpas inom gemenskaperna. Det råder således inte någon principiell skillnad mellan gemensamma beslut som fordrar enhällighet och sådana som kan fattas med kvalificerad majoritet. Någon överlåtelse inför t.ex. ett visst rådsbeslut kan alltså aldrig komma i fråga. Inte heller torde någon ytterligare överlåtelse vara nödvändig i det fallet att redan ett gällande fördrag förutsätter en framtida utveckling av samarbetet, i vart fall om den utvecklingen inte förutsätter något ställningstagande från medlemsstaternas sida utan endast ett beslut av gemenskapernas institutioner ... Ytterligare överlåtelser bör alltså endast bli aktuella om framtida gemenskapsfördrag sluts som tillägger gemenskaperna eller unionen beslutsbefogenheter som inte återfinns i de redan gällande fördragen. Det ligger i varje medlemsstats hand att bedöma om ett nytt fördrag har ett sådant innehåll att ytterligare befogenhetsöverlåtelser är nödvändiga.

I sitt betänkande ägnade Grundlagsutredningen även särskild uppmärksamhet åt de konsekvenser för regeringen och regeringsarbetet som var förknippade med att beslutsbefogenheter hade överlåtits till EG (s. 176 ff.). Inledningsvis hänvisade utredningen till bestämmelsen i 7 kap. 3 § RF, enligt vilken regeringsärenden avgörs av regeringen vid regerings­sammanträde. Utredningen konstaterade emellertid att statsråds deltagande vid beslutsfattande i rådet i dessa fall inte förutsatte samtycke genom ett formligt regeringsbeslut. Därvid konstaterade utredningen följande (s. 179).

Ur svensk konstitutionell synvinkel utgör ett statsråds deltagande i ett råds­möte inte ett regeringsärende. Beslutsfattandet i rådet sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträtt och beslutens bindande kraft uppstår för svensk del på grund av att riksdagen med stöd av grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna.

Beslutsförfaranden

Som tidigare har nämnts är rådet – i många frågor tillsammans med Europaparlamentet – det lagstiftande organet. De viktigaste beslutsförfarandena för rådet är samrådsförfarandet och medbeslutandeförfarandet. De olika beslutsförfarandena används vid olika frågor i enlighet med vad som anges i fördragen.

Samrådsförfarandet innebär att rådet, innan det fattar beslut, skall inhämta yttrande från Europaparlamentet och, i förekommande fall, från Ekonomiska och sociala kommittén samt från Regionkommittén. Förfarandet förekommer inom ett stort antal politikområden och är den enda formen för beslutsfattande inom jordbruksområdet.

I övriga egentliga lagstiftningsfrågor tillämpas som huvudregel *medbeslutandeförfarandet* (artikel 251 i EG-fördraget). Detta förfarande ser ut på följande sätt:

- Förslag från kommissionen.
- Yttrande från Europaparlamentet med enkel majoritet (och i förekommande fall yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén).
- Rådet antar en gemensam ståndpunkt med kvalificerad majoritet. Undantag görs dock för områdena kultur, fri rörlighet för medborgare, social trygghet och samordning av regler om yrkesutövande där enhällighet krävs.
- Den gemensamma ståndpunkten skall delges Europaparlamentet, som skall yttra sig inom tre månader (fristen kan förlängas med högst en månad).
 - Om Europaparlamentet godkänner den gemensamma ståndpunkten, eller inte fattar något beslut inom tidsfristen, skall rättsakten i fråga anses som antagen i enlighet med den gemensamma ståndpunkten.
 - Om Europaparlamentet med en absolut majoritet av sina ledamöter avvisar den gemensamma ståndpunkten, skall den föreslagna rättsakten anses som icke antagen.
 - Om Europaparlamentet med en absolut majoritet av sina ledamöter föreslår ändringar i den gemensamma ståndpunkten, skall den ändrade texten översändas till rådet och kommissionen skall yttra sig över ändringarna.

- Rådet beslutar med kvalificerad majoritet om parlamentets ändringsförslag och med enhällighet om kommissionen har avvisat ändringarna.
 - Om rådet inom tre månader efter att ha mottagit ändringarna med kvalificerad majoritet godkänner alla parlamentets ändringar, skall rättsakten i fråga anses som antagen (fristen kan förlängas med högst en månad).
 - Om rådet inte godkänner alla ändringar, skall en förlikningskommitté sammankallas inom sex veckor (fristen kan förlängas med högst två veckor).
- Förlikningskommittén skall bestå av 15 företrädare för rådet och lika många företrädare för Europaparlamentet. Kommittén biträds av kommissionen, som spelar en medlande roll. Förlikningskommittén skall behandla den gemensamma ståndpunkten på grundval av de ändringar som parlamentet föreslagit. Den har sex veckor på sig att utarbeta ett gemensamt utkast (fristen kan förlängas med högst två veckor).
 - Om förlikningskommittén inte godkänner något gemensamt utkast inom den angivna tidsfristen, skall den föreslagna rättsakten anses som icke antagen.
 - När förlikningskommittén godkänner ett gemensamt utkast, skall detta hänskjutas till rådet och parlamentet för godkännande.
- Europaparlamentet och rådet har sex veckor på sig för att godkänna rättsakten i fråga (fristen kan förlängas med högst två veckor). Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och parlamentet med absolut majoritet av de avgivna rösterna.
 - Rättsakten anses som antagen om rådet och parlamentet godkänner utkastet.
 - Om någon av de båda institutionerna inte antar den föreslagna rättsakten, avslutas förfarandet med att den anses som icke antagen.

Tiden före det formella sammankallandet av förlikningskommittén används vanligen för informella kontakter mellan företrädare för de tre institutionerna. Sådana informella kontakter äger rum även före Europaparlamentets första läsning för att möjliggöra ett beslut i samband med den första behandlingen i rådet och parlamentet. Det kan

noteras att de tidsbegränsningar som finns reglerade i samband med den andra läsningen och förfarandet i förlikningskommittén saknas i samband med den första läsningen.

Som redan har nämnts kan rådet enligt medbeslutandeförfarandet vanligen fatta beslut med kvalificerad majoritet. För att fatta beslut med kvalificerad majoritet krävs 62 röster av 87 i ministerrådet. Sverige har fyra röster i rådet (artikel 205 i EG-fördraget). Nice-fördraget kommer dock att innebära vissa förändringar på denna punkt. För att fatta beslut med kvalificerad majoritet kommer att krävas dels en majoritet om minst 73,4 procent av det totala antalet röster i ministerrådet, dels att dessa röster lämnas av en majoritet av medlemsstaterna. I vissa fall kommer t.o.m. att krävas att dessa röster lämnas av två tredjedelar av medlemsstaterna. Vidare kan en medlemsstat begära att den kvalificerade majoriteten dessutom skall representera minst 62 procent av befolkningen inom EU. Röstfördelningen enligt Nicefördraget baserar sig på ett EU med 27 medlemsstater. Av totalt 345 röster i ministerrådet kommer Sverige därvid att förfoga över tio röster.

Arbetet i rådet

Rådet skall enligt artikel 203 i EG-fördraget bestå av en företrädare för varje medlemsstat på ministernivå med befogenhet att fatta bindande beslut för denna medlemsstats regering.

Alla punkter på dagordningen för ett ministerrådsmöte skall enligt artikel 207 i EG-fördraget och rådets arbetsordning förberedas av de ständiga representanternas kommitté (Coreper). En särskild ordning gäller dock för vissa jordbruksfrågor som förbehandlas i Särskilda jordbrukskommittén (SJK).

Det huvudsakliga arbetet sker emellertid i de för närvarande närmare 300 rådsarbetsgrupperna. Flertalet arbetsgrupper bemannas med tjänstemän från medlemsstaternas departement eller myndigheter medan en del grupper består enbart av tjänstemän från de nationella representationerna vid EU.

Coreper uppträder i två olika konstellationer. Coreper I förbereder följande möten i rådet: inre marknaden, konsument och turism, industri och energi, transport och telekommunikation, sysselsättning och socialpolitik, miljö, fiske, utbildning och ungdom, kultur, hälso- och sjukvårdsfrågor, forskning och vissa jordbruksfrågor. Coreper II hanterar institutionella och övergripande politiska frågor samt förbereder följande möten i rådet: allmänna rådet, ekonomiska och finansiella frågor, rättsliga och inrikes frågor samt räddningstjänst, budgetfrågor och

bistånd. Sverige företräds i Coreper II av chefen för Sveriges ständiga representation vid EU och i Coreper I av dennes ställföreträdare.

Den preliminära dagordningen inför varje möte i Coreper fastställs av ordföranden, vanligen under torsdagen veckan före mötet. Dagordningen innehåller två delar, I och II. Punkter under del I benämns följaktligen I-punkter och de under del II benämns II-punkter. Del I innehåller ärenden om vilka samförstånd nåtts inom rådsarbetsgruppen och som därför kan godkännas av Coreper utan diskussion, såvida ingen delegation motsätter sig detta. Skulle någon delegation motsätta sig att ärendet beslutas som I-punkt tas ärendet upp som II-punkt vid påföljande Coreper. Del II innehåller ärenden som kräver sakbehandling av Coreper. Frågor kan även behandlas under dagordningspunkten Övriga frågor, men dessa frågor kan inte leda till några beslut.

Dagordningen för rådsmötet är på samma sätt som Coreper-dagordningen uppdelad i två delar – en A-del och en B-del. Under A-delen behandlas A-punkter som är dagordningspunkter som rådet kan anta utan överläggning såvida ingen rådsmedlem motsätter sig detta. Det skall alltså röra sig om frågor om vilka samförstånd nåtts i Coreper eller rådsarbetsgruppen. En vanlig A-punkt är det formella antagandet av EG-rättsakter, främst förordningar och direktiv. En A-punkt kan antas av vilket ministerråd som helst.

Under B-delen behandlas ärenden som kräver sakbehandling i rådet, dvs. ärenden där man inte har lyckats komma överens på lägre nivåer. Ärenden där rådet inte kommer överens kan återförvisas för fortsatt beredning i rådsarbetsgrupp eller i Coreper.

Allmänt om information och samråd mellan regering och riksdag

Medlemskapet i EU innebär att normgivningsmakt som enligt RF annars tillkommer riksdagen på vissa områden överförs till EG. En konsekvens av detta är att det inte är aktuellt att inhämta riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av ett kommande rådsbeslut. Mot den bakgrunden har i 10 kap. 1 § RO föreskrivits att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU. Riksdagens utskott åläggs enligt 10 kap. 3 § RO att följa arbetet i EU inom sina respektive ämnesområden. Av 4 kap. 10 § RO följer dessutom att regeringen på begäran av ett utskott skall lämna information om arbetet inom EU på områden som ligger inom utskottets ämnesområde. Utskottet skall anmoda regeringen att lämna sådan information på begäran av minst fem ledamöter. En sådan begäran behöver inte ha något samband med behandlingen av ett

visst utskottsärende. Utskottet får dock avslå en begäran om upplysningar eller yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma.

Enligt 10 kap. 4 § RO skall riksdagen inom sig för varje valperiod tillsätta en nämnd för samråd med regeringen i frågor som gäller EU (EU-nämnden). Enligt 10 kap. 5 § första stycket RO skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i rådet. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer. Begär minst fem av ledamöterna i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt den nyss nämnda bestämmelsen skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men (10 kap. 5 § andra stycket RO).

Tidig information gemensam för utskotten och EU-nämnden

Utskotten och EU-nämnden skall på ett tidigt stadium av beslutsprocessen inom EU ges möjligheter att identifiera och bevaka för Sverige angelägna frågor. Den svenska representationen i Bryssel skickar kopior av samtliga kommissionsdokument till riksdagens kammarkansli. Det gäller bl.a. förslag till nya rättsakter och ändringar i gällande rättsakter. Departementen skall även överlämna kopior av andra dokument som kan vara av intresse för riksdagen (avsnitt 2.1.1 i Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor).

Information till riksdagens fackutskott lämnas normalt av statssekreteraren eller av en annan tjänsteman från det berörda departementet, oftast på ett tidigt stadium i beslutsprocessen. Formerna för denna tidiga muntliga information varierar mellan berörda ämnesområden och utskott (avsnitt 6 i cirkuläret).

Huvudansvarigt departement skall i en s.k. faktapromemoria redogöra för innebörden av kommissionens förslag till bl.a. viktigare rättsakter och hur svenska bestämmelser påverkas. Faktapromemorian skall innehålla uppgifter om förslaget innehåll och en beskrivning av hur det förhåller sig till svenska regler på området. Konsekvenserna för Sverige om förslaget genomförs skall belysas. Tidpunkten för när arbetet i rådsarbetsgruppen inleds, liksom andra relevanta tidpunkter för beredning av ärendet, bör också anges. Om regeringens syn på förslaget är färdigberedd bör regeringens ståndpunkt anges i promemorian. I annat fall bör regeringens preliminära ställningstagande ändå

redovisas. Regeringen kan även redogöra för sin syn i en annan handling eller muntligt vid de kontakter som äger rum med de berörda utskotten. Faktapromemorian skall lämnas över till riksdagens kammarkansli inom fem veckor från det att kommissionens aktuella förslag överlämnats till rådet i svensk översättning. För s.k. viktiga förslag skall, om substantiella förändringar har skett, faktapromemorian aktualiseras och överlämnas till riksdagens kammarkansli när kommissionen har presenterat ett reviderat förslag med anledning av Europaparlamentets första yttrande. Det bör då framgå vilken inställning Europaparlamentet har i frågan (avsnitt 2.1.2 i cirkuläret).

Information och samråd med riksdagens EU-nämnd inför ställningstaganden i rådet, m.m.

EU-nämnden sammanträder normalt på fredagar för att samråda med regeringen inför den kommande veckans ministerråd. På nämndens sammanträden föredrar normalt det ansvariga statsrådet de viktigaste ärendena på rådsmötets dagordning. Om ett statsråd inte kan vara närvarande är det oftast berörd statssekreterare som samråder med nämnden.

I propositionen om Sveriges medlemskap i EU (prop. 1994/95:19) anfördes att regeringen skall vara skyldig att ta initiativ till samråd med EU-nämnden i frågor som regeringen finner betydelsefulla. Därutöver skall regeringen vara skyldig att samråda med nämnden i vilken annan fråga som helst som nämnden anser vara så betydelsefull att samråd bör äga rum. På så sätt får riksdagen det slutliga ställningstagandet beträffande vad som anses vara en betydelsefull fråga och tolkningstvister undviks. Den exakta avgränsningen får ske genom en fortlöpande dialog mellan EU-nämnden och regeringen (s. 536 f.).

Konstitutionsutskottet har framhållit att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet (bet. 1994/95:KU22 s. 15 och bet. 1996/97:KU2 s. 28). För att regeringen skall få avvika från nämndens mandat måste det enligt konstitutionsutskottet föreligga mycket goda skäl för en sådan avvikelse (bet. 1997/98:KU25 s. 40).

Återrapportering till riksdagen

I Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (avsnitt 5 i cirkuläret) anges att regeringen skall avrapportera samtliga ministerrådsmöten och infor-

mella ministermöten till riksdagens kammarkansli med kopia direkt till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar efter mötets avslutning. Återrapporterna följer i allmänhet dagordningspunkterna vid det aktuella ministerrådsmötet.

10.6.3 Förfarandet vid beslut i andra pelaren

Inledning

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) i sin nuvarande utformning tillkom genom Unionsfördraget. Samarbetet i GUSP regleras i artiklarna 11–28 i Unionsfördragets avdelning V. Enligt artikel 12 skall målen för GUSP förverkligas genom principer och allmänna riktlinjer, gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter och ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna.

Europeiska rådet fastställer generella riktlinjer för samarbetet inom GUSP (artikel 13.1 i Unionsfördraget). Samma råd skall besluta om gemensamma strategier på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen (artikel 13.2). Rådet i dess sammansättning av medlemsstaternas utrikesministrar (det s.k. allmänna rådet) fattar de verkställande besluten på grundval av Europeiska rådets riktlinjer. Samma råd skall också rekommendera Europeiska rådet gemensamma strategier och genomföra dessa, särskilt genom att besluta om gemensamma åtgärder och anta gemensamma ståndpunkter (artikel 13.3).

Beslut om gemensamma åtgärder fattas när medlemsstaterna förutsetts agera gemensamt i någon form (artikel 14.1). Gemensamma åtgärder kan avse exempelvis valövervakning eller kontroll av tekniskt bistånd med militär slutanvändning. De beslut som fattas är bindande för medlemsstaterna (artikel 14.3). Det allmänna rådet kan anmoda kommissionen att föreslå vad som bör göras inom ramen för GUSP för att säkerställa genomförandet av en gemensam åtgärd (artikel 14.4). Beslut om gemensamma ståndpunkter skall avse unionens inställning vad avser ett geografiskt område eller en särskild fråga. Medlemsstaterna skall se till att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna (artikel 15).

Enligt artikel 17.1 i Unionsfördraget skall den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfatta alla frågor som gäller unionens säkerhet, inklusive den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som skulle kunna leda till ett gemensamt försvar, om Europeiska rådet beslutar det. Europeiska rådet skall i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med deras konsti-

tutionella bestämmelser. Andra stycket i artikeln reglerar förhållandet mellan EU och Västeuropeiska unionen (VEU). Ett införlivande av VEU med unionen anges här som en möjlighet. Ett beslut om detta skall fattas enligt samma procedur som gäller för beslut om ett gemensamt försvar, dvs. genom enhälligt beslut i Europeiska rådet och beslut i medlemsstaterna i enlighet med resp. stats konstitutionella bestämmelser. Samarbetet enligt denna artikel skall, på det sätt som medlemsstaterna anser lämpligt, stödjas av samarbete mellan dem på krigsmaterielområdet. Formuleringarna om en gemensam försvarspolitik i artikel 17.1 första stycket innebär inga åtaganden av medlemsstaterna vare sig att successivt utveckla ett gemensamt försvar inom unionen eller att integrera VEU med EU. Om Europeiska rådet enhälligt skulle fatta ett beslut om ett gemensamt försvar och rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut, skulle frågan i Sverige underställas riksdagen i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. RF (prop. 1997/98:58 s. 106 f.).

I regeringens proposition 1997/98:58 angående Amsterdamfördraget (s. 16) gjordes bedömningen att medlemsstaterna i samarbetet är bundna av de gemensamma besluten på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättsliga regler. Utrikesutskottet konstaterade liksom Lagrådet och konstitutionsutskottet att det inte skedde någon överföring av beslutanderätt till EU (se bet. 1997/98:UU13 s. 24 samt även prop. 1997/98:58 s. 20). Utrikesutskottet slog vidare fast att rådet har karaktären av en mellanstatlig konferens mellan företrädare för suveräna stater när rådet samlas för att fatta beslut inom detta samarbetsområde (a. bet. s. 29 f.).

Ur svensk statsrättslig synvinkel är således bestämmelserna i 10 kap. 1 – 4 §§ RF tillämpliga. Ett svenskt statsråd kan därför samtycka till för Sverige bindande beslut i andra pelaren först sedan regeringen har fattat formligt beslut om sådant samtycke. Regeringen måste också inhämta riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av beslut som antas inom andra pelaren i de fall då beslutet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om det i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen äger besluta. Vidare skall regeringen även i annat fall inhämta riksdagens godkännande om beslutet är av större vikt (se även avsnitten 10.2 och 10.6.4).

Beslutsförfaranden

I princip gäller ett krav på enhällighet för samtliga beslut inom GUSP (artikel 23.1 i Unionsfördraget). I syfte att effektivisera beslutsfattandet i andra pelaren har emellertid genom Amsterdamfördraget införts

beslutsfattande med kvalificerad majoritet för vissa beslut (artikel 23.2 i Unionsfördraget). Det gäller beslut i rådet som fattas inom ramen för en gemensam strategi eller som gäller genomförandet av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt. Alla beslut som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser skall dock fattas med enhällighet. Vad som avses är de s.k. Petersbergsuppgifterna, dvs. humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder (artikel 17.2 i Unionsfördraget).

Även i fall då ett beslut inte har militära eller försvarsmässiga konsekvenser, kan en medlemsstat alltid motsätta sig att beslutet fattas med kvalificerad majoritet under åberopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Om något land inlägger veto på detta sätt, skall beslut inte fattas. Rådet kan dock, med kvalificerad majoritet, besluta att föra frågan vidare till Europeiska rådet som fattar beslut med enhällighet (artikel 23.2 i Unionsfördraget). Innebörden av dessa bestämmelser är i praktiken att medlemsstaterna accepterar att kunna bli nedröstade i frågor av begränsad räckvidd. Vetorätten består dock eftersom varje medlemsstat själv avgör vilka frågor som är av sådant nationellt politiskt intresse att vetorätten måste utnyttjas (a. prop. s. 102).

Det anges i fördraget att det faktum att en personligen närvarande eller företrädd rådsmedlem avstår från att rösta inte hindrar att beslut fattas (artikel 23.1 första stycket i Unionsfördraget). Också en rådsmedlem som har avstått från att rösta blir enligt huvudregeln bunden av det beslut som fattas. I fördraget öppnas dock en möjlighet att motivera sitt avstående (s.k. konstruktivt avstående). I ett sådant fall är medlemsstaten i fråga inte bunden av beslutet, men accepterar att unionen blir bunden och förbinder sig att avstå från att handla i konflikt med övriga medlemsstaters beslut (artikel 23.1 andra stycket). Konstruktivt avstående utgör ett komplement till vetorätten inom ramen för enhälliga beslut och syftar också till att effektivisera beslutsfattandet (a. prop. s. 102). Om de rådsmedlemmar som avstår på detta sätt företräder mer än en tredjedel av rösterna kan rådet dock inte fatta något beslut (a. artikel).

I regeringskonferensen 1996–1997 diskuterades möjligheten att göra unionen till en juridisk person i likhet med vad som gäller för de tre gemenskaperna (EG, Europeiska kol- och stålgemenskapen samt Europeiska atomenergigemenskapen). Inte alla medlemsstater kunde emellertid acceptera att gå så långt som att uttryckligen göra unionen till en juridisk person, något som ansågs kunna riskera den mellanstatliga karaktären av unionssamarbetet (a. prop. s. 105). Enighet kunde i stället nås om en procedur (artikel 24 första stycket i Unionsfördraget)

som innebär att rådet – om det är nödvändigt för att genomföra GUSP – genom ett enhälligt beslut kan bemyndiga ordförandelandet att inleda förhandlingar med tredje part. Beslutet om att ingå avtalet skall sedan fattas av rådet med enhällighet. Möjlighet finns därvid för varje medlemsstat att inte bli bunden av avtalet så länge nödvändiga interna konstitutionella förfaranden inte har genomförts. I en gemensam förklaring som antogs vid regeringskonferensen i anslutning till denna artikel i fördraget understryks att varken fördraget eller de avtal som det kan resultera i skall innebära någon överföring av behörighet från medlemsstaterna till EU (gemensam förklaring nr 4 som är bifogad slutakten till Amsterdamfördraget).

Kommissionen deltar i samarbetet inom GUSP och har vid sidan om medlemsstaterna rätt att lägga förslag (artiklarna 18.4, 20, 22, 24 och 27 i Unionsfördraget). Vidare har kommissionen en viktig roll, särskilt vid genomförandet av beslut (artikel 14.4 i Unionsfördraget). Europaparlamentets roll i GUSP är begränsad till att ordförandelandet skall höra parlamentet om de viktigaste frågorna i GUSP. Parlamentet har också rätt att ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet (artikel 21 i Unionsfördraget).

Arbetet i rådet

Utrikesministrarna i EU:s medlemsstater sammanträder som regel en gång i månaden i allmänna rådet. En gång per ordförandeskap inbjuder ordförandelandets utrikesminister till ett informellt möte under en helg. För en närmare redogörelse för formerna för arbetet i rådet hänvisas till avsnitt 10.6.2.

Det löpande arbetet i GUSP sker i ett antal arbetsgrupper, indelade efter geografiska områden och ämnesområden. En viktig roll har den s.k. politiska kommittén (POCO), som består av höga tjänstemän i medlemsstaternas utrikesministerier. Kommittén skall bl.a. övervaka den internationella situationen på de områden som omfattas av GUSP och bidra till att utforma den gemensamma politiken genom att avge yttranden och förslag till rådet (artikel 25 i Unionsfördraget). Rekommendationer från POCO i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor utgör en viktig del av rådets beslutsunderlag.

Stats- och regeringscheferna drog vid toppmötet i Helsingfors år 1999 upp riktlinjerna för hur den nya organisationen i EU för civil och militär krishantering skall se ut. Organisationen består i stora drag av en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik, som under sig har dels en civil, dels en militär kommitté. En militär stab bidrar med underlag och analys. Det slogs vid toppmötet fast att EU:s krishantering skall ske i

enlighet med principerna i FN-stadgan. Vid rådets generalsekretariat har en enhet för politisk planering och tidig varning (den s.k. policy-enheten) upprättats. Enheten, som lyder under rådets generalsekretare, skall bl.a. ha till uppgift att ge tidig förvarning om uppblussande konflikter.

Information och samråd mellan regering och riksdag

Skyldigheten att samråda med riksdagens EU-nämnd gäller även inför ställningstaganden i rådet i andrapelarfrågor (se avsnitt 10.6.2). I Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (avsnitt 2.2 i cirkuläret) anges att det är angeläget att riksdagen får tidig information om viktigare förslag inom GUSP. En utgångspunkt bör vara, att de rutiner som gäller för den s.k. första pelarens område följs i tillämplig utsträckning (se föregående avsnitt).

Beredningen inom UD inför ett möte i allmänna rådet sker enligt följande. Sexton dagar före rådets möte inkommer dagordningen. Tio dagar före mötet med rådet överlämnas ett skriftligt underlag till EU-nämnden beträffande samtliga B-punkter, dvs. diskussionspunkter, på dagordningen. Fyra dagar före mötet i rådet, dvs. på torsdag förmiddag, gör utrikesrådet för politiska frågor på utrikesutskottets begäran en föredragning i utskottet av de utrikespolitiska frågorna på rådets dagordning. På fredag förmiddag samråder utrikesministern med EU-nämnden. I början av sammanträdet med EU-nämnden överlämnas en skriftlig förteckning över de frågor som troligen kommer att tas upp som A-punkter vid rådets möten. Efter sammanträdet med EU-nämnden hålls på UD en briefing för EU-ländernas ambassader i Stockholm om den svenska ståndpunkten i de ärenden som finns på rådets dagordning. Inför de informella mötena sker normalt inget samråd med EU-nämnden (bet. 1998/99:KU10 s. 30).

10.6.4 Förfarandet vid beslut i tredje pelaren

Inledning

Ursprungligen omfattade samarbetet i tredje pelaren asylpolitik, gränskontroller och vissa andra invandringspolitiska frågor, kampen mot narkotikamissbruk och bedrägerier, civilrättsligt och straffrättsligt samarbete, tullsamarbete och polissamarbete. Amsterdamfördraget har inneburit att flera av dessa samarbetsområden har flyttats till första

pelaren. Det gäller samarbete om yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring samt samarbete i civilrättsliga frågor. Kvar i tredje pelaren är polis- och tullsamarbete samt straffrättsligt samarbete.

Beslutsförfaranden

I artikel 34 i Unionsfördraget regleras beslutsfattandet inom tredje pelaren. I första punkten i artikeln anges att medlemsstaterna skall informera och samråda med varandra i rådet och upprätta ett samarbete mellan behöriga nationella myndigheter. Enligt artikelns andra punkt skall rådet vidta åtgärder och främja samarbete som bidrar till att uppnå unionens mål. Detta skall ske genom att rådet på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen enhälligt fattar beslut om

- att anta gemensamma ståndpunkter som anger unionens inställning i en viss fråga,
- att fatta rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning som skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; rambeslutet skall inte ha direkt effekt,
- att fatta andra beslut som överensstämmer med målen för avdelning VI (med undantag för tillnärmning av nationell lagstiftning); besluten skall vara bindande och inte ha direkt effekt; åtgärder som behövs för att genomföra sådana beslut kan antas med kvalificerad majoritet,
- att upprätta konventioner, som medlemsstaterna skall rekommenderas att anta (första stycket) och som skall kunna träda i kraft så snart de har tillträtts (ratificerats) av minst hälften av medlemsstaterna (andra stycket). Ikraftträdandet gäller naturligtvis endast de stater som har tillträtt konventionen. Åtgärder som krävs för att genomföra en konvention skall beslutas inom rådet med en majoritet av två tredjedelar av de fördragsslutande parterna.

I artikel 34.3 anges vad som skall gälla i fråga om röstviktning när rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet. Medlemsstaternas röster skall vägas på samma sätt som vid beslut med kvalificerad majoritet enligt EG-fördraget, varvid rådets beslut skall fattas med minst 62 röster från minst tio medlemsstater. I fjärde punkten i samma artikel föreskrivs att beslut i procedurfrågor skall fattas med enkel majoritet.

Inför regeringskonferensen 1996–1997 var det en utbredd uppfattning bland medlemsstaterna att samarbetet i tredje pelaren inte hade fungerat tillräckligt bra. En orsak ansågs vara såväl kravet på enhällighet för beslut som kravet på efterföljande ratifikation av medlemsstaterna. Förhandlingsarbetet syftade därför bl.a. till att ändra förutsättningarna för samarbetet i de frågor som blev kvar i tredje pelaren (prop. 1997/98:58 s. 109). Rambesluten och besluten, som alltså uttryckligen skall vara bindande för medlemsstaterna, är ett led i strävandena att göra arbetet i tredje pelaren mer effektivt (a. prop. s. 119).

I regeringens proposition 1997/98:58 angående Amsterdamfördraget (s. 16) gjordes bedömningen att medlemsstaterna i samarbetet är bundna av de gemensamma besluten i tredje pelaren på samma sätt som normalt följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättsliga regler. Vidare anförde regeringen att bestämmelserna i Amsterdamfördraget i vissa delar innebär en överföring av beslutsbefogenheter till EG, dock inte till EU (s. 26). Utrikesutskottet konstaterade liksom Lagrådet och konstitutionsutskottet att det inte skedde någon överföring av beslutanderätt till EU (bet. 1997/98:UU13 s. 24). Utrikesutskottet slog vidare fast att rådet har karaktären av en mellanstatlig konferens mellan företrädare för suveräna stater när rådet samlas för att fatta beslut inom detta samarbetsområde (a. bet. s. 29 f.). Slutligen konstaterade Lagrådet att de beslut om genomförandeåtgärder som kan fattas med kvalificerad majoritet i tredje pelaren måste antas avse endast praktiska frågor som i allt fall inte ankommer på svenska myndigheter (a. bet. s. 148).

Ur svensk statsrättslig synvinkel är således bestämmelserna i 10 kap. 1–4 §§ RF tillämpliga. Ett svenskt statsråd kan därför samtycka till för Sverige bindande beslut i tredje pelaren först sedan regeringen har fattat formligt beslut om sådant samtycke. Regeringen måste alltså inhämta riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av beslut som antas inom tredje pelaren i de fall då beslutet förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen äger besluta. Vidare skall regeringen även i annat fall inhämta riksdagens godkännande om beslutet är av större vikt (se även avsnitten 10.2 och 10.6.3).

Enligt artikel 38 kan sådana avtal som avses i artikel 24 (se avsnitt 10.6.3) även omfatta tredjepelarfördrag.

I artikel 36 anges att en särskild samordningskommitté, den s.k. artikel 36-kommittén, bestående av högre tjänstemän från medlemsstaterna skall samordna den gemensamma verksamhet som rör polis-samarbete och straffrättsligt samarbete. Kommittén skall på rådets begäran avge yttrande men kan också yttra sig på eget initiativ. Vidare skall kommittén bidra till att förbereda rådsmöten angående tredjepelarfördrag, dock utan att inkräkta på Corepers verksamhet som allmänt

förberedande organ för rådets möten. Enligt andra punkten i artikeln skall kommissionen delta fullt ut i arbetet med tredjepelarfrågor på samma sätt som vad gäller samarbete inom den andra pelaren.

Amsterdamfördraget har inneburit ett ökat inflytande för Europaparlamentet på tredjepelansområdet. Europaparlamentets roll regleras i artikel 39. Enligt denna artikel skall rådet höra Europaparlamentet innan rådet fattar beslut enligt artikel 34.2 b–d, dvs. beträffande rambeslut, beslut och konventioner. Europaparlamentet skall avge sitt yttrande inom en tidsfrist som rådet bestämmer. Tidsfristen får dock inte vara kortare än tre månader. Om yttrande inte har avgivits inom denna tid, får rådet ändå fatta sitt beslut. Enligt andra punkten i artikeln skall ordförandelandet och kommissionen regelbundet underrätta Europaparlamentet om överläggningar inom tredjepelarsamarbetet. Europaparlamentet får vidare enligt artikelns tredje punkt ställa frågor eller avge rekommendationer till rådet.

Möjlighet till närmare samarbete

Genom Amsterdamfördraget öppnas en möjlighet till ett närmare samarbete (s.k. flexibel integration) mellan medlemsstaterna. Bestämmelser om ett sådant samarbete i tredje pelaren finns i artikel 40. Bestämmelserna kompletterar de allmänna reglerna för ett närmare samarbete som finns i artiklarna 43–45. Enligt första punkten i artikel 40 kan medlemsstater som avser att ingå ett närmare samarbete med varandra på ett område som omfattas av tredjepelarsamarbetet bemyndigas att – i enlighet med artiklarna 43 och 44 – använda de institutioner, förfaranden och mekanismer som gäller enligt fördragen. Förutsättningarna för detta är att det närmare samarbetet dels respekterar EG:s befogenheter och de mål som uppställs i avdelning VI, dels syftar till att göra det möjligt för EU att snabbare utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. I andra punkten i artikeln föreskrivs att bemyndigande enligt första punkten meddelas av rådet, som skall besluta med kvalificerad majoritet på begäran av berörda medlemsstater och efter att ha uppmanat kommissionen att yttra sig. Begäran skall också överlämnas till Europaparlamentet. Om en medlemsstat av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik motsätter sig att tillstånd ges, skall någon omröstning inte äga rum. Frågan kan då i stället – efter beslut med kvalificerad majoritet – hänskjutas till Europeiska rådet för enhälligt beslut. Det föreligger alltså en vetorätt för varje medlemsstat. Enligt artikelns tredje punkt skall varje medlemsstat som önskar delta i ett närmare samarbete anmäla sin avsikt till rådet och kommissionen. Kommissionen skall avge yttrande till rådet

inom tre månader och rådet skall fatta beslut inom fyra månader från anmälan. Rådet kan med kvalificerad majoritet besluta att vilandeförklara ärendet, men måste då motivera sitt beslut och bestämma en ny tidsfrist för ärendets behandling. Fjärde punkten i artikeln innehåller en bestämmelse om att artiklarna 29–41 skall tillämpas på ett närmare samarbete, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Möjlighet till överflyttning till första pelaren

Artikel 42 ger rådet möjlighet att flytta över hanteringen av vissa frågor från tredje pelaren till första pelaren. För att rådet skall kunna fatta ett sådant beslut krävs enhällighet. Rådet skall samtidigt fastställa vilka omröstningsregler som skall gälla för hanteringen av de överflyttade områdena. Såväl kommissionen som en enskild medlemsstat har rätt att lägga fram förslag om sådant beslut.

Arbetet i rådet

Tredjepelarfrågor behandlas av Rådet för rättsliga och inrikes frågor samt räddningstjänsten (RIF-rådet). Det är huvudsakligen justitieministern som företräder Sverige i detta råd. Också ministern med ansvar för asylfrågor kan emellertid ha anledning att närvara ibland. För en närmare redogörelse för formerna för arbetet i rådet hänvisas till avsnitt 10.6.2.

Information och samråd mellan regering och riksdag

Skyldigheten att samråda med riksdagens EU-nämnd gäller även inför ställningstaganden i rådet i tredjepelarfrågor (se avsnitt 10.6.2). I Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (avsnitt 2.2 i cirkuläret) anges att det är angeläget att riksdagen får tidig information också om initiativ och meddelanden från kommissionen som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Vidare anges att det är angeläget att riksdagen får tidig information också om övriga viktiga utspel, initiativ m.m. avseende detta samarbete. En utgångspunkt bör vara att de rutiner som gäller för den första pelarens område följs i tillämplig utsträckning (se avsnitt 10.6.2).

11 Regleringen i andra EU-länder

11.1 Inledning och sammanfattning

I våra direktiv berörs frågan om regleringen i andra EU-länder av de nationella parlamentens medverkan vid ingåendet av internationella överenskommelser. I detta kapitel beskrivs därför kortfattat hur dessa frågor har reglerats i andra medlemsstater, såväl från ett allmänt perspektiv som från ett EU-perspektiv. Särskild tonvikt har därvid lagts vid EU-samarbetet i andra och tredje pelaren. Beskrivningen inbegriper emellertid också nationella regler om överlåtelse av statsrättsliga beslutsbefogenheter.

Redovisningen baserar sig till stor del på underlag som har inhämtats via Sveriges ambassader i de olika EU-länderna. För att informera sig om förhållandena i Danmark och Finland har företrädare för kommittén besökt Köpenhamn och Helsingfors. I Köpenhamn har kommitténs företrädare därvid sammanträffat med representanter för Folketingets Europaudvalg, Dansk Udenrigspolitisk Institut, Justitiedepartementet och Utrikesministeriet. I Helsingfors har sammanträffande skett med Finlands justitiekansler samt med representanter för riksdagen och Utrikesministeriet. Förutom skriftligt källmaterial baserar sig redogörelserna i avsnitten 11.3 och 11.4 på vad som framkommit vid dessa sammanträffanden.

När det gäller regleringen i andra EU-länder kan sammanfattningsvis följande sägas.

Det finns inte något enhetligt sätt på vilket EU:s övriga medlemsstater har löst de konstitutionella problem som medlemskapet på olika sätt reser. Det framgår att parlamenten i Danmark och Nederländerna behandlar överenskommelser i EU:s andra och tredje pelare på samma sätt som överenskommelser i annat mellanstatligt samarbete. Reglerna för Folketingets prövning av sådana överenskommelser påminner mycket nära om motsvarande svenska regler. Det nederländska parlamentet behöver däremot inte godkänna överenskommelser i andra pelaren. Vidare har detta parlament möjlighet att genom s.k. stillastående samtycke godkänna överenskommelser i tredje pelaren. I flera medlemsstater förekommer någon form av samråd med parlamentet eller något av dess organ inför beslut i EU:s ministerråd. Det ankom-

mer på regeringen i dessa länder att slutligt bestämma vilken ståndpunkt staten skall företräda i EU-samarbetet. I Tyskland har dock delstatskammaren (förbundsrådet) i vissa fall möjlighet att slutligt bestämma vilken ståndpunkt Tyskland skall företräda. Vidare kan ett österrikiskt parlamentsutskott binda regeringen för en viss ståndpunkt. När det gäller överlåtelse av statsrättsliga beslutsbefogenheter förekommer på EU-medlemskapet inriktade konstitutionella särlösningar i Frankrike, Irland, Portugal, Spanien och Tyskland. I övriga medlemsstater förekommer olika former av mera allmänt hållna regler och principer som på det konstitutionella planet legitimerar gemensamt utövande av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet.

11.2 Belgien

Den allmänna bestämmelsen om Belgiens tillträde till internationella fördrag finns i artikel 167 i konstitutionen. Enligt bestämmelsen ingår konungen internationella fördrag. Av bestämmelsen framgår vidare att sådana fördrag alltid skall godkännas av parlamentet. Det anges också att regioner och kulturella gemenskaper har möjlighet att ingå fördrag i frågor som faller inom dessas ansvarsområde.

År 1993 infördes artikel 168 i konstitutionen, enligt vilken parlamentet har rätt att få information och att avge yttrande om varje revision av gemenskapsfördragen. Denna artikel tillämpades första gången när Amsterdamfördraget förhandlades fram vid regeringskonferensen 1996 – 1997.

Såvitt avser den nationella beredningen av EU-frågor föreligger inte i övrigt något krav på parlamentarisk förhandsgranskning. Regeringen är dock skyldig att till parlamentet vidarebefordra förslag från EG-kommissionen. Vidare är regeringen skyldig att kommunicera protokollen från ministerrådets möten. Det föreligger dock inte någon skyldighet att vidarebefordra förslag från kommissionen eller övriga medlemsstater som avser samarbetet inom andra och tredje pelaren. (Europaparlamentet, De särskilda utskotten för EU-frågor vid medlemsstaternas och ansökarländernas parlament, 1998, s. 12 ff.).

Artikel 34 i konstitutionen möjliggör överlåtelse av specificerade beslutsbefogenheter till internationella institutioner. Detta kan ske genom fördrag eller lagstiftning. Bestämmelsen har tillämpats som rättslig grund för Belgiens ratifikation av såväl Enhetsakten som Unionsfördraget (Joël Rideau, *The Constitutional Adaption of the Member States to Maastricht*, Norsk Forum for Europa Forskning Conference, Oslo 26-27th of January 1994). Tidigare saknade den belgiska konstitutionen bestämmelser om förhållandet mellan inter-

nationell och inhemsk rätt. Frågan löstes emellertid i domstolspraxis. Belgiens högsta domstol i civila mål slog i ett avgörande år 1971 (*Cour de Cassation, Belgium, 21 May 1971, [1972] CMLR 330*) fast att gemenskapsrättsliga bestämmelser som har direkt effekt skall anses ha företräde framför motstridande nationell lag.

11.3 Danmark

Den allmänna bestämmelsen om Danmarks tillträde till internationella fördrag m.m. finns i § 19 i *Danmarks Riges Grundlov af 5. Juni 1953 (grundloven)*. Enligt bestämmelsen handlar konungen på rikets vägnar i mellanfolkliga angelägenheter. Regeringen stöder på så sätt sin behörighet i mellanfolkliga angelägenheter direkt på den danska konstitutionen.

Befogenheten för regeringen att på egen hand ikläda Danmark folkrättsliga förpliktelser är dock underkastad betydelsefulla begränsningar. Folketingets samtycke krävs bl.a. för att regeringen skall kunna ingå en förpliktelse, vars uppfyllelse kräver Folketingets medverkan eller som i övrigt är av större betydelse.

Samtycke kan meddelas genom lag eller genom beslut av Folketinget med enkel majoritet. Den rådande danska uppfattningen är att Folketinget i princip skall samtycka till en färdigförhandlad överenskommelse. Bestämmelsen om samtycke i § 19 torde således inte i någon nämnvärd omfattning kunna utnyttjas för att ge regeringen mandat att ingå överenskommelser som ännu inte är färdigförhandlade.

Grundlovens § 20 innehåller en särskild bestämmelse om Danmarks anslutning till överstatliga organisationer. Bestämmelsen tillåter överlåtelse av befogenheter som enligt grundloven tillkommer rikets myndigheter. Sådan överlåtelse kan i närmare bestämd omfattning ("i nærmere bestemt omfang") ske till mellanfolkliga myndigheter som har upprättats genom en ömsesidig överenskommelse med andra stater i syfte att främja mellanstatlig rättsordning och samarbete. Vidare skall överlåtelsen av befogenheter ske genom lag. Folketinget kan besluta om en sådan lag genom ett beslut varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig. Om denna majoritet inte uppnås, krävs att lagförslaget blir godkänt i folkomröstning.

Bestämmelsen i § 20 i grundloven är tillämplig om ett fördrag innebär att en mellanfolklig myndighet erhåller befogenhet att utfärda rättsakter i form av generella regler eller konkreta beslut som omedelbart skall gälla för enskilda i Danmark. Det kan således vara fråga om överlåtelse såväl av lagstiftande och myndighetsutövande makt som av domsmakt. Bestämmelsen i § 20 är också tillämplig vid överlåtelse av

andra befogenheter som tillkommer regeringen enligt grundloven, exempelvis befogenheten att ikläda Danmark folkrättsliga förpliktelser (§ 19). Om enbart den mellanfolkliga myndigheten kan bli folkrättsligt förpliktad av de aktuella överenskommelserna, blir det däremot inte aktuellt att tillämpa § 20 i grundloven.

Danmarks anslutning till fördrag som ger EG kompetens att utfärda förordningar eller beslut på nya områden förutsätter tillämpning av § 20 i grundloven. Detta beror på att förordningar och i vissa fall även beslut enligt EG-fördraget gäller omedelbart för enskilda i medlemsstaterna. Likaså krävs en tillämpning av den nämnda grundlagsregeln vid fördragsändringar som ger EG kompetens att på nya områden utfärda direktiv eller ingå avtal med tredje land m.m. Kravet på en tillämpning av grundlovens § 20 motiveras i dessa fall bl.a. av att direktiv enligt EG-domstolens praxis kan ha direkt effekt. Med direkt effekt avses att direktiv kan ge enskilda rättigheter som direkt kan göras gällande gentemot nationella myndigheter. Enligt EG-domstolens praxis kan också EG:s avtal med tredje land eller andra internationella organisationer på motsvarande sätt ha direkt effekt.

Även bestämmelser i EG-fördraget kan ha direkt effekt. I dessa fall uppstår dock i allmänhet inte något behov av att tillämpa grundlovens § 20, eftersom de direkt tillämpliga fördragsbestämmelserna införlivas med dansk rätt genom lag (§ 3, stk. 1, i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, med senare ändringar).

I den danska statsrättsliga debatten har det från vissa håll hävdats att § 20 i grundloven är tillämplig även i fråga om EG-domstolens kompetens att meddela förhandsavgöranden enligt artikel 234 (f.d. artikel 177) i EG-fördraget. Østre Landsret har dock berört frågan i en dom den 27 juni 1997 i ett uppmärksammat mål rörande Danmarks anslutning till Unionsfördraget (Ugeskrift for retsvæsen 1998, s. 805). Domstolen konstaterade därvid att § 20 i grundloven inte är tillämplig på EG-domstolens kompetens att meddela förhandsavgöranden enligt den nyss nämnda artikeln i EG-fördraget. Som skäl anfördes att EG-domstolen därvid inte utövar någon befogenhet som tidigare hade utövats av danska myndigheter. Folketinget anlade ett liknande synsätt i samband med behandlingen av ett förslag till lag om genomförande av Europolkonventionen. Denna konvention upprättar ett system för förhandsavgörande som i stort sett motsvarar systemet enligt artikel 234 (f.d. artikel 177) i EG-fördraget. Folketinget ansåg att § 20 i grundloven inte är tillämplig på en sådan ordning för förhandsavgörande.

En grundläggande begränsning i möjligheten att överlåta beslutanderätt enligt § 20 i grundloven är att enbart sådana befogenheter,

som enligt grundloven tillkommer rikets myndigheter, kan överlåtas. Mellanfolkliga myndigheter kan med andra ord inte erhålla befogenhet att utfärda sådana rättsakter som danska myndigheter inte själva kan utfärda. Exempelvis kan befogenheter att införa censur inte överlåtas till en internationell överstatlig myndighet. För att detta skall kunna ske, krävs en ändring av grundloven som ger danska myndigheter rätt att besluta om sådana åtgärder. En annan följd av det anförda är att rätten som sådan att överlåta beslutanderätt enligt § 20 i grundloven inte kan bli föremål för överlåtelse. Således kan det inte överlåtas till en mellanfolklig myndighet att fritt bestämma sin egen kompetens. Däremot kan bestämt angivna befogenheter genom överlåtelse ställas till den mellanfolkliga myndighetens disposition på så sätt att det beror på den mellanfolkliga myndighetens egna beslut om och när befogenheterna skall utnyttjas (Poul Andersen, Dansk statsforfatningsret, 1954, s. 497).

Som tidigare har framgått föreskrivs i grundlovens § 20 att befogenheter kan överlåtas ”i närmare bestämd omfattning”. Enligt Justitieministeriet innebär detta att ett beslut om överlåtelse av det aktuella slaget skall uppfylla följande grundkrav. För det första skall det anges inom vilka sak- eller ämnesområden den överstatliga organisationen skall kunna utöva sina befogenheter. För det andra skall det anges om de befogenheter som överlåts är av lagstiftande, administrativ, dömande eller utrikespolitisk karaktär (Justitsministeriets notat af 3. mars 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, s. 28). Det är dock en allmän uppfattning i den danska statsrättsliga litteraturen att preciseringen av sak- eller ämnesområden resp. karaktären av befogenheterna inte behöver vara fullständig. Sak- eller ämnesområdet kan således definieras i rymliga kategorier (se t.ex. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udg., 1973, s. 324). Vidare behöver omfattningen av befogenhetsöverlåtelsen inte vara så preciserad, att utrymme saknas för olika tolkningar (Alf Ross, Dansk statsforfatningsret, 3. gennearbejdede udg / ved Ole Espersen, 1980, s. 411). Tilläggas kan också att det i den danska författningsrättsliga litteraturen råder utbredd enighet om att grundloven inte uppställer någon kvantitativ begränsning i den meningen, att överlåtelse endast kan ske i ringa omfattning eller på mindre väsentliga områden (se bl.a. Sørensen, a. a. s. 313 f. samt Ross, a. a. s. 411). I målet rörande Danmarks anslutning till Unionsfördraget har Højesteret i dom den 6 april 1998 gjort uttalanden som går i samma riktning (Ugeskrift for retsvæsen 1998, s. 869).

Inför Danmarks ratifikation av Maastrichtfördraget konstaterade Justitieministeriet att en dansk anslutning till bestämmelserna om en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i avdelning V i Unions-

fördraget (andra pelaren) inte krävde tillämpning av § 20 i grundloven. Enligt ministeriet grundade fördraget i denna del endast folkrättsliga förpliktelser som Danmark kunde ansluta sig till enligt § 19 i grundloven (Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, s. 58 f.).

Inför den danska ratifikationen av Amsterdamfördraget konstaterade Justitieministeriet att inte heller de nya bestämmelserna i andra pelaren förutsatte tillämpning av § 20 i grundloven. Bestämmelsen i artikel 24 i Unionsfördraget om avtal med tredje land och internationella organisationer ansågs därvid innebära att endast unionen som sådan – inte de enskilda medlemsstaterna – blir part i avtalen. Eftersom endast unionen som sådan blir bunden av avtalen, kan Danmark enligt § 19 i grundloven vid varje enskilt tillfälle ta ställning till om staten skall åta sig de folkrättsliga förpliktelser som följer av det avtal som unionen har ingått. Till stöd för denna ståndpunkt åberopas även förklaringen om artikel 24 i fördraget (gemensam förklaring nr 4 som är bifogad slutakten till Amsterdamfördraget). Enligt förklaringen skall artikel 24 inte anses innebära att behörighet överförs från medlemsstaterna till unionen (Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdamtraktaten).

Inför Danmarks ratifikation av Maastrichtfördraget konstaterade Justitieministeriet att en dansk anslutning till bestämmelserna om samarbete i rättsliga och inrikes frågor i Unionsfördragets avdelning VI (tredje pelaren) inte krävde tillämpning av § 20 i grundloven. Ministeriets bedömning grundades bl.a. på att bestämmelserna i denna avdelning inte innebar ”overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder” (Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, s. 62).

Inför den danska ratifikationen av Amsterdamfördraget konstaterade Justitieministeriet att inte heller de nya bestämmelserna om polis-samarbete och straffrättsligt samarbete i tredje pelaren förutsatte tillämpning av § 20 i grundloven. I fråga om artikel 38 i Unionsfördraget om avtal med tredje land och internationella organisationer anlade ministeriet därvid samma synsätt som beträffande artikel 24 i fördraget. En förklaring av innebörd att Danmark godtar EG-domstolens behörighet enligt artikel 35 i Unionsfördraget att avge förhandsbesked ansågs inte innebära någon överlåtelse av beslutsbefogenheter.

Grundlovens § 20 har således inte ansetts vara tillämplig vid Danmarks anslutning till Unionsfördragets bestämmelser i andra och tredje pelaren. En följd blir då att beslut inom dessa pelarområden i

vissa fall kräver Folketingets föregående samtycke. Folketingets samtycke är nödvändigt bl.a. om t.ex. rambeslut i tredje pelaren kräver ändringar av dansk lagstiftning (se 1999-2000 - B 148: Forslag til folketingsbeslutning om udkast til rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri).

11.4 Finland

Den allmänna bestämmelsen om Finlands tillträde till internationella överenskommelser finns i 93 § i *Finlands grundlag (grundlagen)*, som trädde i kraft den 1 mars 2000. Där föreskrivs att Finlands utrikespolitik leds av republikens president i samverkan med statsrådet. Detta innebär att presidenten i statsrådet på föredragning av vederbörande minister fattar beslut om undertecknande, godkännande och ratifikation av internationella fördrag (RP 1/1998 rd s. 145). Beträffande EU-frågor gäller dock enligt samma grundlagsbestämmelse att statsrådet ensamt svarar för den nationella beredningen av beslut som fattas i EU och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. I grundlagen görs alltså en åtskillnad mellan utrikespolitik och samarbete inom ramen för EU.

Riksdagen skall godkänna internationella förpliktelser och uppsägningar av dem till den del så anges i grundlagen. I grundlagens 94 § föreskrivs att riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. I det sistnämnda fallet är det i praktiken närmast fråga om fördrag som ändrar gränserna för rikets territorium samt om internationella förpliktelser som binder riksdagens budgetmakt (a. prop. s. 149). Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse. Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. I förarbetena till grundlagen har riksdagens grundlagsutskott (grundlagsutskottet) poängterat att riksdagen skall ge sitt godkännande enligt 94 § i grundlagen innan den internationella förpliktelsen antas (GrUB 10/1998 rd).

Enligt den finländska statsrättsliga doktrinen torde det också vara möjligt för riksdagen att på förhand ge sitt samtycke till att Finland blir bundet av en internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Riksdagen kan ge sitt samtycke genom att till regeringen

delegera befogenheten att ingå det slutliga avtalet. Detta har dock inte skett under efterkrigstiden. Delegation av nu aktuellt slag kan meddelas endast genom att riksdagen stiftar en lag om avgränsat undantag från grundlagen – en s.k. *undantagslag i grundlagsordning*. Möjligheten att stifta undantagslagar i denna ordning fanns även i äldre grundlag. Beslutsförfarandet regleras numera i 73 § i grundlagen. Enligt lagrummet krävs att riksdagen i en första omgång godkänner ett sådant förslag med flertalet röster. Därefter skall förslaget vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Förslaget skall då, sedan resp. utskott lämnat sitt betänkande i saken, godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum i en enda behandling genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förslaget kan dock förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. En undantagslag som har antagits på detta sätt kan upphävas genom en i vanlig ordning stiftad lag.

På senare tid har undantagslagar främst använts i samband med att internationella förpliktelser har satts i kraft i Finland (GrUB 10/1998 rd). Inför Finlands anslutning till EU krävdes inte några grundlagsändringar. Anslutningsfördraget införlivades med finländsk rätt genom *lagen om godkännande av vissa bestämmelser i fördraget om Finlands anslutning till Europeiska unionen (1540/94)*. Detta är en undantagslag som antagits i s.k. *inskränkt grundlagsordning*. Detta förfarande, som således också fanns i äldre grundlag, regleras numera i 95 § 2 mom. i grundlagen. Där föreskrivs att ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förslaget dock gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, skall riksdagen, utan att förslaget lämnas vilande, godkänna det med ett beslut som har fattats med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Denna beslutsordning avviker således från beslutsförfarandet som regleras i 73 § i grundlagen på så sätt, att ett lagförslag kan godkännas utan att förklaras brådskande under den valperiod då det har överlämnats till riksdagen. I förarbetena anfördes att det nu aktuella lagstiftningsförfarandet var nödvändigt, eftersom behandlingen av en ikraftträdelselag inte i alla situationer tidsmässigt kan anpassas till riksdagsvalen. En förutsättning för användning av inskränkt grundlagsordning är emellertid att lagen inte innehåller andra bestämmelser som kräver grundlagsordning än sådana som direkt kan härledas till den ifrågasvarande internationella förpliktelsen. Vidare är det inte tillåtet att i inskränkt grundlagsordning avvika från den bestämmelse i 94 § 3 mom. grundlagen enligt vilken en internationell förpliktelse inte får äventyra konstitutionens demokratiska grunder (a. prop.). En undantagslag som

antagits på detta sätt kan upphävas genom en i vanlig ordning stiftad lag.

Inför Finlands ratifikation av Amsterdamfördraget konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 10/1998 rd) att bestämmelserna om ingående av avtal med tredje parter på andra och tredje pelarens områden (artiklarna 24 och 38 i Unionsfördraget) innebar en överlåtelse av traktatkompetens till organ utanför den finländska konstitutionen. Detta medförde enligt utskottet att det härtill anslutande lagförslaget måste behandlas i inskränkt grundlagsordning.

Beträffande bestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete i Unionsfördraget avdelning VI (tredje pelaren) fann grundlagsutskottet vidare att bestämmelserna om samarbete mellan polismyndigheter (artikel 32) och om rambeslut (artikel 34.2) innebar en överföring av befogenheter. Enligt utskottet inskränkte denna överföring Finlands suveränitet enligt konstitutionen. I fråga om artikel 32 drog utskottet slutsatsen att bestämmelsen, trots kravet på enhällighet, utgjorde ett undantag från nationella grundlagsregler om hur den lagstiftande makten skall utövas. Därvid lades särskild vikt vid den öppenhets och övergripande effekt som präglade ordningen enligt artikel 32. Dessutom anförde utskottet att bestämmelsen i artikel 32 borde ses som en begränsning av suveräniteten, eftersom ministerrådet kan bemyndiga myndigheter i annan medlemsstat att självständigt utöva offentlig makt på finskt territorium. Vid angivna förhållanden ansågs bestämmelsen i artikel 32 medföra avsteg från vissa bestämmelser i den dåvarande grundlagen. Även rambeslut ansågs på motsvarande sätt begränsa den lagstiftande makt som enligt den dåvarande grundlagen tillkom riksdagen och republikens president.

Genom Amsterdamfördraget fogas ett särskilt protokoll om Schengenregelverket till Unionsfördraget. Med stöd av protokollet har vissa delar av Schengenregelverket förts till samarbetet i första pelaren medan andra delar har förts till den tredje pelarens område. Enligt artikel 6 i protokollet skall Island och Norge associeras till genomförandet av Schengenavtalens regelverk och den vidare utvecklingen av detta på grundval av ett avtal som undertecknades i Luxemburg den 19 december 1996. Rådet skall därför avtala med dessa stater om bl.a. lämpliga förfaranden och därvid besluta med enhällighet bland medlemmarna som nämns i protokollet. Grundlagsutskottet uttalade i sitt tidigare nämnda utlåtande att artikel 6 i protokollet innebär att behörighet att ingå avtal överförs på rådet, eftersom de avtal som avses i artikeln inte kommer att ratificeras särskilt i medlemsstaterna. Vidare yttrade utskottet att den nyss nämnda artikel 6 är formulerad mycket öppet och att det inte är uteslutet att avtalen med stöd av artikeln kommer att innefatta bestämmelser som hör under lagstiftnings-

området. Den behörighet att ingå avtal som förs över på rådet måste därför, enligt utskottet, anses utgöra ett undantag från den traktatkompetens som tillkommer riksdagen och republikens president.

Som redan tidigare har konstaterats svarar statsrådet enligt 93 § i grundlagen för den nationella beredningen av beslut som fattas i EU och beslutar om Finlands åtgärder som hänför sig till dem, om inte beslutet kräver godkännande av riksdagen. I grundlagens 96 § finns särskilda bestämmelser om riksdagens deltagande i den nationella beredningen av EU-frågor, s.k. U-ärenden. Enligt denna paragraf behandlar riksdagen förslag till sådana rättsakter, fördrag eller andra åtgärder om vilka beslut fattas inom EU och som annars enligt grundlagen skulle falla inom riksdagens behörighet. Grundlagsutskottet har uttalat att även utkast till rättsakter inom andra och tredje pelaren som tillhör lagstiftningens område i riksdagen bör behandlas som U-ärenden enligt samma former som förslag till EG-lagstiftning (GrUU 20/1996 rd).

Statsrådet skall översända sådana förslag till riksdagen genom en skrivelse. Förslaget behandlas sedan i stora utskottet och vanligen i ett eller flera andra utskott som ger utlåtande till stora utskottet. Förslag som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas dock i utrikesutskottet. Stora utskottet eller utrikesutskottet kan vid behov ge ett yttrande om förslaget till statsrådet. Talmanskonferensen, som består av talmannen och vice talmännen samt utskottsordförandena, kan besluta att ett ärende också skall tas upp till debatt i plenum, varvid riksdagen dock inte fattar beslut i saken. Statsrådet är under parlamentariskt ansvar förpliktat att efterleva den hållning som kommit till uttryck vid behandlingen av frågan i stora utskottet.

11.5 Frankrike

Den allmänna bestämmelsen om Frankrikes tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 52 i konstitutionen. Där föreskrivs att internationella fördrag ratificeras av republikens president.

Enligt konstitutionens artikel 53 kan internationella fördrag i vissa fall ratificeras endast med stöd av lag som beslutas av parlamentet. Detta förfarande kan dock under vissa förutsättningar som anges i artikel 11 ersättas av samtycke i folkomröstning. Konventioner i tredje pelaren, dvs. enligt artikel 34.2 d i Unionsfördraget, förutsätter således att parlamentet genom lag lämnar tillåtelse till ratifikation i de fall då konventionerna faller under tillämpningsområdet för artikel 53 i konstitutionen.

Före år 1992 innehöll inte den franska konstitutionen några speciella bestämmelser om Frankrikes deltagande i gemenskapssamarbetet. Ratifikationen av tidigare gemenskapsfördrag hade tillstyrkts av parlamentet genom lag. Principerna om gemenskapsrättens företräde och direkta effekt accepterades gradvis i fransk domstolspraxis. I huvudsak motiverades denna utveckling med hänvisning till artikel 55 i konstitutionen. Av denna bestämmelse följer att internationella fördrag har företräde framför nationell lag (Rideau a. a.).

Genom folkomröstning i september 1992 godkändes Maastrichtfördraget. För att Maastrichtfördraget skulle kunna ratificeras var det emellertid nödvändigt att anpassa konstitutionen. Det infördes ett nytt kapitel med titeln "Om Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen". Därvid tillkom även den nuvarande artikel 88-4. Denna bestämmelse i konstitutionen är tillämplig också på textförslag i andra- och tredjepelarsamarbetet som innehåller bestämmelser av lagstiftningskaraktär, t.ex. gemensamma åtgärder och rambeslut. Enligt artikel 88-4 skall sådana textförslag föreläggas både nationalförsamlingen och senaten. Textförslagen kan vara föremål för resolutioner. Parlamentsresolutioner binder inte regeringen juridiskt. Regeringen förväntas dock ta hänsyn till de idéer som resolutionerna ger uttryck för. Som tidigare har framgått är dock förfarandet enligt artikel 53 i konstitutionen i vissa fall tillämpligt på konventioner som skall ratificeras.

Före 1992 års reform saknades en uttrycklig författningsreglering av frågan i vilken utsträckning befogenheter kan överföras till internationella organisationer. *Conseil Constitutionnel* (författningsrådet) har emellertid i en rad beslut haft anledning att ta ställning till denna fråga. Som stridande mot konstitutionen har författningsrådet därvid betecknat väsentliga inskränkningar i förutsättningarna för att utöva suveränitet. Inför ratifikationen av Maastrichtfördraget fann författningsrådet sålunda i ett beslut av den 9 april 1992 att fördraget stred mot konstitutionen på tre olika punkter: rätten för medborgare i andra medlemsstater att rösta och kandidera i lokala val; rådets befogenheter att bestämma när visum skall vara obligatoriskt för medborgare i tredje land; överföring av befogenheter som relaterar till den ekonomiska och monetära unionen.

Mot den nu angivna bakgrunden infördes i konstitutionen artiklarna 88-1, 88-2 och 88-3 i det tidigare nämnda kapitlet "Om Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen". Enligt artikel 88-1 deltar Frankrike i Europeiska gemenskaperna och i Europeiska unionen, som i lagtexten beskrivs som en union av stater som fritt har valt att, på basis av de konstituerande fördragen, gemensamt utöva vissa av sina befogenheter. Artiklarna 88-2 och 88-3 anses ge konstitutionellt stöd för överföring av sådana befogenheter som hänför sig till dels

upprättandet av en ekonomisk och monetär union, dels införandet av rösträtt och valbarhet i lokala val för medborgare i andra medlemsstater. Enligt ett senare tillägg till artikel 88-2 ges även konstitutionellt stöd för överföring av sådana befogenheter som hänför sig till fri rörlighet för personer och tillhörande frågor.

11.6 Grekland

Den allmänna bestämmelsen om Greklands tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 36 punkt 1 i konstitutionen. Där föreskrivs att internationella fördrag sluts av republikens president. Enligt konstitutionens artikel 36 punkt 2 kan fördrag dock i vissa fall slutas endast med stöd av lag som beslutas av parlamentet.

Enligt artikel 28 punkt 1 i konstitutionen skall den allmänna folk rättens regler och ratificerade fördrag som i vederbörlig ordning trätt i kraft gälla som intern grekisk rätt på sätt som framgår av sådana regler. Dessa regler skall ha företräde framför nationell lag, och de skall även gälla för utlänningar under förutsättning av ömsesidighet.

De följande två punkterna i artikel 28 innehåller bestämmelser som direkt tar sikte på Greklands medverkan i överstatligt samarbete. Enligt punkt 2 kan organ inom internationella organisationer förlänas konstitutionella befogenheter genom fördrag eller överenskommelse när detta tjänar ett viktigt nationellt intresse och främjar samarbete med andra stater. Parlamentet beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre femtedelar av parlamentets medlemmar förenar sig. Enligt punkt 3 kan parlamentet med absolut majoritet stifta lag som begränsar utövandet av nationell suveränitet. Som förutsättning för en sådan åtgärd gäller dock att den skall vara betingad av ett viktigt nationellt intresse, att den inte kränker mänskliga rättigheter och grunderna för ett demokratiskt statsskick samt att den genomförs på grundval av principerna om likhet och reciprocitet. Greklands anslutning till Enhetsakten förutsatte tillämpning av båda dessa lagrum (Rideau a. a.).

11.7 Irland

Enligt artikel 29-4 punkt 1 i konstitutionen tillkommer det regeringen att sköta utrikesrelationer. Av punkt 2 i artikeln följer att regeringen är behörig att med stöd av lag och för ett gemensamt syfte utnyttja eller upprätta organ, instrument eller beslutsprocedurer som utnyttjas eller upprättas av medlemmar av grupper eller sammanslutningar av stater till vilka staten är knuten i syfte att främja internationellt samarbete i

frågor av gemensamt intresse. Med undantag för överenskommelser eller konventioner av enbart tekniskt intresse skall samtliga internationella överenskommelser föreläggas parlamentets underhus (*Dáil Éireann*). Av artikelns punkt 6 framgår att ingen internationell överenskommelse skall vara en del av nationell irländsk rätt annat än i de fall då detta föreskrivs av det nationella parlamentet, *Oireachtas*, som består av republikens president samt över- och underhuset. Den sistnämnda bestämmelsen innebär att folkrättsliga fördrag kan införlivas med den nationella rättsordningen endast genom lag, och att fördrag inte har företräde framför nationell lag (Rideau a. a.).

För att Irland skulle kunna bli anslutet till EG genomfördes år 1971 vissa förändringar i konstitutionen, vilka godtogs i en folkomröstning året därefter. Förändringarna innebar att det i konstitutionen infördes en bestämmelse, enligt vilken staten kan bli medlem av gemenskaperna. I anslutning härtill infördes en bestämmelse som utesluter ogiltigförklaring på konstitutionella grunder av såväl gemenskapsrättsliga som nationella åtgärder som syftar till att uppfylla gemenskapsrättsliga förpliktelser (en sk. konstitutionell "licens"). Häri inbegrips även sådana lagar som syftar till att införliva gemenskapsrätten med den nationella rättsordningen. I samband med Irlands anslutning till EG tillkom på grundval härav *the European Communities Act* genom beslut av *Oireachtas*. I denna lag föreskrivs att de grundläggande fördragen, liksom de rättsakter som har antagits och därefter kommer att antas av gemenskapernas institutioner, gäller för staten från och med år 1973 och utgör en del av nationell rätt på sätt som framgår av fördragen.

Inför ratifikationen av Enhetsakten fann den irländska Högsta domstolen att bestämmelserna i avdelning III i Enhetsakten – dvs. föregångaren till andra pelaren i Unionsfördraget – innebar att Irland avstod delar av sin suveränitet och handlingsfrihet på utrikespolitikens område. Högsta domstolen slog fast att konstitutionen i dess dåvarande skick inte tillät en ratifikation av Enhetsakten (*Crotty v. An Taoiseach* [1987] I.R. 713). Ändringar i konstitutionen förutsätter bifall i folkomröstning. För att Irland skulle kunna ratificera Enhetsakten var det därför nödvändigt att genomföra en folkomröstning, i vilken de nödvändiga ändringarna i konstitutionen godkändes av folket. Också senare fördragsändringar har krävt ändringar i konstitutionen som har godkänts i folkomröstningar.

När Irland tillträdde Maastrichtfördraget infördes i konstitutionen en "licens" som utesluter ogiltigförklaring på konstitutionella grunder av rättsakter och andra åtgärder på såväl nationell nivå som EU-nivå i de fall då sådana rättsakter eller åtgärder är knutna till unionsmedlemskapet. Denna bestämmelse (artikel 29-4 punkt 7) har numera följande lydelse:

No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State which are necessitated by the obligations of membership of the European Union or of the Communities, or prevents laws enacted, acts done or measures adopted by the European Union or by the Communities or by institutions thereof, or by bodies competent under the Treaties establishing the Communities, from having the force of law in the State.

Inför ratifikationen av Amsterdamfördraget ansågs det, enligt det irländska utrikesministeriet, vara osäkert huruvida vissa nytillkomna samarbetsformer täcktes av en konstitutionell "licens" med den nyss nämnda utformningen. Därför infördes i konstitutionen artikel 29-4 punkt 6 som föreskriver:

The State may exercise the options or discretions provided by or under Articles 1.11, 2.5 and 2.15 of the Treaty [of Amsterdam] and the second and fourth Protocols set out in the said Treaty but any such exercise shall be subject to the prior approval of both Houses of the Oireachtas.

I denna bestämmelse hänvisas till bestämmelserna i Avdelning VI i Unionsfördraget om polissamarbete och straffrättsligt samarbete (tredje pelaren) och i avdelning VII i fördraget om ett närmare samarbete. Vidare hänvisas till bestämmelserna i avdelning IV i EG-fördraget om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer. I bestämmelsen hänvisas också till protokoll om dels införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, dels om Förenade kungarikets och Irlands ställning. Den nu aktuella bestämmelsen i konstitutionen torde ses mot bakgrund av att Irland inte har anslutit sig till Schengensamarbetet. Irland har dock möjlighet att godta samtliga eller delar av de bestämmelser som ligger till grund för samarbetet.

11.8 Italien

Den allmänna bestämmelsen om Italiens tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 87 i konstitutionen. Av bestämmelsen framgår att internationella fördrag ratificeras av republikens president. I vissa fall krävs dock enligt artikel 80 i konstitutionen att parlamentet lämnar sitt godkännande innan presidenten ratificerar ett fördrag. Krav på sådant godkännande gäller i de fall då ett internationellt fördrag avser politisk kontroll, ändring av statens gränser, finansiella följder, införandet av regler för arbetslivet eller ändring av existerande lagar.

Artikel 11 i konstitutionen medger, på basis av ömsesidighet, begränsningar av suveränitet som är nödvändiga för en ordning som säkrar fred och rättvisa mellan nationerna. Den italienska Konstitutionsdomstolen (*Corte Costituzionale*) har slagit fast att denna bestämmelse tillåter delegation av suveränitet till internationella organisationer, och i synnerhet till EG. Av Konstitutionsdomstolens praxis framgår också att denna konstitutionella bestämmelse ligger till grund för EG-rättens företräde framför nationell rätt (Rideau a. a.).

I övrigt gäller beträffande EU-samarbetet att regeringen är skyldig att informera parlamentet om alla nya lagar och lagförslag emanerande från EU. Parlamentet kan anta en resolution genom vilken regeringen inbjuds att lämna en bedömning av sådana lagar eller lagförslag. Regeringen är inte tvingad härtill, men är ändå på grund av politiska hänsyn tvungen att rätta sig efter parlamentets önskemål. Regeringens bedömning härvidlag är inte legalt bindande. Det föreligger förslag som går ut på att regeringen inte skall avge någon italiensk position förrän parlamentet haft tillfälle att genom en resolution inbjuda regeringen att lämna en sådan bedömning. Enligt förslaget skall parlamentet ha 40 dagar på sig att anta en resolution av nu aktuellt slag. Regeringen skall således inte kunna inleda några förhandlingar inom ramen för EU-samarbetet förrän denna tidsfrist har löpt ut. Därefter står det regeringen fritt att agera om parlamentet inte har intagit någon position i en viss fråga.

11.9 Luxemburg

Den allmänna bestämmelsen om Luxemburgs tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 37 punkt 1 i konstitutionen. Där föreskrivs att internationella fördrag ingås av storhertigen. För att fördragen skall anses giltiga krävs dock att de godkänns genom lag och publiceras på sätt som föreskrivs för lagar.

I konstitutionen infördes år 1956 artikel 49bis, som är en allmän bestämmelse om anslutning till överstatligt samarbete. Enligt bestämmelsen kan sådana befogenheter som enligt konstitutionen tillkommer lagstiftaren, exekutiven och rättskipande organ genom fördrag temporärt delegeras till institutioner som lyder under folkrätten. Av artikel 37 punkt 2 i konstitutionen följer att de nyss nämnda fördragen måste godkännas genom en lag som stiftas i samma ordning som vid förändringar av konstitutionen, dvs. genom beslut varom minst två tredjedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av deputeradekammarans ledamöter förenar sig. Konstitutionen föreskriver visserligen inte att internationell rätt har företräde framför nationell rätt, men alltsedan

tidigt 1950-tal har domstolarnas praxis gått i en sådan riktning. Denna praxis har tillämpats också i fråga om EG-rätten (Rideau a. a.).

11.10 Nederländerna

Den nederländska konstitutionen anger inte vilket statsorgan som är behörigt att ingå folkrättsliga överenskommelser. Enligt konstitutionell praxis tillkommer dock denna befogenhet regeringen. Av artikel 90 i konstitutionen framgår att regeringen skall främja utvecklingen av den internationella rättsordningen.

I artikel 91 punkt 1 i konstitutionen föreskrivs att bindande internationella överenskommelser varken får ingås eller sägas upp utan parlamentets samtycke. Parlamentet kan emellertid medge undantag från kravet på samtycke genom att i lag specificera de fall då sådant samtycke inte krävs. Av punkt 2 i denna artikel framgår att parlamentet i lag skall slå fast formen för hur samtycket skall meddelas. En sådan lag kan medge att parlamentets samtycke lämnas även i stillatigande form. Punkt 3 i artikeln medger möjlighet att ansluta Nederländerna till internationella fördrag också i de fall då fördrag strider mot den nederländska konstitutionen. För parlamentets beslut om samtycke krävs dock i dessa fall samma kvalificerade majoritet som vid ändringar av konstitutionen, dvs. att två tredjedelar av de röstande ansluter sig till förslaget. I övriga fall tas däremot beslutet med enkel majoritet.

Vad gäller EU-samarbetet krävs inte parlamentets samtycke såvitt avser internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i andra pelaren. Däremot informeras parlamentet i förväg. I fråga om samarbetet i tredje pelaren krävs däremot parlamentets samtycke. Den lag som föreskriver sådant samtycke tillkom i samband med Nederländernas anslutning till Maastrichtfördraget. Enligt denna lag skall parlamentet underrättas om det föreslagna beslutet minst tre veckor före det aktuella ministerrådsmötet. Om så begärs från parlamentet, diskuteras sedan ärendet i det berörda parlamentsutskottet som då också tar ställning i frågan. En sådan diskussion begärs nästan alltid. Parlamentet har då möjlighet att som villkor för sitt samtycke kräva att regeringen klagör vilka nationella lagändringar som en överenskommelse i rådet om t.ex. ett rambeslut kommer medföra. Eventuellt kan parlamentet som villkor för samtycke kräva att regeringen lägger fram färdiga lagförslag. Ifall parlamentet inte inom 15 dagar begär sådan diskussion, anses parlamentet ha gett sitt stillatigande samtycke. Samtycket anses omfatta även ändringar som tillkommer i rådsbehandlingen, dock inte ändringar av alltför stor omfattning. Regeringen har att under politiskt ansvar bedöma om avvikelsen omfattas av sam-

tycket. Det lär aldrig ha hänt att regeringen har behövt gå tillbaka till parlamentet för att få förnyat samtycke. Det nu beskrivna förfarandet tillämpas dock inte i fråga om konventioner i tredje pelaren som skall ratificeras.

Artikel 92 i konstitutionen innehåller en särskild bestämmelse om Nederländernas anslutning till överstatliga organisationer. Bestämmelsen medger att internationella institutioner på grundval av fördrag tilldelas lagstiftande, exekutiva och judiciella befogenheter. I förekommande fall skall därvid förfarandet enligt artikel 91 punkt 3 i konstitutionen tillämpas då parlamentet lämnar sitt samtycke till fördraget.

Internationella överenskommelser behöver inte införlivas genom nationell lagstiftning för att bli tillämpliga i Nederländerna. En fördragstext kan även internrättsligt sett vara fullt ut tillämplig utan mellankommande nationell lagstiftning. Folkrättsliga regler kan på detta sätt till och med ta över nationellt stiftade regler. Detta starkt monistiskt präglade synsätt kommer direkt till uttryck också på vissa ställen i den nederländska konstitutionen. Bestämmelser i fördrag liksom resolutioner av internationella institutioner, som enligt sitt innehåll kan vara bindande för enskilda, skall enligt artikel 93 i konstitutionen vara bindande efter det att de har blivit publicerade. Enligt artikel 94 i konstitutionen skall lagar inte vara tillämpliga, om tillämpningen av lagarna strider mot fördragsbestämmelser som är bindande för enskilda eller mot resolutioner av internationella institutioner. Av konstitutionens artikel 120 följer vidare att nederländska domstolar inte kan utöva konstitutionell kontroll över internationella fördrag.

11.11 Portugal

Artikel 197 b i 1978 års portugisiska statsförfattning anger att det ankommer på regeringen att förhandla fram internationella konventioner. Vidare anges i artikel 227.1 t i författningen att det är möjligt för de autonoma regionerna Azorerna och Madeira att delta i förhandlingar beträffande internationella fördrag som är av direkt betydelse för dessa regioner.

Enligt författningens artikel 161 i skall parlamentet godkänna internationella konventioner, och särskilt fördrag som avser Portugals medlemskap i internationella organisationer, vänskaps- och fredsavtal, avtal om försvar och förändring av gränser, avtal rörande militära frågor samt andra avtal som faller inom regeringens exklusiva befogenheter eller som den ämnar underställa parlamentet för dess bedömning.

Av artikel 197 i författningen framgår att regeringen har befogenhet att genom dekret godkänna internationella överenskommelser som inte behöver godkännas av parlamentet. Regeringen får också genom dekret godkänna internationella överenskommelser i de fall då överenskommelserna inte heller på annan grund har förelagts parlamentet. I övrigt skall republikens president enligt artikel 135 b i författningen ratificera internationella fördrag som godkänts i vederbörlig ordning. Det ankommer även på presidenten att underteckna dekret varigenom parlamentet eller regeringen godkänner internationella överenskommelser (artikel 134 b). Enligt författningens artikel 278.1 får presidenten anmoda den portugisiska författningsdomstolen att förhandsgranska dels internationella fördrag som förelagts presidenten för ratifikation, dels internationella överenskommelser i fall då dekretet om godkännande förelagts presidenten för undertecknande. Om författningsdomstolen finner att ett fördrag strider mot statsförfattningen, skall ratifikation ändå ske om parlamentet godkänner fördraget med kvalificerad majoritet (moment 3). Detsamma gäller beträffande dekret om godkännande av internationella överenskommelser (moment 2).

Enligt det portugisiska utrikesministeriet skall parlamentet godkänna internationella konventioner som ingås inom ramen för EU-samarbetet i fall då sådana konventioner faller inom de områden som avses i författningens artikel 161 i. Detta torde enligt Utrikesministeriet innebära att konventioner i tredje pelaren, dvs. enligt artikel 34.2 d i Unionsfördraget, regelmässigt skall godkännas av parlamentet. Av författningen följer vidare att sådana fördrag skall ratificeras eller undertecknas av republikens president.

I de fall då avtal skall träffas i annan form än internationella konventioner krävs inte parlamentets godkännande. Möjlighet finns dock för parlamentet att på eget initiativ intervensera i sådana fall. Enligt författningens artikel 161 n har parlamentet behörighet att

... i lagens mening uttala sig i frågor som är föremål för beslutsfattande inom Europeiska unionens institutioner och som faller inom sfären för dess exklusiva lagstiftande kompetens.

Beträffande de ämnen som faller utanför parlamentets exklusiva lagstiftande kompetens, men som har anknytning till ”uppbyggnaden av den europeiska unionen”, får parlamentet följa och kommentera processens förlopp (artikel 163 f).

Inom vissa delar av den portugisiska doktrinen hävdas att parlamentets uttalanden, åtminstone enligt författningens artikel 161 n, i viss grad binder regeringen med avseende på den position som den har att försvara i ministerrådet. Enligt Utrikesministeriet har dock parlamentet

i praktiken inte utnyttjat sin möjlighet att på eget initiativ intervensera i EU-frågor.

Enligt artikel 8.1 i författningen skall den allmänna folkrättens regler och principer, liksom internationell rättssedvänja, tillämpas som en del av nationell rätt. Av författningens artikel 8.2 följer att bestämmelser i internationella konventioner som blivit vederbörligen ratificerade efter sin publicering skall tillämpas som nationell rätt så länge som Portugal är folkrättsligt bundet av bestämmelserna.

Ursprungligen innehöll statsförfattningen inga bestämmelser som tog sikte på ett portugisiskt deltagande i gemenskapssamarbetet. I samband med att Portugal ansökte om anslutning till EG infördes dock i författningen artikel 8.3, som i svensk översättning fick följande lydelse:

De rättsregler som härstammar från behöriga organ inom de internationella organisationer i vilka Portugal ingår har direkt giltighet i den inhemska rättsordningen, om detta är uttryckligen fastslaget i respektive grundläggande fördrag.

Bestämmelsen infördes för att anpassa statsförfattningen till kraven på gemenskapsrättens direkta effekt och företräde framför nationell rätt. År 1989 ändrades bestämmelsen på så sätt, att ordet "uttryckligen" togs bort. Detta skedde för att säkerställa en fullständig anpassning av statsförfattningen till Portugals förpliktelser som medlemsland.

Inför ratifikationen av Maastrichtfördraget ansågs det vara nödvändigt att på nytt revidera statsförfattningen. Därvid infördes i författningen bl.a. en suveränitetsbegränsningsklausul i artikel 7.6. Enligt bestämmelsen kan Portugal under villkor av ömsesidighet "med närhetsprincipen respekterad och i syfte att förverkliga den ekonomiska och sociala sammanhållningen, träffa avtal om gemensamt utövande av de maktbefogenheter som är nödvändiga för Europeiska unionens uppbyggnad". Enligt det portugisiska utrikesministeriet legitimerar denna suveränitetsbegränsningsklausul en begränsning av Portugals suveränitet genom delegering av befogenheter på det utrikes- och säkerhetspolitiska området (andra pelaren) och i fråga om juridiskt och polisiärt samarbete på det straffrättsliga området på de villkor som är föreskrivna i grundfördragen och i den mån som detta är nödvändigt för uppbyggnaden av Europeiska unionen. Inom större delen av den portugisiska doktrinen hävdas dock att denna bestämmelse inte kan ligga till grund för slutgiltig och oåterkallelig överföring av suveränitet.

11.12 Spanien

Den allmänna bestämmelsen om Spaniens tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 63 (2) i 1978 års konstitution. Där föreskrivs att konungen har befogenhet att sluta internationella avtal.

Behörigheten för konungen att på egen hand ikläda Spanien folkrättsliga förpliktelser är dock underkastad betydelsefulla begränsningar. Enligt konstitutionens artikel 94 (1) krävs att parlamentet (*Cortes Generales*) först ger sitt godkännande i fall då det rör sig om fördrag av politisk eller militär art, fördrag som påverkar statens territoriella integritet eller vissa grundläggande fri- och rättigheter, fördrag som medför finansiella förpliktelser för staten eller fördrag som kräver någon lagändring eller upphävande av lag eller någon lagstiftningsåtgärd för att kunna genomföras. I övriga fall skall parlamentet hållas informerat om ingåendet av internationella överenskommelser.

När den spanska konstitutionen utarbetades hade landet redan formellt ansökt om inträde i EG. Eftersom ett sådant inträde skulle innebära en överlåtelse av beslutanderätt till EG, infördes i konstitutionen artikel 93 som i svensk översättning har följande lydelse:

Genom lag (som inte är grundlag men som är överordnad vanlig lag) får ingåendet av sådana fördrag godkännas, som innebär en överföring till en internationell sammanslutning eller institution av sådana befogenheter som följer av författningen. Det åligger parlamentet eller regeringen att, i förekommande fall, säkerställa fullgörelsen av sådana fördrag och av de beslut som fattas av de internationella eller övernationella organ till vilka befogenheterna överförts.

Parlamentet kunde, med stöd av denna bestämmelse i konstitutionen, genom lag (som inte är grundlag men som är överordnad vanlig lag) av den 2 augusti 1985 godkänna undertecknandet av anslutningsakten. Med stöd av en lag av det nu aktuella slaget kan lagstiftaren, utan att formellt ändra konstitutionen, stifta regler som avviker från denna (Rideau a. a.).

Bestämmelsen i artikel 93 i konstitutionen har inte behövt revideras i samband med senare fördragsändringar. För att Spanien skulle kunna tillträda Maastrichtfördraget krävdes dock en ändring av konstitutionen som gjorde det möjligt för medborgare i andra medlemsstater att ställa upp som kandidater i lokala val.

Enligt statsadvokatämbetet vid Spaniens utrikesdepartement innebär Spaniens ratifikation av Unionsfördraget en överföring av de befogenheter som omfattas av fördraget till Europeiska unionens organ. Därför krävs inte något föregående godkännande av parlamentet vad gäller

sådana gemensamma åtgärder och ståndpunkter som antas av EU-organen inom ramen för den andra och tredje pelaren. Regeringen skall dock informera ett parlamentsutskott om riktlinjerna för dess politik inom ramen för Europeiska unionen samt om besluten och överenskommelserna i ministerrådet.

Vid Spaniens tillträde till konventioner i tredje pelaren, dvs. enligt artikel 34.2 d i Unionsfördraget, krävs dock att parlamentet först lämnar sitt godkännande i fall då det rör sig om konventioner av sådant slag som avses i artikel 94 (1) i konstitutionen. Likaså krävs att parlamentet lämnar sitt föregående godkännande genom lag (som inte är grundlag men som är överordnad vanlig lag) om en sådan konvention innebär en överföring av befogenheter i den mening som avses i artikel 93 i konstitutionen. Slutligen krävs att parlamentet först ändrar konstitutionen, om en konvention av nu aktuellt slag innehåller bestämmelser som strider mot den spanska konstitutionen. Parlamentets medverkan betingas i de tre nyss nämnda fallen av att artikel 34.2 d i Unionsfördraget uttryckligen hänvisar till de enskilda medlemsstaternas konstitutionella system för ratifikation av konventioner. I övriga situationer skall parlamentet hållas informerat om ingåendet av sådana konventioner.

11.13 Storbritannien

Storbritannien har i motsats till samtliga andra medlemsstater ingen skriven författning. Av traditionella principer följer dock att det är regeringen som ratificerar fördrag. Domstolarna kan inte begränsa detta prerogativ för regeringen (*Blackburn v A-G* [1971] 1 WLR 1037, p. 784).

Mot den nu angivna bakgrunden saknas också uttryckliga bestämmelser om att parlamentet skall godkänna innehållet i internationella överenskommelser inom EU-samarbetet eller i folkrättsliga förhållanden i allmänhet. Vad gäller folkrättsliga förhållanden i allmänhet finns det emellertid en praxis som innebär att parlamentet skall ges möjlighet att ta ställning till internationella fördrag innan sådana blir bindande för Storbritannien. Enligt denna praxis skall fördrag som har undertecknats av Storbritannien föreläggas parlamentet minst 21 dagar före ratifikation. Vidare innebär praxis att nödvändig lagstiftning skall ha kommit till stånd innan Storbritannien blir bundet av en internationell överenskommelse.

Enligt Cabinet Office gäller nu beskriven praxis emellertid inte i fråga om beslut eller överenskommelser inom EU:s andra och tredje pelare. Anledningen härtill är att beslutsinstrumenten i detta samarbete

inte betraktas som internationella överenskommelser i egentlig mening. För dessa frågor gäller samma bestämmelser om parlamentets granskning av föreslagen EU-lagstiftning som för frågor i första pelaren. Som huvudregel kommer dock ingen minister att samtycka till förslag i ministerrådet förrän parlamentet har avslutat sin granskning. Detta gäller även i fråga om beslut eller överenskommelser inom andra och tredje pelaren.

Bestämmelser i internationella överenskommelser – inkl. EU-och EG-fördragen – kan införlivas med den brittiska rättsordningen bara genom lag som stiftas av parlamentet. Attityden gentemot internationell rätt är således strikt dualistisk (T. C. Hartley, *The Foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*, 1998, s. 250). I en lag – the European Communities Act 1972 (1972 års lag) – som tillkom inför Storbritanniens inträde i EG år 1973 tilläggs gemenskapsrätten direkt effekt i Storbritannien. För de fall då gemenskapsrätten inte har direkt effekt föreskrivs att nödvändig lagstiftning som regel kan införas med hjälp av ett förenklat lagstiftningsförfarande ("secondary legislation") som dock innefattar viss parlamentsgranskning.

1972 års lag är tillämplig på den första pelarens område. Den har liten betydelse på andra och tredje pelarens områden. Om åtgärder som vidtagits i andra och tredje pelaren måste genomföras i nationell rätt, sker detta normalt genom särskild inhemsk lagstiftning som saknar samband med 1972 års lag. Den sistnämnda lagen ändrades i samband med Storbritanniens anslutning till Unionsfördraget. Cabinet Office uppger att detta skedde i syfte att anpassa 1972 års lag enbart till förändringar som avser den första pelarens område. Enligt Cabinet Office blir det förenklade lagstiftningsförfarandet enligt 1972 års lag knappast tillämpligt om det är nödvändigt att i nationell lagstiftning genomföra rambeslut eller andra överenskommelser i andra eller tredje pelaren.

11.14 Tyskland

Den allmänna bestämmelsen om Tysklands tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 32 i den federala konstitutionen, *Grundgesetz (GG)*. I bestämmelsen anges att förhållandet till främmande stater är en angelägenhet för federationen. Av GG:s artikel 59 punkt 1 följer att förbunds-presidenten har befogenhet att med bindande verkan företräda Tyskland i folkrättsliga sammanhang. Det tillkommer följaktligen förbunds-presidenten att ratificera fördrag. På områden där delstaterna har befogenhet att lagstifta kan dessa dock, med förbunds-

regeringens samtycke, sluta fördrag med främmande stater (artikel 32 punkt 2).

Som grundregel gäller således att förbundspresidenten, utan samtycke från parlamentet, kan ikläda Tyskland folkrättsliga förpliktelser. I artikel 59 punkt 2 GG föreskrivs dock vissa betydelsefulla undantag från denna grundregel. Av denna bestämmelse följer att förbundsdagen först skall lämna sitt samtycke till vissa typer av internationella fördrag. Förbundsrådet, som representerar delstaternas intressen, skall på motsvarande sätt lämna sitt samtycke i fall då sådana fördrag berör delstaternas lagstiftningskompetens. Samtycke skall på så sätt lämnas till fördrag som reglerar politiska förhållanden, t.ex. fördrag som reglerar ett tyskt medlemskap i North Atlantic Treaty Organisation (Nato). Vidare skall sådant samtycke lämnas till s.k. "lagstiftningsfördrag", dvs. fördrag som kräver lagstiftning för sitt inomstatliga genomförande. I det sistnämnda fallet finns även en möjlighet för parlamentet att lämna sitt anteciperade samtycke till folkrättsliga överenskommelser som kräver uppfyllelse genom nationella lagstiftningsåtgärder. På så sätt kan lagstiftaren genom en s.k. öppningsklausul föreskriva att en folkrättslig överenskommelse skall tillämpas. Sådant anteciperat samtycke kan även lämnas till framtida ändringar av folkrättsliga fördrag som Tyskland har tillträtt i fall då det är möjligt att ändra fördraget genom s.k. förenklade fördragsändringar. Innebörden av sådana fördragsbestämmelser beskrivs närmare i avsnitt 12.1.4.

Enligt det tyska inrikesministeriet krävs inte parlamentets medverkan enligt artikel 59 punkt 2 GG vid beslutsfattande i EU:s andra och tredje pelare. För parlamentets medverkan i detta samarbete gäller, trots den mellanstatliga karaktären, särregleringen i artikel 23 GG. Enligt artikel 23 punkt 2 GG är förbundsregeringen skyldig att så tidigt som möjligt informera såväl förbundsdagen som förbundsrådet rörande dessa frågor. Förbundsrådet har dock inte någon rätt till samråd beträffande frågor i andra pelaren, vilka betraktas som en federal angelägenhet.

Regeringen måste enligt punkt 3 i artikeln ge förbundsdagen möjlighet att yttra sig över förslag till EU-lagstiftning. Förbundsregeringen skall beakta synpunkter från förbundsdagen i förhandlingsarbetet inom EU. Med begreppet "EU-lagstiftning" avses inte bara sekundära gemenskapsrättsakter, utan också andra EU-frågor. Begreppet "EU-lagstiftning" avser således även beslut eller överenskommelser i andra och tredje pelaren.

I artikel 45 GG föreskrivs en möjlighet för förbundsdagen att delegera sin beslutanderätt enligt artikel 23 till ett utskott för EU-frågor. Förbundsdagen kan också i lagform avge för regeringen rättsligt

bindande yttranden i frågor som har beröring med förbundsdagens kompetens som lagstiftare.

Genomförandet av bestämmelserna i artikel 23 GG regleras närmare i en särskild lag, *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, BGBl. I S. 313*. Enligt § 5 i denna lag skall förbundsregeringen ta hänsyn till förbundsrådets yttrande vid sitt agerande inom EU. Enligt Inrikesministeriet är det dock inte fråga om någon juridiskt bindande skyldighet för förbundsregeringen. När det gäller EU-frågor som direkt berör förbundsländernas lagstiftningsbefogenheter skall emellertid förbundsrådets uppfattning tillmätas avgörande vikt. Förbundsrådet kan med andra ord slutligt avgöra vilken position Tyskland i sådana fall skall inta. Detta följer av artikel 23 punkt 5 GG. Slutligen skall, i fall då delstaternas exklusiva lagstiftningskompetens är direkt berörd, federationen delegera rätten att företräda Tyskland som medlemsstat till en av förbundsrådet utsedd företrädare för delstaterna (artikel 23 punkt 6 GG).

Till grund för Tysklands ursprungliga anslutning till gemenskaps-samarbetet låg artikel 24 punkt 1 GG, som har följande lydelse:

Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

Bestämmelsen föreskriver sålunda att federationen genom lag kan överföra suveränitetsrättigheter (beslutsbefogenheter) till mellanstatliga institutioner. Inför ratifikationen av Unionsfördraget krävdes en rad ändringar i den tyska konstitutionen. Enligt Inrikesministeriet betraktades den europeiska unionen inte längre som enbart en "zwischenstaatliche Einrichtung" i GG:s mening, utan fastmera som en "Staatenverbund" resp. "Staatsgemeinschaft".

Mot denna bakgrund infördes i GG artikel 23 punkt 1, vilken föreskriver bl.a. att Tyskland, för att förverkliga ett enat Europa, deltar i utvecklingen av Europeiska unionen som, anges det, är förpliktad att iakta "demokratiska, rättsstatliga, sociala och federativa principer liksom också subsidiaritetsprincipen" samt också innefattar ett "skydd för grundläggande rättigheter som i det väsentliga är jämförbart med" det som den tyska konstitutionen ger. Vidare föreskrivs bl.a. följande:

Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.

För överlåtelse av beslutsbefogenheter krävs alltså lagform. Sådan lag kräver utan undantag förbundsrådets samtycke. Detta gäller också i fall

då överlåtelsen avser områden som faller inom förbundsdagens exklusiva lagstiftningskompetens. I fall då en överlåtelse förutsätter ändringar eller tillägg i den tyska konstitutionen, fordras kvalificerad majoritet (två tredjedelar) både i förbundsdagen och förbundsrådet.

11.15 Österrike

Den allmänna bestämmelsen om Österrikes tillträde till internationella överenskommelser finns i artikel 65 i den österrikiska federala konstitutionen, *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)*. Enligt denna bestämmelse ingås sådana överenskommelser av förbundspresidenten.

Befogenheten för förbundspresidenten att på egen hand ikläda Österrike folkrättsliga förpliktelser är dock underkastad betydelsefulla begränsningar. Av artikel 50 B-VG följer att vissa typer av fördrag får ingås endast efter godkännande av den nationella kammaren, *Nationalrat*. Kravet på godkännande omfattar dels politiska fördrag, dels fördrag som förutsätter lagstiftningsåtgärder. Parlamentets ställningstagande kan enbart mynna ut i antingen ett avslag eller ett godkännande med eller utan förbehåll om uppfyllelse genom nationella lagar eller förordningar. Vid parlamentets godkännande av fördrag som kräver grundlagsändringar tillämpas en särskild beslutsordning.

Utänför EU-samarbetet finns inga andra instrument för parlamentets godkännande av internationella överenskommelser. Österrike kan sålunda tillträda överenskommelser som blir bindande redan genom undertecknandet endast i de fall då det rör sig om fördrag som faller utanför tillämpningsområdet för artikel 50 i B-VG, t.ex. olika former av överenskommelser avseende förvaltningsavgifter.

Likaledes finns i B-VG en allmän bestämmelse om anslutning till överstatligt samarbete. Enstaka beslutsbefogenheter som tillkommer staten kan överlåtas till mellanstatliga myndigheter och deras organ. Överlåtelse kan ske genom lag eller genom en internationell överenskommelse som godkänns i särskild ordning (artikel 9 i B-VG). Denna bestämmelse har emellertid inte ansetts utgöra tillräckligt konstitutionellt stöd för den suveränitetsöverföring som följer av unionsmedlemskapet. Eftersom ett EU-medlemskap berörde vissa grundprinciper i den österrikiska författningen, krävdes att lag stiftades i särskild ordning för att Österrike skulle kunna bli anslutet till EU. Den särskilda ordningen innebar dels krav på folkomröstning, dels krav på kvalificerad majoritet i parlamentet. I enlighet med detta förfarande antogs en anslutningslag, *Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl Nr 744/1994 (Beitritts-BVG)*. Genom antagandet av Beitritts-BVG, som är utformad som en fullmaktslag,

skapades nödvändiga konstitutionella förutsättningar för en österrikisk anslutning till EU.

Även när Österrike skulle tillträda Amsterdamfördraget krävdes att lag stiftades i särskild ordning, vilket förutsatte kvalificerad majoritet i parlamentet (artikel 50 Abs. 3 i B-VG). Detta skedde genom *Das Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages von Amsterdam, BGBl I Nr. 76/1998*. Genomförandet av denna lag har anförtratts åt förbundsregeringen.

På detta sätt har den österrikiske lagstiftaren möjliggjort överlåtelse av beslutsbefogenheter – och därmed suveränitet – inom ramen för Amsterdamfördraget, utan att närmare ange vilka beslutsbefogenheter som kan bli föremål för en sådan överlåtelse. Frågan i vilken utsträckning sådan överföring äger rum har inte varit föremål för någon närmare diskussion. Enligt det österrikiska utrikesministeriet kan en överföring av suveränitet dock teoretiskt sett anses äga rum i de fall då staten som bärare av suveränitet – i förekommande fall också mot sin, dvs. statsorganens, vilja – kan bli bunden folkrättsligt resp. unionsrättsligt genom beslut av EG/EU-organ.

Inom den andra pelarens område kräver beslut som huvudregel enhällighet. Genom möjligheten att göra ett s.k. konstruktivt avstående kan en medlemsstat undvika överföring av suveränitet. Beslut kan dock i vissa fall fattas med kvalificerad majoritet. För det första kan beslut tas med kvalificerad majoritet på grundval av en med enhällighet beslutad gemensam strategi. För det andra kan beslut med kvalificerad majoritet avse genomförande av en med enhällighet beslutad gemensam åtgärd eller gemensam ståndpunkt. I båda dessa fall överförs enligt Utrikesministeriets bedömning suveränitet genom det enhälliga beslut som bildar grundvalen för efterföljande majoritetsbeslut. En rådsmedlem kan visserligen göra gällande ”viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik” för att förhindra sådana majoritetsbeslut. Inskränkningen till ”viktiga och uttalade skäl” synes dock, enligt Utrikesministeriets uppfattning, medföra att denna bestämmelse inte är ägnad att utesluta suveränitetsöverföring i strikt mening.

Även inom den tredje pelarens område kräver beslut som huvudregel enhällighet. Beslut kan dock fattas med kvalificerad majoritet när det gäller vissa genomförandeåtgärder resp. i procedurfrågor. Enligt Utrikesministeriet finns det därmed anledning att utgå från att suveränitet överförs inom de sistnämnda områdena i och med grundbeslutet.

I B-VG finns särskilda bestämmelser om parlamentets rätt till medverkan vid den nationella beredningen av EU-frågor i andra och tredje pelaren. Regeringsmakten i Österrike baserar sig enbart på Nationalrat (se SOU 1996:42 s. 40). Denna kammare företräds i dessa sammanhang av ett särskilt utskott (*Hauptausschuss*). Utskottet kan binda regeringen

för en viss position. Regeringen kan visserligen avvika från denna position, dock endast av tvingande utrikes- och integrationspolitiska skäl. Eventuella avvikelser skall ske i samråd med en mindre beredning inom utskottet. Om det unionsbeslut som förbereds innebär en ändring av den gällande österrikiska grundlagen, är en avvikelse emellertid tillåten endast om Nationalrat inte gör någon invändning inom viss föreskriven tidsfrist. Genom denna reglering har Hauptausschuss möjlighet att ta ställning till kommande beslut inom EU. Däremot är det enligt österrikisk rätt inte nödvändigt att inhämta samtycke från parlamentet i plenum.

12 Överväganden och förslag

12.1 Riksdagens funktion vid ingåendet av internationella överenskommelser

12.1.1 Inledning

I våra direktiv konstateras att samarbetet inom den andra och tredje pelaren i EU är mellanstatligt. De gemensamma besluten, som i andra pelaren kan vara t.ex. s.k. gemensamma åtgärder och i tredje pelaren t.ex. rambeslut, fattas normalt med enhällighet. Medlemsstaterna är bundna av besluten på samma sätt som följer av annat internationellt samarbete. Besluten är därför att jämställa med internationella överenskommelser i RF:s mening (se SOU 1972:15 s. 181 f.). Regeringens befogenhet att biträda ett beslut i andra och tredje pelaren begränsas därmed av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF som reglerar regeringens befogenhet att ingå en internationell överenskommelse. Därför kan regeringen inte biträda ett beslut i rådet på dessa områden som medför t.ex. en skyldighet att införa ny lagstiftning eller att ändra en befintlig lag utan att först inhämta riksdagens godkännande.

Vidare anges i direktiven att EU-samarbetet fortlöpande förändras. I anslutning därtill anförs bl.a. följande.

Samspelet mellan riksdagen och regeringen måste anpassas till dessa förändringar så att riksdagen som folkets främsta företrädare alltjämt ges inflytande över och får en god insyn i den process i EU som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut ... Det är framför allt när det gäller det mellanstatliga arbetet i den andra och tredje pelaren som det kan finnas skäl att se över gällande ordning ... Ett sätt att stärka riksdagens roll inom det mellanstatliga arbetet i den andra och tredje pelaren är att det införs en möjlighet för regeringen att på förhand, dvs. innan förhandlingarna i rådet har avslutats, inhämta riksdagens godkännande till att regeringen ingår en viss bindande internationell överenskommelse. Ett förhandsbesked skulle alltså kunna ersätta det godkännande som idag bara kan lämnas till en redan färdigförhandlad överenskommelse.

För att ett på förhand lämnat besked skall kunna användas i förhandlingsarbetet i EU är det en förutsättning att det kan lämnas relativt snabbt. En lösning som gör det möjligt för regeringen att på förhand och utan att

alltför lång tid tas i anspråk få riksdagens godkännande skulle –förutom att stärka riksdagens roll – också stärka Sveriges roll i unionssamarbetet.

Behovet av att stärka riksdagens roll genom en möjlighet för regeringen att på förhand inhämta riksdagens godkännande till en internationell överenskommelse kan tänkas uppstå också i annat internationellt samarbete. Även detta talar för att det nu finns skäl att undersöka om ett system med förhandsgodkännande går att förena med regeringsformens övriga bestämmelser om förhållandet till andra stater och, om så skulle visa sig vara fallet, lämna förslag till hur en sådan regel bör utformas.

Mot denna bakgrund anges i direktiven att vårt uppdrag omfattar att utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Det står oss fritt att lämna förslag på under vilka förutsättningar och i vilka former ett sådant godkännande kan lämnas. I våra direktiv anges dock som en utgångspunkt för vårt arbete att omfattningen av det riksdagsbundna området inte skall ändras. Vidare anges i direktiven att beskedet om godkännande bör kunna lämnas relativt snabbt.

För den fortsatta diskussionen är det enligt vår mening nödvändigt att inledningsvis ta ställning till vilka faktorer som måste beaktas vid utformningen av ett system för riksdagens medverkan vid ingåendet av internationella överenskommelser. Dessa frågor kommer att behandlas i avsnitten 12.1.2 och 12.1.3. Därefter kommer vi i avsnitt 12.1.4 att ta ställning till behovet av förändringar i grundlagen. Slutligen kommer vi i avsnitten 12.1.5 – 12.1.7 att diskutera utformningen av ett särskilt system för riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet.

12.1.2 Regeringen företräder Sverige i mellanfolkliga relationer

Vår bedömning: Det saknas anledning att genomföra några mera djupgående förändringar när det gäller regeringens befogenhet på det internationella planet. Vårt ställningstagande utesluter dock inte att det inom ramen för gällande ordning bör kunna skapas ett system där regeringen inom vissa områden, exempelvis EU-samarbetet, har möjlighet att erhålla ett förhandsbesked från riksdagens sida som ersätter det godkännande som riksdagen i dag kan lämna till en redan färdigförhandlad överenskommelse. Lösningar som innebär att riksdagen först skall ge regeringen ett bindande förhandlings-

mandat och sedan ändå ta ställning till det slutliga resultatet är enligt vår mening snarast ägnade att försvaga förhandlingsmandatet. Sådana lösningar torde också rent allmänt vara ägnade att ytterligare inskränka riksdagens möjligheter att utkräva ansvar av regeringen för dess agerande på det internationella planet.

Enligt våra direktiv skall vi undersöka om ett system med förhandsgodkännande går att förena med RF:s övriga bestämmelser om förhållandet till andra stater. Av särskilt intresse i sammanhanget är RF:s bestämmelser om regeringens konstitutionella befogenhet att ingå, ändra och säga upp internationella överenskommelser.

Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger främst på statsledningen, för vårt lands vidkommande på regeringen, i vissa fall med en formell medverkan av statschefen. Att statsledningen har en sådan behörighet på det internationella planet följer av folkrättsliga principer, särskilt Wien-konventionerna om diplomatiska förbindelser och om traktaträtten (se t.ex. Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 341).

Det har hävdats att det för den interna svenska rättens del inte skulle vara nödvändigt med någon särskild grundlagsregel om regeringens uppgift att företräda riket utåt; att regeringen har denna kompetens följer av att, som det sägs i 1 kap. 6 § RF, ”regeringen styr riket” (se t.ex. Holmberg och Stjernquist a. s. samt avsnitt 10.2.4). Regeringens statsrättsliga kompetens att binda riket genom internationella överenskommelser har dock blivit uttryckligen grundlagsfäst såväl i 1809 års regeringsform som i den nuvarande RF. I nu gällande RF har så skett genom bestämmelsen i 10 kap. 1 § RF om att överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen. Av 4 § samma kapitel framgår uttryckligen att regeringens befogenhet också omfattar åtagande av internationell förpliktelse i annan form än överenskommelse samt uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse. Enligt 3 § i kapitlet kan regeringen i vissa fall delegera dessa sina befogenheter till förvaltningsmyndighet. Utrikesärendenas handläggning betraktas således som en riksstyrelsefunktion bland andra. Ansvar för utrikespolitikens bedrivande åvilar med andra ord i första hand regeringen.

Regeringens riksstyrelsefunktion regleras i 1 kap. 6 § RF. Däri föreskrivs att regeringen styr riket samt att den är ansvarig inför riksdagen. Regeringens handlingsutrymme och ansvar inför riksdagen sammanfaller sålunda med dess riksstyrelsefunktion. Frågan blir då i vad mån riksstyrelsefunktionen påverkas av riksdagens aktiviteter. Denna fråga berördes av Utredningen med uppdrag att göra en översyn

av 10 kap. 5 § regeringsformen (SOU 1984:14 s. 39 f.), som anförde bl.a. följande.

För det första synes det stå klart, att den i RF 1:6 uttryckta principen om regeringens styrande funktion endast i mycket begränsad omfattning kan anses innefatta en självständig kompetensregel. Det är tänkbart, att regeringen i speciella fall direkt på detta stadgande kan stödja beslutanderätt, som helt saknar förankring i andra normer ... Uttrycket, att "regeringen styr riket", synes i övrigt endast markera summan av de funktioner som tillkommer regeringen, i första hand enligt RF men också enligt andra författningar, som tillkommit enligt RF:s regler. (Jfr SOU 1972:15 s. 121, prop. 1973:90 s. 230.) ... Åtskilliga stadganden i RF medger, att riksdagen delegerar uppgifter till regeringen. Den konstitutionella befogenheten, den på RF grundade beslutanderätten, tillkommer då riksdagen, inte regeringen. Sker delegation med stöd av sådan bestämmelse, kommer regeringens kompetens inte primärt att baseras på RF utan på föreskrift i vanlig lag eller, vilket ibland är möjligt, på ett riksdagsbeslut i det konkreta fallet ... Riksdagen innehar alltså enligt RF beslutanderätten men kan välja om man själv vill utöva den direkt eller om man i stället vill gå vägen via regeringen ... Även den nyss berörda frågeställningen har ett samband med RF 1:6. Föreskriften i bestämmelsens senare led, att regeringen "är ansvarig inför riksdagen", har inte heller något självständigt innehåll utan innefattar en sammanfattande beskrivning av relationen mellan de båda centrala organen såsom den kommer till uttryck i andra grundlagsstadganden. Den yttersta konsekvensen framgår av reglerna om misstroendeförklaring, men beroendet av riksdagen avspeglas också i åtskilliga andra stadganden, som berör regeringens verksamhet ... Utmärkande för RF:s uppbyggnad är, att riksstyrelsen påverkas till både omfattningen och inriktningen av riksdagens aktiviteter. Att regeringens kompetens i betydande mån framstår som ett slags restfunktion visar sig bl.a. i regler av ovan nämnd typ, där beslutanderätten tillkommer riksdagen men med möjlighet till delegation. Riksdagen kan ju här teoretiskt minimera utrymmet för riksstyrelse genom att underlåta att delegera kompetens till regeringen eller återtaga givna bemyndiganden. Samma effekt kan emellertid inträda som en följd av en helt annan typ av regler, nämligen sådana som uttryckligen tilldelar regeringen en bestämd uppgift, men som samtidigt ger riksdagen möjlighet att ingripa även inom detta regeringens primära område. Regeringens direkt på RF grundade förordningsmakt kan t.ex. sättas ur spel genom att riksdagen väljer att lagstifta inom därav omfattade områden (RF 8:13–14). Betydelsen av den regeringen tillerkända rätten att disponera över statens tillgångar är på liknande sätt beroende av hur långt riksdagen vill gå i detaljreglering (RF 9:2, 8, 9) ... Det förhållandet, att regeringens grundlagsstadgade kompetens i sådana fall de facto kan komma att variera, beroende på i vilken utsträckning riksdagen utnyttjar sina möjligheter att agera på samma verksamhetsområde, påverkar inte regeringens funktionens karaktär av "konstitutionell befogenhet". Till skillnad från vad som är fallet beträffande den

tidigare berörda delegerade beslutanderätten, rör det sig här om befogenheter, som vilar direkt på RF.

Riksstyrelsefunktionen enligt RF kan således sägas vara sammansatt av dels regeringens konstitutionella befogenheter, dels restfunktioner som ytterst baseras på riksdagens konstitutionella befogenheter. I det senare fallet kan riksdagen i princip inskränka eller sätta ur spel vilka som helst av restfunktionerna som tillkommer regeringen. Därmed bortfaller regeringens handlingsutrymme och konstitutionella ansvar inför riksdagen i motsvarande mån. I det förra fallet rör det sig emellertid om befogenheter som vilar direkt på RF. Sådana konstitutionella befogenheter kan riksdagen inte avlägsna från regeringen utan grundlagsändring. Riksdagen kan ingripa inom området för regeringens konstitutionella befogenheter endast i den utsträckning som riksdagen själv har konstitutionell befogenhet att agera på samma verksamhetsområde. I annat fall behåller regeringen det handlingsutrymme och det konstitutionella ansvar inför riksdagen som följer av dessa befogenheter, oavsett vilka åtgärder riksdagen vidtar.

RF:s bestämmelser om förhållandet till andra stater i 10 kap. tilldelar regeringen rätten att ingå överenskommelse med eller på annat sätt ikläda riket förpliktelse gentemot annan stat eller mellanfolklig organisation. Även om riksdagens medverkan krävs i vissa fall (2 §) är det således här fråga om en del av regeringens riksstyrelsefunktion som vilar direkt på RF, dvs. en av regeringens konstitutionella befogenheter. Riksdagen saknar egna konstitutionella befogenheter inom området för regeringens traktatstiftande makt. Därmed kan riksdagen inte utan grundlagsändring påverka innehållet i denna del av regeringens riksstyrelsefunktion.

Frågan blir då vilka moment utöver själva avtalsslutet som innefattas i den konstitutionella befogenhet som tillkommer regeringen enligt RF:s regler om den traktatstiftande makten. Denna fråga har inte närmare berörts i förarbetena till nuvarande RF. I aktuellt hänseende anfördes endast att bestämmelserna härom inte innebar något avsteg från den i gällande rätt fastslagna grundsatsen, att internationella överenskommelser skall ingås av regeringen (prop. 1973:90 s. 359).

RF:s bestämmelser innebär dock att det är regeringen som företräder Sverige vid överenskommelser med främmande makt, oavsett om överenskommelsen kräver riksdagens godkännande eller inte. Det är därför rimligt att anta att regeringens konstitutionella befogenheter innefattar sådana moment som med nödvändighet är knutna till arbetet med att förhandla fram en överenskommelse som kan bli folkrättsligt bindande. Exempel på sådana moment är att regeringen utser ombud

som skall delta i förhandlingar om internationella överenskommelser samt utfärdar instruktioner för ombuden.

Vid utskottsbehandlingen av en motion vid 1976/77 års riksmöte angående riksdagens ställning i den utrikespolitiska beslutsprocessen gjordes vissa markeringar av intresse i sammanhanget. I motionen 1976/77:580 (fp) hade yrkats att riksdagen skulle fatta beslut om att utreda sina arbetsformer i fråga om utrikesfrågor, med syfte att nå ett läge där de väsentliga frågorna prövas av riksdagen innan regeringen deltar i internationella förhandlingar. Vidare hade i motionen framhållits att riksdagen skulle få behandla förhandlingsfrågorna innan reella beslut fattas. Riksdagen skulle dra upp riktlinjer och ange de mål som svenska förhandlare borde ha inför FN-konferenser, andra konferenser och viktigare bilaterala överläggningar. På regeringen borde därefter ankomma att så långt möjligt fullfölja och i detalj administrera den av riksdagen beslutade utrikespolitiken.

Utrikesutskottet, som avgav yttrande till konstitutionsutskottet, erinrade om att både enligt tidigare och nuvarande grundlag betraktas utrikesärendenas handläggning som en riksstyrelsefunktion bland andra och att ansvaret för utrikespolitikens bedrivande därmed i första hand skall åvila regeringen. Vidare betonade utskottet att såväl grundlagberedningen som regeringen i samband med 1974 års författningsreform hade framhållit att utrikespolitikens betydelse för rikets säkerhet motiverar att riksdagen försäkrar sig om en vidsträckt insyn däri och ett starkt inflytande däröver. Därvid erinrade utskottet om att ett flertal former för riksdagens insyn i och inflytande över utrikespolitiken hade vuxit fram utöver dem som uttryckligen föreskrivs i grundlagen. Beträffande den aktuella motionen uttalade utrikesutskottet att den ytterst syntes syfta till att föra över styrningen av utrikespolitiken från regeringsmakten till riksdagen. Utskottet betvivlade att en så stark styrning från riksdagens sida skulle vara ändamålsenlig eller ens praktiskt hanterlig (bet. KU 1976/77:36 s. 15 ff.). Konstitutionsutskottet instämde i utrikesutskottets bedömning (a. bet. s. 8).

Med ett system som – utan ändring i övrigt av regeringens konstitutionella ställning – tilldelar riksdagen en utpräglat aktiv roll i den utrikespolitiska beslutsprocessen, kommer riksdagen att inta en ställning som ligger mycket nära den roll som RF reserverar för regeringen när det gäller ingående av internationella överenskommelser. Gränsen mellan aktiv riksdagskontroll och aktivt deltagande i utrikespolitikens bedrivande – i form av exempelvis instruktionsgivning inför internationella förhandlingar – kan därmed i praktiken komma att suddas ut. Riksdagen riskerar då att hamna i en konstitutionell gråzon när den drar upp riktlinjer och anger mål för svenska förhandlares agerande. Ur konstitutionell synpunkt torde det nämligen i många fall vara osäkert i

vilken utsträckning riksdagen kan inskränka regeringens handlingsfrihet i det aktuella sammanhanget, utan att samtidigt inkräkta på konstitutionellt garanterade områden av regeringens riksstyrelsefunktion.

Problemet kan komma att ställas på sin spets om regeringen och riksdagen gör olikartade bedömningar av vilka konsekvenser som blir följden av de riktlinjer och mål som riksdagen har angett för svenska förhandlares agerande. Exempelvis kan det röra sig om skilda bedömningar beträffande behovet av lagändringar till följd av en viss linje som regeringen har ålagts att driva i förhandlingar. Ett tänkbart fall är att riksdagen anser att den förhandlingslinje som den har lagt fast inte förutsätter några lagändringar medan regeringen anser att lagändringar krävs. I en sådan situation kan det hända att regeringen inte anser sig vara löst från det ansvar inför riksdagen som följer av dess konstitutionella befogenheter enligt 1 kap. 6 § och 10 kap. 1 § RF. Riksdagen kan ju senare komma att ändra sin bedömning. Detta kan leda till att regeringen anser sig vara förhindrad att fullfölja förhandlingarna.

Osäkerhet kan således uppstå kring omfattningen av riksdagens och regeringens konstitutionella befogenheter liksom beträffande omfattningen av regeringens därmed förknippade ansvar inför riksdagen. Detta vore i hög grad ägnat att göra det svårare för riksdagen att utkräva ansvar av regeringen för det sätt på vilket regeringen driver en viss linje som riksdagen har lagt fast för dess internationella agerande. Svårigheterna skulle uppstå oavsett om riksdagen har beslutat en viss linje på förslag av regeringen eller på eget initiativ. En sådan ordning vore därför knappast heller ägnad att befrämja en aktiv riksdagskontroll av regeringens agerande i utrikespolitiska sammanhang.

Som skäl för att införa ett system med s.k. förhandsgodkännande har i våra direktiv angetts att detta skulle kunna stärka både riksdagens och Sveriges roll i internationellt samarbete. En stärkt roll såväl för riksdagen som för Sverige som nation i dessa sammanhang förutsätter emellertid enligt vår mening att riksdagen kan ge regeringen ett starkt mandat i förhandlingarna. Den tidigare berörda nackdelen med en aktiv roll för riksdagen är dock snarast ägnad att försvaga regeringens förhandlingsmandat. Eftersom regeringen utåt företräder Sverige i internationella förhandlingar, skulle detta kunna få negativa återverkningar för Sveriges – och därmed även riksdagens – roll i internationellt samarbete. Mot den anförda bakgrunden kan det enligt vår mening ifrågasättas om en utpräglad aktiv roll för riksdagen i den utrikespolitiska beslutsprocessen över huvud taget är möjlig att förena med RF:s bestämmelser om regeringens konstitutionella befogenhet att ingå, ändra och säga upp internationella överenskommelser.

Fråga uppkommer då om det finns anledning att genomföra några mera djupgående förändringar när det gäller regeringens befogenhet på det internationella planet. Enligt vår mening saknas anledning att genomföra några sådana mera djupgående systemförändringar. Mot bakgrund av vad som tidigare har anförts ser vi då inte heller någon möjlighet till en ordning där riksdagen kan bemyndiga regeringen att ingå internationella överenskommelser eller långt i förväg godkänna någon del av vissa överenskommelser. Detta ställningstagande utesluter dock inte att det inom ramen för gällande ordning bör kunna skapas ett system där regeringen på vissa områden, exempelvis EU-samarbetet, har möjlighet att erhålla ett förhandsbesked från riksdagens sida som ersätter det godkännande som riksdagen i dag kan lämna till en redan färdigförhandlad överenskommelse.

Lösningar som innebär att riksdagen senare också skall godkänna överenskommelsen i dess slutliga skick är emellertid snarast ägnade att försvaga regeringens förhandlingsmandat, t.ex. i frågor där riksdagen inte har gett till känna någon uttrycklig viljeyttring vid meddelande av sitt förhandsbesked. Tilltron hos internationella motparter till regeringens förhandlingsmandat torde ytterligare komma att undergrävas om riksdagen vägrar att slutligt godkänna en förhandlingsuppgörelse som har träffats med stöd av ett tidigare lämnat förhandlingsmandat. Därmed ökar risken för negativa återverkningar på Sveriges och riksdagens ställning i internationellt samarbete. Sådana lösningar torde också rent allmänt vara ägnade att ytterligare inskränka riksdagens möjligheter att utkräva ansvar av regeringen för dess internationella agerande.

12.1.3 Det riksdagsbundna området

Vår bedömning: Det bör inte ske några förändringar i den ordning som innebär att det är riksdagen i plenum som godkänner internationella överenskommelser som avses i 10 kap. 2 § RF. Vi tar alltså avstånd från tankar som innebär att något annat organ än riksdagen godkänner sådana överenskommelser.

I direktiven anges som en utgångspunkt för vårt arbete att omfattningen av det riksdagsbundna området inte skall ändras.

I 10 kap. 2 § RF anges förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att utnyttja sin behörighet att binda riket genom internationella överenskommelser. Bestämmelsen innebär att en internationell överenskommelse eller förpliktelse – liksom uppsägning

därav – skall föreläggas riksdagen för godkännande om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Även annan internationell överenskommelse eller förpliktelse skall på motsvarande sätt föreläggas riksdagen för prövning om den är av större vikt. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör huruvida en internationell överenskommelse är ”av större vikt”. Prövningen i riksdagen kan dock i det sistnämnda fallet ersättas med föregående samråd i Utrikesnämnden ”om rikets intresse kräver det”. Undantagsbestämmelsen syftar bl.a. på dels fall då prövningen brådskar, dels fall som på grund av internationella hänyn inte bör komma till allmänhetens kännedom (se Holmberg och Stjernquist a. a. s. 348 samt avsnitt 10.2.3).

Syftet med denna reglering är att förebygga att riksdagens ställningstagande föregrips genom internationella åtaganden som regeringen gör. Regleringen kan också ses som ett uttryck för den konstitutionella logik som en gång drev fram en medbeslutanderätt för riksdagen i frågor som direkt berörde områden där riksdagen enligt RF hade rätt att fatta beslut ensam eller gemensamt med regeringen. Denna konstitutionella logik fordrar att riksdagen inte utan sitt samtycke skall behöva se sin egen handlingsfrihet beskuren till följd av folkrättsliga åtaganden (se avsnitt 10.2).

Ett nytt system för riksdagens medverkan vid ingåendet av internationella överenskommelser måste utformas med beaktande av denna grundsats. Vid dessa förhållanden är det inte möjligt att föreslå lösningar som innebär att riksdagen ens i enskilda fall skall kunna avhända sig befogenheten att godkänna att regeringen ingår åtaganden som förutsätter följdbeslut från riksdagens sida. Riksdagen skall inte heller kunna avhända sig befogenheten att godkänna att regeringen i enskilda fall ingår sådana åtaganden som bedöms vara av större vikt. Med dessa utgångspunkter bör riksdagen endast kunna lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en individuellt bestämd överenskommelse. Det kan således inte komma i fråga att riksdagen generellt bemyndigar regeringen att ingå överenskommelser i vissa situationer, t.ex. i brådskande fall. Lika lite kan det komma i fråga att regeringen erhåller befogenhet att ingå överenskommelser inom områden som inte är närmare specificerade. Det är sålunda uteslutet att riksdagen t.ex. skulle kunna avgränsa mandatet till regeringen endast på så sätt, att regeringen medges befogenhet att ingå en överenskommelse om straffrättsligt skydd av miljön.

En annan naturlig följd av den nu beskrivna konstitutionella logiken är enligt vår uppfattning att riksdagens beslutsbefogenheter enligt 10 kap. 2 § RF inte kan delegeras till något annat organ. Enligt vår mening skall beslut om godkännande alltid fattas av riksdagen i plenum när det gäller internationella åtaganden – liksom uppsägning därav – som

förutsätter riksdagsbeslut för sitt genomförande på det nationella planet.

12.1.4 Behöver grundlagen ändras?

Vår bedömning: Rådets beslut inom ramen för samarbetet i EU:s andra och tredje pelare blir ofta folkrättsligt bindande för medlemsstaterna så snart de har antagits i rådet. RF bör ändras bl.a. i syfte att uttryckligen bekräfta den ordning som innebär att regeringen har möjlighet att inhämta riksdagens godkännande också av preliminära förhandlingsöverenskommelser i mellanstatligt samarbete inom EU:s ram. Behovet av grundlagsändringar inskränker sig till EU-samarbetet.

Beslutsfattande i andra och tredje pelaren före ikraftträdandet av Amsterdamfördraget

Det redogörs i våra direktiv översiktligt för det beslutsfattande som ägt rum inom ramen för samarbetet i andra och tredje pelaren före ikraftträdandet av Amsterdamfördraget. I direktiven anförs följande.

Inom ramen för samarbetet i andra pelaren är det vanligt att s.k. gemensamma åtgärder och s.k. gemensamma ståndpunkter (artiklarna 14 och 15 i Unionsfördraget, f.d. artiklarna J 4 och J 5) beslutas. Syftet med dessa beslut är att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken så effektivt som möjligt genom ett samfällt agerande. Som exempel kan nämnas den gemensamma ståndpunkten den 29 juni 1998, fastställd av rådet på grundval av artikel J 2 i Fördraget om Europeiska unionen om förbud för jugoslaviska fraktplan att flyga mellan Förbundsrepubliken Jugoslavien och Europeiska gemenskapen (98/426/GUSP). Det kan inte uteslutas att det i framtiden kan bli aktuellt att fatta beslut inom andra pelaren som bedöms ligga inom det riksdagsbundna området.

Inom ramen för samarbetet i tredje pelaren har det i flera fall antagits s.k. gemensamma åtgärder (f.d. artikel K 3.2b i Unionsfördraget) som syftat till lagharmonisering. Som exempel kan nämnas den gemensamma åtgärden den 15 juli 1996 om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet (96/443/RIF) och den gemensamma åtgärden den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (97/154/RIF). Dessa gemensamma åtgärder har emellertid varit så utformade att de inte inneburit att regeringen bundit Sverige att införa viss lagstiftning. Sveriges åtagande i dessa fall kan snarare beskrivas på det

sättet att regeringen åtagit sig att föreslå riksdagen att besluta om viss lagstiftning.

Beslutsfattande i andra och tredje pelaren efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget

Genom Amsterdamfördraget, som riksdagen med stor majoritet godkände våren 1998 (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197), har samarbetet inom EU utvecklats. Som ett medel för att uppnå målet, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, har nya beslutsformer införts, varvid framför allt märks de s.k. rambesluten (artikel 34.2 b i Unionsfördraget) på tredje pelarens område.

Det uttalade syftet med rambesluten är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlämnar åt de nationella myndigheterna att besluta om form och tillvägagångssätt. De skall inte ha direkt effekt. Rambesluten medför alltså en folkrättslig förpliktelse för Sverige att vid behov genomföra de åtgärder som krävs för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt. De påverkar dock inte den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet.

Hittills har ett rambeslut blivit antaget inom EU. Det rör sig om rådets rambeslut av den 29 maj 2000 om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron genom straffrättsliga och andra påföljder (2000/383/RIF). Vidare har enligt uppgift från Justitiedepartementet ytterligare förslag till rambeslut lagts fram huvudsakligen i två arbetsgrupper i tredje pelaren. Det rör sig om sammanlagt sju eller möjligen åtta förslag till rambeslut som behandlar vitt skilda områden såsom illegal invandring, penningtvätt, offentlig upphandling, miljöskydd och brottsofferskydd.

Inom ramen för samarbetet i andra pelaren har hittills fattats ett beslut som ger upphov till ändring av den svenska lagstiftningen på området. Det rör sig om rådets gemensamma åtgärd av den 22 juni 2000 om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning (2000/401/GUSP). Liksom tidigare rättsakter i tredje pelaren har denna gemensamma åtgärd dock varit så utformad att den inte har inneburit att regeringen bundit Sverige för att införa viss lagstiftning. Sveriges åtagande kan snarare beskrivas på det sättet att regeringen åtagit sig att föreslå riksdagen att besluta om viss lagstiftning. Enligt uppgift från UD finns dock på flera håll inom EU en stark strävan efter att stärka de rättsliga instrumenten inom andra pelaren. Vid förhandlingar inom EU har det funnits ett visst motstånd

mot att begränsa åtagandena för medlemsstaterna till att enbart lägga fram förslag om genomförande. Från flera håll har uttryckts önskemål om att regler i andra pelaren i vissa fall borde utformas på samma sätt som rambeslut. Tilläggas kan att Unionsfördraget inte uppställer några formella hinder mot att exempelvis gemensamma åtgärder i andra pelaren ges en sådan utformning.

Uttalanden i samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget

Under riksdagsbehandlingen av propositionen 1997/98:58 rörande Amsterdamfördraget inhämtade konstitutionsutskottet yttrande från Lagrådet. I sitt yttrande framhöll Lagrådet bl.a. att rambesluten skulle komma att medföra en folkrättslig förpliktelse för Sverige att bl.a. vid behov genomföra lagstiftning som krävdes för att införliva beslutens innehåll i svensk rätt. Ett särskilt problem med rambesluten var emellertid att de till skillnad från exempelvis en konvention inte krävde någon efterföljande ratifikation. De skulle emellertid antas genom enhälligt beslut. Detta innebar enligt Lagrådet att regeringen inte kunde delta i ett sådant rambeslut om det behandlade riksdagsbundna frågor annat än om det redan fanns en svensk lag som täckte beslutet (bet. 1997/98:UU13 s. 147 f).

Justitieutskottet gav i sitt yttrande uttryck för samma inställning som Lagrådet. Utskottet anförde att regeringen bara borde komma att ingå rambeslut och andra bindande beslut som avser frågor som inte skall beslutas av riksdagen resp. frågor där det redan finns en lagreglering som täcker beslutet (a. bet. s. 159).

Konstitutionsutskottet uttalade att det återstod att se hur rambesluten i praktiken skulle komma att hanteras. Konstitutionsutskottet avsåg att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (a. bet. s. 127).

Senare riksdagsuttalanden

Riksdagen har i ett senare sammanhang haft att ta ställning till kopplingen mellan godkännandet av ett rambeslut och beslut om nödvändig lagstiftning. Detta skedde då riksdagen behandlade regeringens proposition 1999/2000:85 om Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m. (bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). I propositionen föreslogs bl.a. att riksdagen skulle godkänna ett inom EU upprättat utkast till ram-

beslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. Regeringen gjorde bedömningen att rambeslutet föranledde ändring av lag (s. 18 ff.). Några förslag till lagstiftning med anledning av rambeslutet lades dock inte fram i propositionen. Regeringen valde att avvakta med förslag till lagstiftning under hänvisning till behovet av att inom EU snabbt få till stånd ett antagande av rambeslutet. Därvid aviserade regeringen att den avsåg att återkomma till riksdagen i denna fråga (s. 4).

Justitieutskottet konstaterade i sitt betänkande (1999/2000JuU20 s. 6) att riksdagen för första gången hade att ta ställning till hur rambeslut enligt artikel 34.2 i avdelning VI i Unionsfördraget skall hanteras. Vidare noterade utskottet att rambeslutet torde medföra att svensk lagstiftning måste ändras i vissa avseenden. I anslutning därtill hänvisade utskottet till Lagrådets tidigare nämnda uttalande under riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget. Utskottet uttalade därvid följande.

Frågan blir då mot bakgrund av Lagrådets uttalande under riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget att regeringen inte kunde delta i ett rambeslut som avsåg en riksdagsbunden fråga om det inte redan fanns en svensk lag som täckte beslutet om det är möjligt för riksdagen att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Utskottet kan för sin del inte se några avgörande skäl häremot. Överensstämmer det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut med det beslut som sedan fattas av rådet, måste det anses att regeringen ingår denna för riket bindande internationella överenskommelse med riksdagens godkännande. Att avvakta med lagstiftningen på det sätt som skett i förevarande ärende bör emellertid enligt utskottets mening inte ske annat än när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet.

I förevarande ärende har regeringen valt att avvakta med förslag till lagstiftning under hänvisning till tidsplanen för rambeslutets antagande. Mot denna bakgrund har utskottet ingen erinran mot att riksdagen nu endast föreläggs ett utkast till rambeslut för godkännande.

Vårt ställningstagande till behovet av en reform

Grundlagens regler om ingående och riksdagsgodkännande av internationella överenskommelser återspeglar i stort sett det rättsläge som rådde redan före ikraftträdandet av den nu gällande RF. I fråga om överenskommelser som förutsätter riksdagsbeslut för sitt genomförande här i landet härleder den nuvarande regleringen sitt ursprung tillbaka till den konstitutionella praxis som växte fram under senare delen av 1800-talet, och som var etablerad vid tiden för 1921 års grundlags-

reform. Uppkomsten av denna praxis kan ses mot bakgrund av att den internationella rätten fick allt större betydelse under 1800-talet. Från att nästan uteslutande ha avsett rent politiska angelägenheter samt handel och sjöfart, kom mellanstatliga avtal att få allt större betydelse på områden där riksdagen ägde besluta (se avsnitten 10.2.2 och 10.2.3).

I sådant traditionellt mellanstatligt samarbete har överenskommelser i allmänhet kommit till stånd på så sätt att en fördragstext först utformats av särskilda förhandlare. Detta arbete har avslutats med att den färdiga överenskommelsen har undertecknats av behöriga företrädare för staterna. För att bli bindande har emellertid överenskommelsen behövt underställas de nationella regeringarna och – i förekommande fall – parlamenten, vilka har ägt frihet att lämna eller vägra sitt godkännande. Först genom genom en ratifikation e.d. har överenskommelsen blivit bindande för staten (se t.ex. Sundberg a. a. s. 23).

Samarbetet i EU:s andra och tredje pelare är mellanstatligt till sin karaktär. Beslutsfattandet i dessa pelare skiljer sig emellertid från förfarandet i traditionellt mellanstatligt samarbete. Ett tydligt särdrag är att arbetet bedrivs inom samma institutionella ram som det överstatliga samarbetet i första pelaren (se avsnitt 10.6.1). Av särskilt intresse är vidare att beslutsförfarandet i många fall inte följer den tågorning som är karakteristisk för traditionellt mellanstatligt beslutsfattande. Rådets beslut blir nämligen folkrättsligt bindande så snart de har antagits i ministerrådet. Till skillnad från traditionellt mellanstatligt samarbete krävs alltså inte någon efterföljande nationell statsakt i form av t.ex. ett beslut om ratifikation för att medlemsstaterna skall bli bundna på det folkrättsliga planet av beslut som träffas i ministerrådet. I våra direktiv har uppmärksamheten i detta sammanhang riktats mot de nya beslutsformer som har tillkommit genom Amsterdamfördraget, särskilt rambeslut i tredje pelaren. Den föregående redogörelsen visar dock att det inte heller vid vissa beslut i andra pelaren förutsätts någon nationell statsakt för att medlemsstaterna skall bli bundna. Hittills har åtagandena för medlemsstaterna i andra pelaren begränsats till att enbart lägga fram förslag om genomförande. Det har emellertid också framgått att det finns anledning att anta att andrapelareslut i framtiden kan komma att medföra folkrättsliga förpliktelser för Sverige att vid behov genomföra de åtgärder som krävs för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt.

Som tidigare har framgått har riksdagen inte funnit att hinder föreligger mot att riksdagen först godkänner ett utkast till rambeslut och därefter beslutar om den lagstiftning som nödvändiggörs av rambeslutet. Med en vidareutveckling och reglering i grundlagen av den ordning som redan har etablerats markerar ytterligare en bestämd vilja att anpassa samspelet mellan riksdagen och regeringen till förändringar

av EU-samarbetet så att riksdagen som folkets främsta företrädare ges inflytande över och får en god insyn i den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Det bör alltså i RF införas en särskild reglering som uttryckligen behandlar riksdagens godkännande av överenskommelser som inte föreligger i slutligt skick. Vid utformningen av denna reglering skall de faktorer som har angetts i avsnitten 12.1.2 och 12.1.3 beaktas.

Det samarbete som äger rum inom ramen för EU framstår både till omfattning och djup som unikt och särpräglat vid jämförelse med annat internationellt samarbete som Sverige deltar i. Redan nu förekommer det dock i grundlagen en särreglering av visst annat internationellt samarbete. Enligt bestämmelsen i 10 kap. 5 § tredje stycket RF får riksdagen, när en internationell överenskommelse införlivas med svensk rätt, samtidigt föreskriva att framtida ändringar i överenskommelsen automatiskt skall gälla här i riket. Riksdagen kan fatta ett sådant beslut antingen i den ordning som gäller för stiftande av grundlag eller genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig. Denna bestämmelse har tillkommit för att lösa problemet med att vissa konventioner innehåller klausuler om förenklade ändringsförfaranden och att det ibland, särskilt då riksdagen gör uppehåll i kammarens arbete, kan vara svårt att i tid infria förpliktelsen att överföra en beslutad ändring till svensk rätt. Sådana förenklade ändringsförfaranden kan innebära att det inte fordras någon särskild viljeförklaring (ratifikation eller motsvarande) för att ändringar i en konvention skall bli bindande för riket. Riksdagens beslut om sådan förtida inkorporering får dock endast avse framtida ändring av begränsad omfattning. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1984/85:61) har uttalats att det skall vara fråga om avgränsade ändringar vars allmänna karaktär kan förutses då inkorporeringsbeslutet fattas. Särskilda spärrar, t.ex. beloppsgränser, bör kunna ställas upp beträffande ändringens materiella innehåll (s. 24 f.). Vidare har betonats att bestämmelsen bör användas med försiktighet (s. 29). Riksdagens prövning och beslut enligt det kvalificerade förfarandet har emellertid ansetts innebära fullt betryggande garantier för den svenska suveräniteten och andra berörda intressen (s. 25).

Det ligger utanför vårt uppdrag att göra en översyn av bestämmelsen i 10 kap. 5 § tredje stycket RF. För övrigt har inte heller framkommit tecken som tyder på något omedelbart behov av en sådan översyn. Vi har inte heller i övrigt funnit att det föreligger något behov av att genom särskild reglering tilldela andra internationella samarbetsområden en särställning i förhållande till RF:s allmänna bestämmelser om förhållandet till andra stater. Mot den bakgrunden kan vi således

konstatera att behovet av grundlagsändring i denna del inskränker sig till att avse EU-samarbetet.

12.1.5 Olika modeller för riksdagens godkännande av internationella överenskommelser

Vårt förslag: En särskild reglering av riksdagens prövning av internationella överenskommelser i EU-samarbetet bör som utgångspunkt bygga på att det vid godkännandet står klart vilken slutlig överenskommelse riksdagen har godkänt.

System för riksdagens godkännande av blivande internationella överenskommelser kan utformas på en mängd olika sätt. Det går dock att urskilja två i grunden olikartade metoder:

- Riksdagen godkänner ett visst förhandlingsresultat. Det står alltså redan vid godkännandet klart vilken slutlig överenskommelse riksdagen har godkänt (*statiskt godkännande*).
- Riksdagen fastställer vissa ramar (ett mandat) som regeringen är skyldig att hålla sig inom när den ingår överenskommelsen. Det behöver således inte stå klart vilken slutlig överenskommelse riksdagen har samtyckt till förrän överenskommelsen har ingåtts (*dynamiskt godkännande*).

Ett system för riksdagsgodkännande kan samtidigt rymma både statiska och dynamiska inslag. Sålunda kan ett statiskt system tillåta att det görs vissa huvudsakligen tekniska justeringar i den slutliga överenskommelsen. Vidare kan det med ett dynamiskt system finnas utrymme för riksdagen att göra tydliga markeringar inom ramarna för ett mycket allmänt utformat förhandlingsmandat. Exempelvis kan riksdagen ange att regeringens förhandlingsmandat inte innefattar någon rätt för regeringen att ingå en överenskommelse som medför att svenska lagregler om maximistraff behöver ändras.

Ett system med tonvikten lagd på dynamiska inslag i form av förhandlingsmandat till regeringen skulle kunna medge att den slutliga riksdagsbehandlingen av en tilltänkt överenskommelse påbörjas och avslutas avsevärt tidigare än vad som är möjligt med dagens ordning. Detta skulle också ge riksdagen möjlighet att aktivt genom tydliga markeringar gripa in i förhandlingsprocessen inom EU på ett tidigt stadium.

Av skäl som tidigare har anförts måste emellertid ett förhandsbesked eller förhandlingsmandat från riksdagens sida ersätta det godkännande som riksdagen i dag kan lämna till en redan färdigförhandlad överenskommelse (se avsnitt 12.1.2). En möjlighet för riksdagen att komma in i ett tidigt stadium av förhandlingsprocessen aktualiserar därför avvägningen mellan två delvis motstridiga intressen: Å ena sidan riksdagens berättigade krav på inflytande i beslutsprocessen inom EU och å andra sidan regeringens behov av handlingsutrymme i denna beslutsprocess. Samtidigt som riksdagen på ett tidigare stadium kan ge regeringen klartecken till att rösta ja till en överenskommelse i ministerrådet, kan mandatet också användas för att snäva in regeringens handlingsutrymme – t.ex. genom detaljstyrning – på sätt som kan leda till skada för svenska intressen. För att undvika sådana risker krävs antagligen att riksdagen i vissa fall lämnar sitt mandat till regeringen inom vidsträckta och principiellt orienterade ramar. Riksdagen riskerar då emellertid att ställas inför fullbordat faktum i en viktig fråga som riksdagen inte har haft möjlighet att påverka. Som tidigare har framgått (se avsnitt 12.1.2) skulle en reform av det aktuella slaget också innebära en väsentlig förskjutning i kompetensfördelningen mellan regering och riksdag. Med en sådan ordning skulle riksdagen ingripa i vad som nu är regeringens exklusiva befogenhet att företräda riket i mellanfolkliga angelägenheter.

Mot den nu anförda bakgrunden talar övervägande skäl för att konstruktioner med tonvikten lagd på dynamiska inslag bör väljas endast om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till riksdagens behov av inflytande eller de förutsättningar som gäller för beslutsprocessen inom EU. Vi har dock inte funnit att det ur någon av dessa aspekter föreligger något starkt uttalat behov av lösningar med tydlig dynamisk prägel. Tonvikten i ett nytt system bör därför ligga på att ett godkännande skall avse ett visst framförhandlat resultat. Därmed undviks också komplikationer av sådant slag som har diskuterats i avsnitt 12.1.2.

12.1.6 Regeringsformens krav på särskilda beslutsformer

Vår bedömning: Kravet enligt 10 kap. 2 § andra stycket RF på tillämpande av grundlagsform bör bibehållas då riksdagen godkänner överenskommelser inom EU-samarbetet som förutsätter ändring av grundlag. Övervägande skäl talar också mot ett avskaffande av den särskilda uppskovsmöjligheten enligt 2 kap. 12 § tredje

stycket RF vid riksdagens godkännande av beslut i EU:s andra och tredje pelare som avser begränsningsbara fri- och rättigheter i 2 kap. RF.

Inledning

Vi har tidigare tagit ställning för att riksdagen skall kunna godkänna en ännu inte slutgiltig överenskommelse i EU-samarbetet. I det sammanhanget uppkommer frågan om vilka regler som skall tillämpas vid ett sådant godkännande. I direktiven anges som en utgångspunkt för vårt arbete att ett besked om godkännande bör kunna lämnas relativt snabbt. Därvid anförts att ett på förhand lämnat besked måste kunna lämnas relativt snabbt för att det skall kunna användas i förhandlingsarbetet i EU. En lösning som gör det möjligt för regeringen att på förhand och utan att alltför lång tid tas i anspråk få riksdagens godkännande skulle – förutom att stärka riksdagens roll – också stärka Sveriges roll i unionssamarbetet.

Inledningsvis vill vi slå fast att det – som redan tidigare har sagts – är uteslutet att överlämna till något annat organ än riksdagen i plenum att fatta beslut om godkännande. Behovet av snabbhet när det gäller riksdagens hantering får därvid tillgodoses inom det rådande systemets ramar, exempelvis genom beslut om förkortad motionstid (3 kap. 11 § RO).

Behovet av snabbt besked aktualiserar emellertid också frågan om behovet av en översyn av RF:s krav på särskilda beslutsformer vid godkännande av överenskommelser som förutsätter ändring av grundlag eller som avser begränsningsbara fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Enligt 10 kap. 2 § andra stycket RF skall riksdagen i dessa fall tillämpa särskilda beslutsformer när den tar ställning till om överenskommelser, dvs. rådsbeslut, inom EU:s andra och tredje pelare skall godkännas (se avsnitten 10.6.3 och 10.6.4). Den fortsatta framställningen i detta avsnitt tar sikte på dessa frågor.

Kravet på grundlagsform

Om beslut i andra eller tredje pelaren förutsätter ändring av grundlag, skall samma beslutsförfarande tillämpas som vid stiftande av grundlag. Detta följer av 10 kap. 2 § andra stycket RF.

Grundlagarna och den procedur som krävs för att ändra dessa berör den innersta kärnan i den nationella suveräniteten. Vaktslåendet om de särskilda beslutsformer som kringgärdar möjligheterna att ingå inter-

nationella överenskommelser som förutsätter grundlagsändringar får därför betraktas som ett överordnat intresse i sammanhanget. Dessutom innehåller RF ett flertal bestämmelser som relaterar till absoluta rättigheter, dvs. rättigheter som inte kan inskränkas genom lag. Som exempel kan nämnas förbudet i 2 kap. 23 § RF mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Sådana rättighetsbestämmelser ger uttryck för bakomliggande värden som också får anses vara ett intresse av högre ordning. Vid utformningen av ett system för riksdagsgodkännande kan det därför enligt vår uppfattning inte komma i fråga att göra avkall på kravet på tilläpande av grundlagsform då rådsbeslut i andra eller tredje pelaren förutsätter ändring av grundlag.

Uppskovsförfarandet vid överenskommelser som avser begränsningsbara rättigheter

När beslut i andra eller tredje pelaren syftar till att inskränka vissa av de fri- och rättigheter i 2 kap. RF som kan inskränkas genom lag, exempelvis skyddet för rörelsefriheten (2 kap. 8 § RF), kan en annan särskild beslutsform tillämpas. Förfarandet aktualiseras om ett blivande rådsbeslut föranleder lagstiftning på svensk sida. Om minst tio riksdagsledamöter därvid ansluter sig till ett yrkande om vilandeförklaring, har riksdagen möjlighet att omedelbart godkänna en sådan överenskommelse endast om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet. I annat fall kan riksdagen slutligt godkänna överenskommelsen först tolv månader senare (10 kap. 2 § andra stycket jämförd med 2 kap. 12 § tredje stycket RF). Det är viktigt att notera att denna uppskovsregel är tillämplig inte bara i fall då det är fråga om nya begränsningar utan också vid inkränkningar eller avskaffande av rådande begränsningar liksom när det är fråga om neutrala ändringar. På så sätt har lagstiftaren velat undvika dispyter kring det särskilda förfarandets tillämpningsområde (se rättighetsskyddsutredningens betänkande Förstärkt skydd för fri- och rättigheter, SOU 1978:34 s. 70 och prop. 1978/79:195 s. 36).

I synnerhet rådsbeslut eller konventioner om polissamarbete och straffrättsligt samarbete i den tredje pelaren kan medföra att Sverige blir folkrättsligt förpliktat att införa lagstiftning som riktar sig mot utövandet av sådana fri- och rättigheter. Således kan det bli aktuellt att tillämpa uppskovsförfarandet vid riksdagens godkännande av rambeslut i tredje pelaren som för Sveriges del innebär krav på utvidgade möjligheter att t.ex. meddela beslut om reseförbud eller telefonavlyssning (a. bet. s. 92 och a. prop. s. 61 f.). Det kan emellertid inte heller

uteslutas att det i framtiden kan bli aktuellt att fatta beslut inom andra pelaren som bedöms ligga inom det riksdagsbundna området och som avser fri- och rättigheter i 2 kap. RF.

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 12 § tredje stycket RF om det aktuella uppskovsförfarandet anförde rättighetsskyddsutredningen (s. 62) bl.a. följande.

Tanken bakom det särskilda beslutsförfarandet skulle vara att man därigenom skulle få ett *uppskov* med det slutliga ställningstagandet i riksdagen. Man skulle då bl.a. få tid att noggrannare behandla den föreslagna rättighetsbegränsningen. Det skulle bli bättre utrymme för den allmänna debatten i frågan. Det kan dock inte uteslutas att det någon gång skulle vara nödvändigt att få till stånd ett slutligt beslut omedelbart. Det måste alltså öppnas en möjlighet härtill, dock utan att man släpper kravet på en skyddseffekt. Ett sätt att lösa det problemet kan vara att tillåta att ett sådant beslut fattas med kvalificerad majoritet. Vad en minoritet då skulle kunna uppnå vore alltså inte mer än ett uppskov med det slutliga avgörandet i fråga om en föreslagen rättighetsbegränsning.

Departementschefen ansåg att det föreslagna förfarandet innebar en väsentlig förstärkning av rättighetsskyddet. Han anförde vidare bl.a. följande (a. prop. s. 35).

Genom uppskovsförfarandet får man goda möjligheter att noga överväga föreslagna rättighetsbegränsningar och det blir tillfälle till en allmän debatt i frågorna. Ett sådant förfarande kan därför verka som ett skydd mot tillfälliga opinioner inom landet och mot påtryckningar utifrån. Eftersom en minoritet inom riksdagen bara kan få till stånd ett uppskov men inte hindra att ett förslag genomförs när den föreskrivna tidsfristen har gått ut, kommer det inte att ske någon icke godtagbar politisk maktförskjutning från majoriteten till en minoritet.

I samband med riksdagsbehandlingen gjorde konstitutionsutskottet uttalanden av i stort sett samma innebörd (bet. KU 1978/79:39 s. 8 f.). Vidare anförde utskottet bl.a. följande.

Utskottet vill tillägga att det är sannolikt att den föreslagna ordningen kommer att få sin största betydelse som garant för att lagstiftningen på hithörande områden präglas av omsorg och nödig försiktighet enbart genom att den finns till och kan sättas i tillämplighet.

Beträffande rättighetsbegränsningar som följdändringar till internationella konventioner uttalade rättighetsskyddsutredningen att det kunde tänkas att Sverige skall ansluta sig till en konvention som förutsätter existensen av viss rättighetsbegränsande lagstiftning. Om frågan om

godkännande av överenskommelsen tas upp i riksdagen innan lagstiftningen kommer till stånd, skall det särskilda lagstiftningsförfarandet då tillämpas vid yrkande härom. Vidare kan det bli aktuellt att tillämpa uppskovsförfarandet på nytt när det efterföljande rättighetsbegränsande lagförslaget tas upp i riksdagen. Som skäl för denna ordning anfördes att dessa fall borde behandlas på i princip samma sätt som de fall då rättighetsbegränsande lagstiftning beslutas som en följdändring till en grundlagsändring. I många fall kan det då redan i grundlagsärendet vara fullt klart hur följdändringen i vanlig lag kommer att se ut. Men i många fall kan ingenting bestämt sägas härom i grundlagsärendet. Vidare anförde utredningen att det knappast synes gå att dra någon klar gräns mellan följdändringar som kan sägas vara mer resp. mindre självständiga i förhållande till grundlagsändringen (a. bet. s. 76 f.). Departementschefen anslöt sig till dessa synpunkter (a. prop. s. 62).

Som tidigare har framgått anges i våra direktiv att ett besked om godkännande bör kunna lämnas relativt snabbt för att det skall kunna användas i förhandlingsarbetet i EU. Vidare kan noteras att det särskilda uppskovsförfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF innebär att ett riksdagsbeslut om godkännande kan fördröjas i upp till ett års tid. Frågan blir då om det skyddssyfte som eftersträvas genom den nu beskrivna regleringen kan uppnås på andra vägar i EU-sammanhang.

Grundlagsstadgade ramar för rättighetsbegränsningar måste alltid bygga på en avvägning mellan enskildas rättigheter och viktiga, motstående samhällsintressen. Som rättighetsskyddsutredningen har konstaterat i sitt nyss nämnda betänkande kan det tekniska huvudproblemet därvid uttryckas på följande sätt. Hur skall man formulera grundlagsreglerna så, att de på ett klart sätt skyddar mot vad de skall skydda mot men tillåter vad de måste kunna tillåta? En särskild svårighet är att nya inskränkingsbehov, som bör tillgodoses men som inte nu kan förutses, kan uppkomma i framtiden (s. 53). I betänkandet angav utredningen att den var enig om att det är bäst, om RF:s rättighetsskydd utformas med en s.k. materiell metod. Härmed avses att det i grundlagen anges vilka rättighetsbegränsningar som riksdagen skall få besluta. I första hand borde detta få ske genom undantagslösa regler. Annars finge det anges i vad mån de olika fri- och rättigheterna skall kunna begränsas. Endast när den materiella metoden visar sig inte kunna leda till ett tillfredsställande grundlagsskydd, borde man tillgripa metoden med ett särskilt beslutsfattande för rättighetsbegränsande lagar (s. 60). Vi ansluter oss till dessa utgångspunkter.

Vid riksdagens godkännande av internationella överenskommelser som avser fri- och rättigheter i 2 kap. RF har det ansetts motiverat att införa en särskild uppskovsmöjlighet. Det huvudsakliga motivet bakom denna reform har varit att det kan vara oklart vilka rättighetsbegräns-

ningar riksdagen i sin tur behöver besluta som en följd av sådana överenskommelser. Uppskovsmöjligheten är då rimligen ytterst be-
tingad av syftet att förhindra oövertänkta rättighetsbegränsningar som
allmänt sett leder till en sänkning av den svenska nivån vad gäller fri-
och rättighetsskydd.

Inför Sveriges medlemskap i EU konstaterades i förarbetena (SOU
1993:14 s. 124 och Ds 1993:36 s. 15) att EG, i enlighet med EG-dom-
stolens rättstillämpning, iakttar inte bara det fri- och rättighetsskydd
som är gemensamt för medlemsstaternas grundlagar utan också de
motsvarande skyddsreglerna i Europakonventionen. Därvid hänvisades
även till att denna princip i Maastrichfördraget kommit att kodifieras i
artikel F.2, numera artikel 6 i Unionsfördraget (se även avsnitt 7.3).
Grundlagsutredningen inför EG (Grundlagsutredningen) konstaterade
därvid i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14 s. 126) att
det svenska fri- och rättighetsskyddet inte kunde anses vara mera långt-
gående än vad som följer av en gemensam europeisk konstitutionell
standard. Utredningen fann vidare att det gemenskapsrättsliga fri- och
rättighetsskyddet även fick anses vara tillfredsställande vad gällde
möjligheterna att begränsa fri- och rättigheter. Grundlagsutredningen
erinrade i detta sammanhang om de svenska förfaranderegler som
föreskriver att på yrkande av minst tio riksdagsledamöter skall fri- och
rättighetsbegränsande lagstiftning beslutas antingen genom två beslut
med ett års mellanrum eller genom ett beslut med fem sjättedels
majoritet. I samband därmed anförde utredningen följande.

Någon regel om en särskild beslutsordning finns inte i gemenskapsrätten.
Det finns dock skäl att erinra om att de svenska förfarandereglerna inte
gäller vid beslut om tystnadsplikt i offentlig tjänst, husrannsakan och fri-
hetsstraff som påföljd för viss gärning liksom om att flertalet fri- och
rättighetsbegränsande EG-rättsakter avsett just dessa områden. Det är också
viktigt att framhålla EG-domstolens betydelsefulla roll när det gäller att
pröva rättsaktens förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna.
Vad gemenskapsrätten, jämfört med svenska förhållanden, saknar i form av
särskilda procedurer i samband med att ett rättighetsbegränsande beslut
fattas bör kunna väl uppvägas av den granskning i efterhand som dom-
stolskontrollen innebär.

Som nyss nämnts har genom Unionsfördraget de grundläggande rättig-
heternas betydelse i samarbetet inom EG kommit att fördragsfästas i
artikel 6. Enligt artikel 6.2 skall unionen som allmänna principer för
gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de
garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlems-
staternas gemensamma konstitutionella traditioner. I sammanhanget är
viktigt att erinra om att EG-domstolen genom Amsterdamfördraget har

blivit behörig att tolka och tillämpa artikel 6.2 också på institutionernas verksamhet inom ramen för samarbetet i tredje pelaren i de fall då EG-domstolen är behörig enligt fördraget. Detta följer av artikel 46 i Unionsfördraget.

EG-domstolen har med andra ord fått uttrycklig behörighet att pröva frågor om institutionerna respekterar de grundläggande rättigheterna också inom ramen för samarbetet i tredje pelaren. Domstolens behörighet omfattar rambeslut, beslut och konventioner i tredje pelaren samt åtgärder för att genomföra dessa.

Som tidigare har anförts kan Sverige, i synnerhet till följd av rambeslut i tredje pelaren, förutses bli folkrättsligt förpliktad att införa lagstiftning som riktar sig mot utövandet av begränsningsbara fri- och rättigheter. Det kan emellertid inte heller uteslutas att det i framtiden kan bli aktuellt att fatta beslut inom andra pelaren som bedöms ligga inom det riksdagsbundna området och som avser fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Frågan blir då om avsaknaden av särskilda uppskovsprocedurer i samband med rättighetsbegränsande beslut i andra och tredje pelaren uppvägs av möjligheter till granskning i efterhand genom EG-domstolens kontroll.

Härvid kan konstateras att det över huvud taget inte förekommer någon domstolskontroll av beslut i andra pelaren. EG-domstolens prövning i tredje pelaren är begränsad till prövning av lagligheten av rambeslut och andra beslut på talan av kommissionen eller en medlemsstat. Svenska domstolar har visserligen möjlighet att begära att EG-domstolen meddelar förhandsavgöranden i frågor om giltigheten och tolkningen av de aktuella besluten i tredje pelaren. Någon motsvarighet till möjligheten enligt EG-fördraget för enskilda personer att i vissa fall väcka ogiltighetstalan mot EG-beslut existerar dock inte i tredje pelaren. Slutligen kan noteras att eventuella framtida beslut i tredje pelaren på den allmänna straffrättens område kan få ett betydligt mera vidsträckt materiellt tillämpningsområde än vad som är fallet med fri- och rättighetsbegränsande beslut i första pelaren.

Mot den nu anförda bakgrunden menar vi att avsaknaden av särskilda uppskovsprocedurer i samband med rättighetsbegränsande beslut i andra och tredje pelaren inte på samma sätt som i första pelaren uppvägs av den granskning i efterhand som en domstolskontroll innebär. Vid dessa förhållanden kvarstår enligt vår mening behovet av en uppskovsmöjlighet i syfte att förhindra oövertänkta rättighetsbegränsningar. De eventuella förseningar eller låsningar som skulle kunna uppstå i beslutsprocessen i andra och tredje pelaren utgör därvid inte tillräckliga skäl för annan bedömning. Sålunda har vi funnit att övervägande skäl talar mot ett avskaffande av den särskilda uppskovs-

möjligheten vid riksdagens godkännande av beslut i andra och tredje pelaren.

12.1.7 Förslag till ett nytt system för riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet

Vårt förslag: Riksdagen skall ha möjlighet att godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU med det innehåll som enligt regeringens bedömning kommer att bli det slutgiltiga förhandlingsresultatet. Riksdagen skall ha möjlighet att besluta om nödvändiga lagstiftningsåtgärder senare. Riksdagens godkännande skall omfatta också senare ändringar i utkastet till överenskommelse i de fall då sådana ändringar saknar betydelse för riksdagen. Regeringen bör under konstitutionellt ansvar få avgöra om en senare ändring kräver riksdagens godkännande. Även för de nu aktuella överenskommelserna gäller bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor. I samband med en efterföljande granskning av regeringens agerande har riksdagen möjlighet att utkräva ansvar av regeringen enligt bestämmelserna i 12 kap. RF. Den yttersta konsekvensen av ett sådant ansvarsutkrävande framgår av bestämmelserna om mistroendeförklaring.

Inledning

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF föreskriver inte att riksdagen endast kan godkänna en förhandlingsuppgörelse som är slutgiltig i den meningen att den inte kan ändras i något avseende. I lagtexten uppställs inte heller något krav på att riksdagen samtidigt skall ta ställning till både överenskommelsen och de följdbeslut som denna föranleder. Det är emellertid angeläget att i grundlagen uttryckligen kodifiera den ordning som innebär att riksdagen har möjlighet att godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU med det innehåll som enligt regeringens bedömning kommer att bli det slutgiltiga förhandlingsresultatet. Som redan tidigare har anmärkts är rådsbeslut i andra och tredje pelaren därvid att betrakta som internationella överenskommelser i RF:s mening (se avsnitt 12.1.1). Vi anser att en särskild reglering i RF som behandlar riks-

dagens godkännande av sådana överenskommelser i andra och tredje pelaren kan bygga vidare på den nuvarande ordningen enligt 10 kap. 2 §. De fördrag som ligger till grund för EU-samarbetet kommer därvid att styra vilka internationella överenskommelser som en sådan särskild bestämmelse blir tillämplig på.

Riksdagens möjlighet att godkänna en överenskommelse som ännu inte föreligger i slutligt skick

Ett särskilt system för godkännande av överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet innebär med de nu angivna utgångspunkterna att riksdagen kan godkänna en överenskommelse innan den föreligger i slutligt skick. Riksdagen kan alltså godkänna en ännu inte träffad överenskommelse inom andra eller tredje pelaren med det innehåll som enligt regeringens mening kommer att bli det slutliga och bindande förhandlingsresultatet.

Detta var också vad som skedde vid riksdagsbehandlingen av det enda hittills antagna rambeslutet (se avsnitt 12.1.4). I sin proposition redovisade regeringen den senaste skriftliga versionen av utkastet till rambeslut. Vidare redovisade regeringen att överenskommelse i rådet hade träffats om ändringar i utkastet till rambeslut som ännu inte inlutit i texten (prop. 1999/2000:85 s. 4 och 13). Regeringen överlämnade därefter till riksdagen en ny version av utkastet till rambeslut som kompletterats med de överenskomna ändringarna. Riksdagen lade även dessa ändringar till grund för sitt godkännande (bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217).

I detta fall överlämnade regeringen sin proposition till riksdagen efter det att den slutliga politiska överenskommelsen hade träffats i ministerrådet, men innan överenskommelsen om ett rambeslut förelades ministerrådet för antagande (a. prop. s. 4). Riksdagens godkännande bör emellertid kunna inhämtas redan före en politisk överenskommelse om hur det bindande beslutet slutgiltigt skall utformas. När det gäller samarbetet inom tredje pelaren kan visserligen hävdas att en sådan ordning inte ter sig absolut nödvändig eftersom Europaparlamentet skall ha tillfälle att yttra sig innan det fattas ett bindande beslut (artikel 39.1 i Unionsfördraget) och riksdagens godkännande därför kan anstå till dess i vart fall politisk enighet har uppnåtts vid möte i rådet. Den frist om minst tre månader som gäller för parlamentets yttrande kan nämligen utnyttjas för inhämtande av också riksdagens godkännande. I andra pelaren har dock Europaparlamentet inte någon yttranderätt och det bindande beslutet föregås alltså inte regelmässigt av att det träffas en politisk uppgörelse som kan före-

läggas riksdagen. I den mån beslut som fattas inom andra pelaren kräver ett godkännande från riksdagen behöver alltså riksdagen kunna behandla frågan innan förhandlingarna mellan medlemsstaterna har avslutats.

Vi vill i sammanhanget understyrka att den nu förordade ordningen givetvis inte avser fördragsändringar. Om det i lagtexten markeras att godkännande skall avse överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU framgår det enligt vår mening med önskvärd tydlighet att det endast är fråga om sådana överenskommelser som ingås med stöd av de gällande fördragen.

Riksdagens möjlighet att ta ställning till överenskommelsen innan den beslutar om nödvändiga lagstiftningsåtgärder

Enligt Lagrådets tidigare refererade uttalande skulle det inte vara möjligt för regeringen att delta i ett rambeslut om det behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet. Vidare har emellertid också framgått att riksdagen i ett senare sammanhang har gett uttryck för en annorlunda syn på kopplingen mellan godkännandet av ett rambeslut och beslut om nödvändig lagstiftning.

Vi anser att kopplingen mellan godkännandet av en förhandlingsuppgörelse och de konkreta lagförslag som denna påkallar helt bör frånfallas. Regeringen skall således kunna inhämta riksdagens godkännande av en förhandlingsuppgörelse helt oberoende av vid vilken tidpunkt riksdagen skall ta ställning till nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Med en sådan ordning är det möjligt att undvika vissa av de tidsmässiga och praktiska problem som annars är förknippade med dagens ordning. Framför allt ligger vinsten i att riksdagsbeslutet inte behöver försinkas av den beredningsprocess som krävs inför utarbetande av lagförslag. Den processen kan fortgå parallellt med eller efter riksdagsbehandlingen och riksdagen får vid en senare tidpunkt ta ställning till de lagförslag som föranleds av ett beslut inom andra eller tredje pelaren.

Även om riksdagen inte behöver föreläggas några konkreta lagförslag i samband med ett godkännande av en överenskommelse, bör regeringen i sin proposition redovisa vilka lagändringar som kan bli nödvändiga. För att riksdagen t.ex. skall kunna godkänna ett utkast till överenskommelse om harmonisering av nationell lagstiftning bör alltså krävas att regeringen kan göra klart för riksdagen om och – i förekommande fall – hur svensk lagstiftning kommer att behöva ändras som ett resultat av överenskommelsen. I enlighet med de utgångs-

punkter som vi tidigare har angett bör dock inte krävas att regeringen presenterar något färdigt förslag till lagtext. När det gäller överenskommelser som inte påverkar innehållet i lagstiftningen, men som är av större vikt, bör regeringen på motsvarande sätt redovisa vilka mera betydelsefulla konsekvenser som en överenskommelse får.

Enligt 7 kap. 2 § RF skall vid beredningen av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter i den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig. De tidsramar som gäller för antagandet av en överenskommelse i ministerrådet kan i vissa fall antas medföra svårigheter för regeringen att tillämpa ett traditionellt remissförfarande vid beredningen av den proposition som skall ligga till grund för riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF. Vi vill i detta sammanhang peka på möjligheten att i vissa fall helt eller delvis låta beredningen ske i berednings- och referensgrupper som är sammansatta av företrädare för olika departement och centrala förvaltningsmyndigheter resp. företrädare för intresseorganisationer.

Enligt gällande riktlinjer skall regeringen skriftligen avrapportera samtliga ministerrådsmöten till riksdagens kammarkansli och till EU-nämndens kansli inom fem arbetsdagar efter rådsrådets avslutning. Av återrapporten skall bl.a. framgå vilken inställning som regeringen redovisat i rådet (se avsnitt 5 i Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor). Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor (referensgruppen) har i sin slutrapport föreslagit att regeringens skyldighet att redovisa sitt agerande i EU skall regleras i RO samt att redovisningen även skall inbegripa hur agerandet förhåller sig till de ställningstaganden som riksdagen gjort. Med riksdagens ställningstaganden avses därvid betänkanden som kammaren har ställt sig bakom. Referensgruppen har vidare anfört att regeringens redovisning också bör relateras till vad som har framkommit i samrådet i EU-nämnden. Avsikten är därvid enligt referensgruppen att redovisningen skall lämnas i samma former som hittills. Förslaget skall enligt referensgruppen ses som ett förtydligande av regeringens återrapporteringsskyldighet och som en markering av den vikt som bör tillmätas riksdagens uppföljning av regeringens agerande i EU (Riksdagens hantering av EU-frågor – Slutrapport av Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor, 2000, s. 80).

Vi vill i sammanhanget understryka att en ordning där riksdagen först godkänner en kommande förhandlingsuppgörelse inom EU och senare tar ställning till de konkreta lagförslag som överenskommelsen påkallar väl överensstämmer med huvudinriktningen i referensgruppens nyss beskrivna förslag. Med en sådan ordning får riksdagen nämligen

regelmässigt tillfälle att kontrollera om det ingångna åtagandet avviker från vad riksdagen tidigare har godkänt. I samband därmed har riksdagen, som tidigare har nämnts, möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande och utkräva ansvar i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. RF. Den yttersta konsekvensen av ett sådant ansvarskrävande framgår av RF:s regler om misstroendeförklaring. Vi anser därför att en ordning där riksdagen först godkänner en kommande förhandlingsuppörelse och senare tar ställning till konkreta lagförslag ytterligare bidrar till att stärka riksdagens uppföljning av regeringens agerande i EU.

Mot den nu angivna bakgrunden kan riksdagens prövning av de lagförslag som en överenskommelse påkallar beskrivas som ett obligatoriskt kontrollinstrument. Samma slag av obligatoriska kontrollinstrument saknas på områden där riksdagen inte behöver lagstifta eller fatta andra beslut för att uppfylla den överenskommelse som regeringen har ingått. Riksdagens möjlighet att följa upp regeringens agerande är i dessa fall till stor del avhängig hur regeringen fullgör den återrapporteringskyldighet som referensgruppen föreslår skall framgå uttryckligen av RO. Referensgruppen föreslår dock endast att återrapporteringskyldigheten som sådan skall framgå av RO. Förfarandet vid fullgörandet av återrapporteringskyldigheten föreslås inte bli lagfäst utöver vad som redan följer av bestämmelsen i 10 kap. 1 § RO om regeringens skyldighet att varje år lämna en skrivelse till riksdagen med berättelse över verksamheten i EU. I övrigt skall redovisningen liksom hittills kunna lämnas i olika former (a. a. s. 80).

Riksdagens godkännande skall omfatta också vissa senare ändringar i utkastet

Det ligger i sakens natur att en slutlig och bindande överenskommelse i vissa avseenden kan komma att avvika från ett tidigare utkast som godkänts av riksdagen. Gränsen för regeringens behörighet att gå med på sådana ändringar utan att inhämta nytt godkännande dras upp av den konstitutionella princip som fordrar att riksdagen inte utan sitt samtycke skall behöva se sin egen handlingsfrihet beskuren till följd av regeringens agerande på det internationella planet (se avsnitt 12.1.3). Med andra ord kan det inte vara fråga om annat än sådana avvikelser eller kompletteringar som framstår som betydelselösa för riksdagen i dess roll som lagstiftare och utövare av finansmakten. Det låter sig dock knappast göras att uttömmande redovisa vilka ändringar regeringen kan gå med på utan att inhämta formellt riksdagsgodkännande. I

det följande kommer vi emellertid att diskutera även dessa frågor ur några olika aspekter.

Erfarenheten visar också att ett utkast till en överenskommelse som förelagts riksdagen för godkännande därefter kan komma att undergå vissa ändringar som helt saknar betydelse eller endast är av marginell betydelse för svensk del. Det kan inte heller uteslutas att sådana ändringar aktualiseras först efter det att riksdagen har godkänt överenskommelsen.

I fallet med det hittills enda godkända rambeslutet träffades sålunda på ett sent stadium en överenskommelse om att rambeslutet skall omfatta Gibraltar samt att medlemsstaterna skall sätta i kraft de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast ett år efter att det antagits. När regeringen överlämnade sin proposition till riksdagen bifogades en äldre version av utkastet till rambeslut som inte innehöll överenskommelsen om Gibraltar och genomförandetiden. Regeringen upplyste dock om att det i rådet träffats en överenskommelse om ändringen i utkastet till rambeslut och att dessa ändringar ännu inte influerat i texten. Innan utskottsbehandlingen var avslutad överlämnade regeringen till riksdagen en ny version av utkastet till rambeslut som kompletterats med även denna överenskommelse.

När riksdagen väl har godkänt ett utkast till en överenskommelse är det enligt vår mening varken rimligt eller genomförbart att kräva också ett godkännande av ändringar i utkastet som helt faller utanför det riksdagsbundna området. Mot en sådan ordning talar redan det förhållandet att det rent konstitutionellt är möjligt för regeringen att utan riksdagens godkännande sluta en separat överenskommelse beträffande frågor som ligger utanför det riksdagsbundna området. Vi anser att riksdagens krav på insyn och inflytande i dessa fall blir väl tillgodosett genom den informations- och samrådsskyldighet som samverkansbestämmelserna i RO ålägger regeringen gentemot såväl riksdagen som dess utskott och EU-nämnden (se särskilt avsnitt 13.4). Regeringen bör således med riksdagens godkännande anses ingå överenskommelsen med avseende på ändringar som ligger utanför det riksdagsbundna området, och som gjorts efter det att överenskommelsen har underställts riksdagen.

Mot bakgrund av den insyn och det inflytande som riksdagen sålunda är tillförsäkrad anser vi att godkännandet också bör omfatta vissa andra ändringar av mindre betydelse i det utkast som förelagts riksdagen. Inte minst riksdagens tidigare nämnda möjlighet att vid prövningen av lagförslag kontrollera en ingången överenskommelse talar för att denna ordning bör kunna godtas.

Riksdagens godkännande bör sålunda omfatta också vissa smärre ändringar som i och för sig berör det riksdagsbundna området, och som

därför t.ex. skulle påverka utformningen av lagtexten. En annan ordning skulle nämligen medföra att varje ändring som berörde det riksdagsbundna området skulle kräva att riksdagen på nytt lämnade sitt godkännande. De tidsramar som gäller för antagandet av en överenskommelse i ministerrådet skulle i så fall kunna äventyras av att regeringen på nytt måste bereda och underställa riksdagen en proposition i en fråga som ur riksdagens synvinkel måste framstå mest som en ren formsak.

Det är inte möjligt att uttömmande ange vilka ändringar som på så sätt bör kunna undantas från krav på riksdagens godkännande. Enligt vår mening kan det finnas många exempel på ändringar som är oväsentliga från lagstiftarens synvinkel, och som därför inte bör kräva riksdagens godkännande. Ett exempel på en sådan ändring är tidpunkten för när en överenskommelse skall genomföras i medlemsstaterna. I fallet med det hittills enda godkända rambeslutet träffades, som tidigare har nämnts, på ett sent stadium en överenskommelse om att medlemsstaterna skall sätta i kraft de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet senast ett år efter att det har antagits. Vi anser att det i situationer som denna inte vore rimligt att kräva att riksdagen på nytt skall lämna sitt godkännande om tidpunkten för genomförande ändras efter det att riksdagen har fattat beslut i godkännandefrågan.

Sammanfattningsvis skall regeringen alltid vara skyldig att låta riksdagen pröva en blivande överenskommelse som faller inom det riksdagsbundna området. När detta väl har gjorts, skall regeringen anses ingå överenskommelsen med riksdagens godkännande också med avseende på därefter gjorda ändringar i de fall då dessa ändringar är oväsentliga från riksdagens synvinkel. Detta bör anses gälla även om sådana ändringar i och för sig skulle beröra det riksdagsbundna området, t.ex. genom att de påverkar utformningen av lagtexten.

Regeringen bör under konstitutionellt ansvar få avgöra om en ändring skall föreläggas riksdagen för godkännande

Frågan blir då vem som bör avgöra om en ändring är av sådant slag att den skall föreläggas riksdagen för godkännande. Enligt vår mening kan valet i princip bara stå mellan regeringen och det riksdagsorgan som regeringen skall samråda med innan den ingår en överenskommelse med bindande verkan för riket. Härvid kan konstateras att den kontrollmakt som tillkommer konstitutionsutskottet och riksdagen enligt 12 kap. RF vilar på att regeringen är konstitutionellt ansvarig inför riksdagen. Med en ordning där samrådsorganet avgör om en ändring i en kommande förhandlingsuppgörelse skall föreläggas riksdagen för

godkännande skulle regeringens konstitutionella ansvar i nu aktuellt avseende raderas ut.

Enligt vår mening är det högst angeläget att konstitutionsutskottet och riksdagen har möjlighet att fortlöpande granska tillämpningen av en konstitutionell regel som innebär att vissa överenskommelser inte behöver föreläggas riksdagens kammare för godkännande. Behovet av en sådan granskningsmöjlighet understryks ytterligare av vad som har anförts om svårigheterna att uttömmande räkna upp vilka ändringar som undantas från kravet på formellt riksdagsgodkännande. Redan dessa omständigheter talar enligt vår mening med styrka för en ordning som bygger på samma ansvarsfördelning som i övriga fall då regeringen ingår en internationell överenskommelse. Regeringen bör således under konstitutionellt ansvar få avgöra om en ändring är av sådant slag att den skall föreläggas riksdagen för godkännande.

Samråd med riksdagsorgan om ändringar som inte föreläggs riksdagen för godkännande

De nyss anförda svårigheterna att uttömmande ange undantagen från kravet på riksdagsgodkännande medför att desto större vikt måste läggas vid övriga möjligheter till inflytande och insyn för riksdagen i dessa fall. Samverkansbestämmelserna i 10 kap. RO ålägger regeringen att rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer (5§). Vidare har konstitutionsutskottet anført att regeringen också i vissa fall bör samråda med berört utskott innan regeringen tar ställning (bet. 1996/97:KU2 s. 12). Vi vill i sammanhanget understryka att regeringens informations- och samråds-skyldighet i EU-frågor omfattar också de nu aktuella överenskommelserna.

Fråga uppkommer härefter vilken innebörd som bör tillmätas uttalanden av EU-nämnden när samråd äger rum i dessa fall. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 13.4 är uttalanden av EU-nämnden inte bindande för riksdagen i dess helhet eller för andra riksdagsorgan. Samrådet i EU-nämnden påverkar därför inte riksdagens möjligheter att i efterhand kontrollera och utkräva ansvar av regeringen enligt bestämmelserna i 12 kap. RF. Regeringen blir inte i formell rättslig mening bunden av de uttalanden eller ställningstaganden som görs i EU-nämnden. Däremot kan ställningstaganden i EU-nämnden grunda en långtgående politisk skyldighet för regeringen att avstå från att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad en majoritet har gett uttryck för vid samrådet. Vid en efterföljande granskning kan riksdagen

undersöka om regeringen har följt den uppfattning som EU-nämnden har gett uttryck för. Den yttersta konsekvensen av den kritik som kan komma att riktas mot regeringen framgår av RF:s regler om misstroendeförklaring.

I det nu aktuella sammanhanget kunde det i och för sig övervägas att tillmäta den mening som formuleras av en majoritet i EU-nämnden konstitutionellt bindande verkan. Ett sådant system skulle t.ex. kunna innebära krav på uttrycklig accept från en majoritet av EU-nämndens ledamöter för att regeringen skall kunna gå med på ändringar av nu aktuellt slag. Regeringen skulle således bryta mot grundlagen om den ingick en överenskommelse som avvek från ett sådant mandat. En sådan ordning skulle emellertid i grunden skilja sig från vad som eljest gäller beträffande samrådet i EU-nämnden. Detta samråd karakteriseras nämligen av att EU-nämnden inte kan uttala sig på riksdagens vägnar. En helt avgörande invändning mot en ordning med konstitutionellt bindande mandat är att EU-nämndens ställningstagande då skulle binda även riksdagen i dess helhet. Därmed skulle också regeringens politiska ansvar gentemot riksdagen för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt.

Avsaknaden av ett formellt krav på aktivt samtycke från EU-nämnden bör kunna uppvägas av de möjligheter att förtydliga opinionsläget i nämnden som beskrivs i avsnitt 13.4. I ärenden där regeringen har framlagt förhandlingsståndpunkter kan nämnden avsluta sin överläggningar med regeringen med att anta ett skriftligt uttalande. Detta uttalande kan vara en ren tillstyrkan eller avstyrkan av regeringens ståndpunkter. Det kan också innebära en förändring eller tillägg till regeringens förhandlingsposition. Föreligger flera meningar om vad nämnden bör uttala får ordföranden avgöra vilken mening som har de flestas stöd. EU-nämnden bör själv bedöma om och när denna metod för att klarlägga nämndens inställning bör användas.

Riksdagens möjligheter till uppföljning av regeringens agerande i EU

Av vad som tidigare har anförts framgår att riksdagens prövning av de lagförslag som en överenskommelse inom EU påkallar också ger riksdagen tillfälle att kontrollera om det ingångna folkrättsliga åtagandet avviker från vad riksdagen har godkänt. Riksdagens prövning av sådana förslag kan därför ses som ett led i riksdagens uppföljning av regeringens agerande i EU.

I samband därmed har konstitutionsutskottet och riksdagen även möjlighet att ta initiativ till en närmare granskning enligt bestämmelserna i 12 kap. RF. Denna granskning kan komma att avse om rege-

ringen korrekt har tillämpat grundlagsregeln som innebär att vissa överenskommelser inte behöver föreläggas riksdagens kammare för godkännande. Vidare kan granskningen komma att avse huruvida regeringen har gått med på en ändring i en överenskommelse i strid med vad en majoritet av EU-nämndens ledamöter har gett uttryck för i samrådet samt – i förekommande fall – om regeringen haft tillräckligt goda skäl för en sådan avvikelse. Granskningen kan också avse huruvida regeringen vid dessa förhandlingar har beaktat tillkännagivanden av riksdagen samt – i förekommande fall – de skäl som regeringen har redovisat för att avstå från att göra detta.

Enligt vår bedömning borgar samrådsskyldigheten i EU-frågor och de nu beskrivna kontrollmöjligheterna för att regeringen inte kommer att ingå internationella överenskommelser i EU-samarbetet i strid med en tydlig vilja hos riksdagens majoritet.

12.2 En ny överlåtelseregulering

12.2.1 Inledning

Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF kan riksdagen överlåta beslutanderätt till EG. Att bestämmelsen pekar ut EG – och inte EU – har i förarbetena förklarats med att det inom ramen för unionssamarbetet endast var till EG som överlåtelse då kunde komma i fråga. Det övriga samarbete som sker i unionen har ansetts vara av rent folkrättslig karaktär (se avsnitt 10.4.7).

I våra direktiv anges att det under remissbehandlingen av regeringens proposition med anledning av Amsterdamfördraget har påpekats att gränsen mellan EG och EU som helhet med tiden suddas ut och att det därför finns skäl att förbereda en ändring av 10 kap. 5 § RF som innebär att hänvisningen till EG byts ut. Vidare anges i direktiven att även Lagrådet har uttalat att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet.

Mot denna bakgrund anges i våra direktiv att det kan finnas anledning att närmare analysera utvecklingen av pelarstrukturen inom EU och institutionernas roller i de olika pelarna. Beroende på resultatet av analysen kan det enligt direktiven också finnas skäl att överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF. I direktiven ges vi därför i uppdrag att närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet. I

samband därmed skall vi också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Det kan inte anses ligga i uppdraget att helt fristående bedöma och värdera unionens utveckling på sikt. Med andra ord ligger det utanför vårt uppdrag att försöka förutse eller föreslå en viss färdriktning för unionsarbetets framtida utveckling. Däremot skall vi ta ställning till om det mot bakgrund av bl.a. utvecklingen inom EU kan anses motiverat att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

För den fortsatta diskussionen är det enligt vår mening nödvändigt att inledningsvis redogöra för vissa utgångspunkter som vi anser följer redan av uppdraget och dess avgränsning. Dessa utgångspunkter kommer att behandlas i avsnitten 12.2.2 – 12.2.5. Därefter kommer vi i avsnitt 12.2.6 att ta ställning till behovet av förändringar i grundlagen. Slutligen kommer vi i avsnitt 12.2.7 att diskutera utformningen av en ny överlåtelseregulering.

12.2.2 Det överlåtbara området

Vår bedömning: Det bör inte bli möjligt att inom ramen för EU-samarbetet överlåta beslutsbefogenheter i större omfattning än vad som kan ske redan i dag.

En grundläggande princip, även om den inte uttryckligen framgår av RF, är att befogenhet som tillerkänns ett visst organ inte kan överlåtas till något annat organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Denna princip gäller såväl i förhållandet mellan inhemska som gentemot icke-svenska organ. Likaså vilar RF:s föreskrifter om rättskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner för att få verkan för svensk del skall fullgöras av svenska organ. RF medger dock att sådana offentligt-rättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till icke-svenska organ.

Av 10 kap. 5 § första stycket RF framgår att beslutanderätt kan överlåtas till gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i RF och i Europakonventionen. I övrigt föreskrivs inte i lagtexten några uttryckliga begränsningar av möjligheten att överlåta beslutanderätt, varken vad gäller art eller omfattning.

Av motivuttalanden framgår dock att en överlåtelse av beslutsbefogenheter inte kan ske i sådan utsträckning att RF:s bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet får således inte genom överlåtelse av normgivningskompetens urholkas i väsentlig grad. Vidare har i för-

arbetena framhållits att 10 kap. 5 § RF inte kan anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar vissa grundläggande konstitutionella principer utan samtidig ändring av grundlag. Därvid har särskilt pekats på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick, liksom allmän och lika rösträtt. Andra grundläggande konstitutionella principer som särskilt pekats ut är offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen (se avsnitt 10.4.7).

Det kan inte komma i fråga att vare sig expandera eller inskränka det nu definierade överlåtbara området enligt 10 kap. 5 § första stycket RF. Med andra ord är det inte aktuellt att på något sätt rubba gränsen bortom vilken ytterligare överlåtelse av beslutanderätt inte kan ske utan att grundlagen samtidigt ändras. Det är emellertid också viktigt att slå fast att det redan nu överlåtbara området varken utvidgas eller begränsas därför att adressaten för en möjlig överlåtelse ändras. En grundlagsändring som gör det möjligt att inom ramen för EU-samarbetet överlåta beslutanderätt i annat samarbete än gemenskapssamarbetet förändrar således inte i och för sig omfattningen av det enligt RF överlåtbara området. En annan sak är att överlåtelse av beslutanderätt i dag bara kan ske – och har skett – inom ramen för samarbetet i första pelaren, dvs. till EG. I praktiken innebär detta en begränsning av det överlåtbara området. Denna begränsning följer emellertid av de grundläggande EU-fördragen som de ser ut i dag, inte av vår egen grundlag. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF hindrar nämligen inte att nya beslutsområden vid framtida fördragsförhandlingar tillförs EG-samarbetet i första pelaren, exempelvis genom att vissa områden förs över från samarbetet i andra eller tredje pelaren till första pelaren. I sammanhanget kan erinras om att artikel 42 i Unionsfördraget uttryckligen föreskriver att en sådan överföring kan ske från tredje pelaren till första pelaren (se avsnitt 10.6.4). Möjligheten som sådan att överlåta beslutsbefogenheter och på så sätt skapa överstatliga inrättningar påverkas således inte av grundlagsändringar som utvidgar eller inskränker kretsen av möjliga adressater för överlåtelse av beslutanderätt. I det nu aktuella sammanhanget saknar därmed frågan om mera eller mindre överstatlighet betydelse.

12.2.3 Fri- och rättighetsskyddet

Vår bedömning: Möjligheten till överlåtelse av beslutanderätt bör även fortsättningsvis vara villkorad av att EU inom det beslutsområde som överlåtelsen avser vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som ligger i nivå med vårt eget enligt 2 kap. RF och det i Europakonventionen.

Som tidigare framgått har ett svenskt EU-medlemskap inte ansetts vara förenligt med att i grundlagen generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av rätt att fatta beslut som kan begränsa någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. För att markera den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetsskydd föreskrivs emellertid i 10 kap. 5 § första stycket RF att beslutanderätt kan överlåtas till gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i RF och i Europakonventionen. Riksdagen har i sammanhanget uttalat att det för överlåtelse av beslutanderätt krävs att fri- och rättighetsskyddet i EG skall stå i nivå med det svenska. Detta innebär dock inte något krav på en på alla punkter total överensstämmelse mellan det svenska och det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet (bet. 1993/94:KU21 s. 26 f.).

Inför EU-anslutningen bedömde konstitutionsutskottet att det i EG-rätten finns ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som finns i Europakonventionen. Därmed stod det också enligt utskottet i nivå med det skydd vi har i RF utan att till alla delar vara identiskt med detta. Den i grundlagen angivna förutsättningen för överlåtelse ansågs därmed vara uppfylld. Utskottet hänvisade därvid till artikel F (numera artikel 6) i Unionsfördraget, i vilken framhålls att unionen skall respektera den nationella identiteten i medlemsstaterna och som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera grundläggande rättigheter såsom de garanteras i Europakonventionen och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (bet. 1994/95:KU17 s. 15 f.).

I samband med riksdagens behandling av Amsterdamfördraget konstaterade Lagrådet (bet. 1997/98:UU 13 s. 148) att något hinder mot överlåtelse av beslutanderätt till EG inte förelåg. Lagrådet anförde i samband därmed att det enligt Amsterdamfördraget i artikel F.1 skall tas in den föreskriften att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt yttrande att fri- och rättighetsskyddet i EG snarast stärkts genom

Amsterdamfördraget. Utrikesutskottet delade denna bedömning (bet. 1997/98:UU 13 s. 22 och 1997/98:KU9y).

Även fortsättningsvis bör möjligheten till överlåtelse vara villkorad av att EU inom det beslutsområde som överlåtelsen avser vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som ligger i nivå med vårt eget enligt 2 kap. RF och det i Europakonventionen. Därmed är dock inte sagt att det för överlåtelse av beslutanderätt bör krävas en på alla punkter total överensstämmelse mellan det svenska och det EU-rättsliga fri- och rättighetsskyddet.

12.2.4 Formerna för beslut om överlåtelse

Vår bedömning: Det är inte aktuellt att överväga någon förändring av de särskilda beslutsformer som föreskrivs vid överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 5 § första stycket RF.

I 10 kap. 5 § första stycket RF föreskrivs antingen ett kvalificerat beslutsförfarande eller beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag då riksdagen fattar beslut om överlåtelse av beslutanderätt till EG. På så sätt har lagstiftaren velat säkerställa att ett sådant beslut i vart fall omfattas av en betryggande riksdagsmajoritet.

Det är över huvud taget inte aktuellt att göra någon översyn av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF vad avser kravet på särskilda beslutsformer.

12.2.5 En överlåtelseregeln bör spegla konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap

Vår bedömning: En ny överlåtelseregeln bör spegla konsekvenserna av ett svenskt deltagande i EU-samarbetet. Därför kan det inte anses ligga i vårt uppdrag att utforma förslag till en mera allmänt formulerad överlåtelseregeln som även är tillämplig på annat internationellt samarbete än EU-samarbetet.

Det framgår inte uttryckligen av 10 kap. 5 § RF att endast bestämmelsen i första stycket kan användas för överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Ändå är det vår uppfattning att tillkomsthistorien bakom regeln i första stycket, liksom de uttalanden

som gjordes då den infördes, måste leda till slutsatsen att det har varit lagstiftarens avsikt att i detta lagrum uttömmande ange förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt inom allt EU-samarbete.

Vid den tidpunkt då bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF kom till utpekades endast EG som mottagare av beslutanderätt därför att lagstiftaren vid den tiden bedömde att överlåtelse av beslutanderätt endast kunde komma i fråga i förhållande till de tre gemenskaperna. Vi anser att det står oss fritt att med hänsyn till utvecklingen därefter vidhålla eller underkänna denna bedömning. Däremot kan det inte anses ligga i vårt uppdrag att utforma förslag till en mera allmänt formulerad överlåtelseregel som även – i likhet med reglerna i bestämmelsens andra – fjärde stycken – avser annat internationellt samarbete än EU-samarbetet.

Enligt vår mening ligger det också ett betydande egenvärde i att hålla fast vid tanken på en på EU-medlemskapet tydligt inriktad överlåtelseregel. En sådan bestämmelse ger på ett helt annat sätt än en mera allmänt formulerad regel information om konsekvenserna av ett svenskt EU-medlemskap. Dessutom vore det knappast acceptabelt om 10 kap. RF skulle innehålla flera skilda allmänt hållna föreskrifter, med olika rekvisit, och en läsare vore tvungen att studera förarbetena för att förstå att den ena av dem avser EU-samarbetet.

En på medlemskapet inriktad överlåtelseregel skall således spegla konsekvenserna av ett svenskt deltagande i EU-samarbetet.

12.2.6 Reformbehovet

Vår bedömning: Gemenskapssamarbetet behöver inte vara den bästa formen för allt samarbete inom unionens ram som på något sätt kan komma att förutsätta överlåtelse av beslutanderätt. För närvarande finns dock endast möjlighet att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna, dvs. första pelaren. Vid framtida fördragsförhandlingar skulle det svenska handlingsutrymmet utvidgas om riksdagen hade möjlighet att överlåta beslutanderätt också i annat EU-samarbete.

Inledning

Som tidigare framgått har lagstiftaren i samband med tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket RF bedömt att överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet endast kunde komma i fråga i förhållande till de tre

gemenskaperna. I lagrummet pekas därför bara gemenskaperna ut som adressat för överlåtelse av beslutanderätt. Vi anser att en lämplig utgångspunkt för den fortsatta diskussionen kring förändringsbehovet är att försöka spegla den analys av EU:s dåvarande pelarstruktur som låg till grund för utformningen av den aktuella bestämmelsen.

Motivuttalanden vid tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket RF

I den proposition (1993/94:114) som låg till grund för denna bestämmelse konstaterade regeringen (s. 10) att ett ytterligare viktigt steg tagits mot en fördjupad integration genom Maastrichtfördraget som den 1 november 1993 hade trätt i kraft. I anslutning därtill anfördes följande.

Genom fördraget upprättas en union som i sig innesluter dels de tre nuvarande gemenskaperna, dels ett i vart fall inledningsvis rent mellanstatligt samarbete inom utrikes- och försvarspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Inom unionen sker det överstatligt präglade samarbetet fortfarande inom EG, dvs. de tre gemenskaperna, varav den tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen nu endast betecknas Europeiska gemenskapen. Till detta det egentliga EG-samarbetet förs också vissa nya samarbetsområden av vilka det mest långtgående är det som syftar till en ekonomiskt-monetär union.

Vidare konstaterade regeringen att samarbetet inom de andra och tredje pelarna i allt väsentligt var av traditionell mellanstatlig karaktär, även om det skedde inom unionens ram och delvis i dess institutioner. Därvid yttrade regeringen bl.a. följande (s. 12).

Det samarbete som förekommer i dessa pelare förutsätter inte att medlemsländerna överlåter någon beslutanderätt till de gemensamma organen. Därmed ingår i det samarbetet inte heller den särskilda rättsordning som kommit att utvecklas för det egentliga EG-samarbetet. Det medför i sin tur att denna rättsordnings grundläggande principer inte gäller. Det innebär t.ex. att det i det samarbete som sker i den andra och tredje pelaren inte finns några sådana för medlemsstaterna och deras medborgare bindande EG-rättsakter som de förordningar och direktiv som beslutas av EG:s olika organ ... Inte heller är det som huvudregel möjligt att fatta majoritetsbeslut. Betydelsefullt är också att EG-domstolen inte har någon kompetens inom dessa samarbetsområden.

Den del av unionssamarbetet som har konsekvenser ur konstitutionell synpunkt är således det samarbete som ryms inom den första pelaren och då främst inom ramen för Europeiska gemenskapen.

I samband med riksdagsbehandlingen konstaterade konstitutionsutskottet i sitt betänkande (bet. 1993/94:KU21 s. 16) att samarbetet genom Maastrichtfördraget hade fått en vidsträckt omfattning. Utskottet anförde därvid bl.a. följande.

Fördraget liknas ofta vid en konstruktion med tre pelare. Den första pelaren rör det traditionella samarbetet inom Europeiska gemenskapen (EG) enligt de tidigare fördragen. Dessa fördrag undergår nu förändringar på flera viktiga områden. Dessutom har nya verksamhetsområden tillkommit inom första pelaren. Den nya andra pelaren omfattar det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet och den tredje samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Som intressanta områden när det gäller den tredje pelarens samarbete nämns bl.a. asyl- och invandringspolitik och polisiärt samarbete.

Utskottet konstaterade vidare (s. 16 f.) att EU utmärks av en unik blandning av mellanstatliga och överstatliga drag. Till de mellanstatliga hörde enligt utskottet att det är medlemsstaterna som kontrollerar rådet, EU:s mäktigaste organ. Samtidigt konstaterades att besluten i rådet dock i vissa fall kan fattas med kvalificerad majoritet, dvs. mot en minoritets vilja. Existensen av ett direktvalt parlament fick enligt utskottet betecknas som ett överstatligt inslag. Därvid noterade utskottet att Europaparlamentet, innan Unionsfördraget slöts, i stort sett enbart haft rätt till information, samråd eller samarbete med de beslutsfattande organen. Genom Unionsfördraget hade emellertid parlamentet tilldelats ytterligare viktiga beslutsbefogenheter. De tydligaste överstatliga dragen framkom emellertid enligt utskottets mening i EG:s rättsordning, såsom den hade utformats genom allmänna uttalanden i samband med avgöranden av EG-domstolen. Domstolens uttalanden hade klargjort att medlemsstaterna inom begränsade områden har överlåtit nationella beslutsbefogenheter till de gemensamma institutionerna som har upprättats genom fördragen. Normbeslut som fattas gemensamt i rådet med stöd av dessa befogenheter binder även enskilda individer och företag i medlemsstaterna. Vidare anförde utskottet följande (s. 17 f.).

Utskottet vill vidare understryka att det överstatligt präglade samarbetet endast återfinns inom den första pelaren av EU-samarbetet. Inom de områden som tillkommit genom Maastrichtfördraget är samarbetet traditionellt mellanstatligt. På dessa områden förutsätter samarbetet i allt väsentligt nationella beslut. Det bör framhållas att våra åtaganden på dessa områden genom våra egna beslut kan ges en generell och långsiktig karaktär, men i sista hand bestämmer vi själva hur långt vi vill gå i detta samarbete. En anslutning till samarbetet på dessa mellanstatligt präglade områden innebär dock, som utskottet ser det, att vi ställer oss bakom de syften som sam-

arbetet har. Därmed förväntar sig de övriga medlemsstaterna att Sverige lever upp till de förpliktelser som vi iklätt oss.

Även inom den första pelarens samarbetsområden finns delar där samarbetet kan sägas ha mellanstatlig karaktär. Det gäller t.ex. på områdena för skatter, gränskontroll, kultur samt industri- samt utvecklingssamarbete. Besluten på dessa områden förutsätter som regel enhällighet i ministerrådet och förverkligas genom nationell lagstiftning. Möjligheten kvarstår för medlemsstaterna att vidta åtgärder om inte EU gör det. I motsats härtill kan överstatligheten på andra områden ta sig mycket tydliga uttryck. När det t.ex. gäller den inre marknaden är normgivningen förbehållen EU:s institutioner och kan genomföras med kvalificerad majoritet i rådet. Normgivningen blir direkt tillämplig rätt i medlemsländerna. Dessa två typer av beslutsordningar representerar extrempunkterna på en skala, och därmed finns olika slag av beslut som på varierande sätt kombinerar mellanstatliga och överstatliga element.

Även utvecklingen inom EU är enligt utskottet komplicerad och delvis motsägelsefull när det gäller förhållandet mellan överstatliga och mellanstatliga inslag. Å ena sidan har genom Maastrichtfördraget området där besluten fattas med kvalificerad majoritet utvidgats. Europaparlamentet vars roll hittills i allt väsentligt har varit rådgivande, får vissa veto-liknande befogenheter i lagstiftningsprocessen. Å den andra sidan skall den s.k. subsidiaritetsprincipen gälla på de områden där såväl medlemsstaterna som EU har beslutskompetens. EU skall på dessa områden handla endast om och i den utsträckning som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och åtgärden därför, på grund av sin omfattning och sina verkningar, bättre kan utföras av gemenskapen.

Förändringar genom Amsterdamfördraget

Den hittills gjorda genomgången visar att lagstiftaren vid tillkomsten av 10 kap 5 § första stycket RF inte bara ur konstitutionell synvinkel gjorde en strikt åtskillnad mellan, å ena sidan, gemenskapssamarbetet i *första pelaren* och, å andra sidan, övriga delar av unionssamarbetet. Uppdelningen baserades bl.a. på det faktum att EG-domstolen enligt Maastrichtfördraget inte hade kompetens inom samarbetsområdena i andra och tredje pelaren, vilket medförde att gemenskapsrättsliga principer inte gällde för detta samarbete. Ett annat särskiljande drag angavs vara att beslut i första pelaren fattades med kvalificerad majoritet och att normbeslut i denna pelare i vissa fall binder även enskilda i medlemsstaterna. Dessa inslag ansågs stå i stark kontrast mot samarbetet i de två andra pelarna, som i allt väsentligt förutsatte nationella beslut. Ytterligare ett särskiljande inslag angavs vara att det direktvalda parlamentet hade viktiga beslutsbefogenheter i första pelaren.

I samband med riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget uttalade Lagrådet att det delade den uppfattning som kommit till uttryck i ett remissyttrande från Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, nämligen att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet (bet. 1997/98:UU13 s. 147). Enligt våra direktiv skall vi analysera denna fråga. Vi anser att redan en tämligen översiktlig genomgång av förändringarna som följer av Amsterdamfördraget medger vissa slutsatser härvidlag.

Vad först gäller förhållandet mellan gemenskapssamarbetet och samarbetet i *andra pelaren* kan konstateras ökade likheter framför allt vad avser beslutsförfarandena. Inom gemenskapssamarbetet är beslutsfattande med kvalificerad majoritet det normala förfarandet (se avsnitt 10.6.2). I andra pelaren gäller i princip fortfarande ett krav på enhällighet för samtliga beslut. I syfte att effektivisera beslutsfattandet i andra pelaren har emellertid genom Amsterdamfördraget införts beslutsfattande med kvalificerad majoritet för vissa beslut. En medlemsstat kan dock alltid motsätta sig att beslutet fattas med kvalificerad majoritet under återopande av viktiga och uttalade skäl som rör nationell politik. Om någon stat inlägger veto på detta sätt, skall beslut inte fattas. Rådet kan dock, med kvalificerad majoritet, besluta att föra frågan vidare till Europeiska rådet som fattar beslut med enhällighet. Också en rådsmedlem som har avstått från att rösta blir enligt huvudregeln bunden av det beslut som fattas. Det finns dock möjlighet för en medlemsstat att i vissa fall göra ett s.k. konstruktivt avstående. I ett sådant fall är medlemsstaten i fråga inte bunden av beslutet, men accepterar att unionen blir bunden och förbinder sig att avstå från att handla i konflikt med övriga medlemsstaters beslut. Om de rådsmedlemmar som avstår på detta sätt företräder mer än en tredjedel av rösterna kan rådet dock inte fatta något beslut (se avsnitt 10.6.3).

I övrigt kan konstateras att GUSP enligt huvudregeln skall finansieras via EG:s budget, bortsett från utgifter i samband med operationer som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser (artikel 28.3 i Unionsfördraget). Europaparlamentet torde därigenom få ett visst indirekt inflytande över utformningen av GUSP (se Jaap de Zwaan i *The European Union after Amsterdam – A Legal Analysis*, 1998, s. 189).

Vad därefter beträffar förhållandet mellan gemenskapssamarbetet och samarbetet i *tredje pelaren* kan konstateras att rambesluten, som uttryckligen skall vara bindande för medlemsstaterna, har utformats med gemenskapsdirektiven i artikel 249 i EG-fördraget som förebild. Detta innebär att det är fråga om instrument som är bindande med avseende på det resultat som skall uppnås, men som överlämnar till

medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för implementeringen på nationell nivå. Rambeslut kan antas i syfte att harmonisera lagar och andra författningar i medlemsstaterna. Fördraget föreskriver dock uttryckligen att rambesluten inte skall ha direkt effekt. Vidare kan noteras att rådet också kan fatta majoritetsbeslut i frågor som rör genomförandet av beslut och konventioner (se avsnitt 10.6.4).

Som bekant har EG-domstolen en mycket stark och central ställning i gemenskapssamarbetet i första pelaren, bl.a. genom möjligheten att meddela förhandsavgöranden (artikel 234 i EG-fördraget), genom möjligheten att pröva talan om fördragsbrott (artiklarna 226–227 i EG-fördraget) samt genom möjligheten att pröva ogiltighetstalan beträffande rättsakter (artikel 230 i EG-fördraget). Vidare kan domstolen enligt EG-fördraget i vissa fall pröva tvister mellan medlemsstaterna (artikel 239). På grundval av gemenskapsfördragen har domstolen utvecklats gemenskapsrättens särdrag med bl.a. doktrinen om gemenskapsrättens direkta effekt och företräde framför nationella rättsregler. I tredje pelaren har EG-domstolens ställning stärkts genom Amsterdamfördraget. Enligt artikel 35 i Unionsfördraget ges medlemsstaterna möjlighet att godta domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende giltighet och tolkning av bl.a. rambeslut. Medlemsstaterna kan välja vilka nationella domstolar som skall få begära förhandsavgörande. Därvid kan medlemsstaterna antingen välja att enbart låta den högsta nationella domstolen inhämta förhandsavgörande. Alternativt kan medlemsstaterna låta alla nationella domstolar göra detta. Sverige har valt det sistnämnda alternativet. Domstolen är dock inte behörig att pröva giltigheten eller proportionaliteten av insatser som polis eller andra brottsbekämpande organ gör i medlemsstaterna eller av medlemsstaternas utövande av sitt ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Vidare har domstolen tillagts behörighet att granska lagenligheten av bl.a. rambeslut på talan av en medlemsstat eller kommissionen. Domstolen har också behörighet att avgöra vissa tvister mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och kommissionen.

I samarbetet inom första pelaren har Europaparlamentet som huvudregel medbeslutanderätt tillsammans med rådet när det gäller lagstiftningsfrågor (se avsnitt 10.6.2). Amsterdamfördraget har inte medfört någon sådan ställning för parlamentet på tredje pelarens område. Parlamentets inflytande har dock stärkts. Framför allt märks att rådet är skyldigt att höra parlamentet innan rådet fattar beslut enligt artikel 34.2 b–d, dvs. beträffande rambeslut, beslut och konventioner. Parlamentet skall lämna sitt yttrande inom den tidsfrist som rådet har bestämt. Tidsfristen får dock inte vara kortare än tre månader. Först efter fristens utgång får rådet fatta beslut (se avsnitt 10.6.4).

Vårt ställningstagande till behovet av en reform

De förarbetsuttalanden som gjordes i samband med tillkomsten av den aktuella grundlagsbestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF ger inte längre en fullt rättvisande bild av samarbetet i EU:s olika pelare. Fördragsutvecklingen har efter Maastrichtfördraget på flera olika sätt gått i riktning mot en mindre strikt uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet.

Vi har således kunnat notera ett ökat inslag av beslutsfattande med kvalificerad majoritet, särskilt i andra pelaren. Till skillnad från vad som är fallet i första pelaren kvarstår dock den yttersta vetorätten för medlemsstaterna, utom på tämligen perifera områden i tredje pelaren som saknar betydelse för interna svenska förhållanden. Vi har också, särskilt i tredje pelaren, kunnat notera en stärkt roll för Europaparlamentet, dock inte någon direkt medbeslutanderätt i lagstiftningsfrågor på samma sätt som i första pelaren. Vidare har i tredje pelaren införts beslutsformer som uttryckligen binder medlemsstaterna – dock inte enskilda rättssubjekt – på samma sätt som i gemenskaps-samarbetet. Slutligen har vi kunnat konstatera att EG-domstolen har fått en direkt på Unionsfördraget grundad kompetens i tredje pelaren. Genom Amsterdamfördraget har det i denna pelare införts flera olika former för domstolsprövning med direkt förebild från gemenskaps-samarbetet. Det är ännu för tidigt att uttala sig om i vilken utsträckning frukterna av EG-domstolens rättsbildande verksamhet i gemenskaps-samarbetet kommer att få genomslag i tredje pelaren. Att det gemenskapsrättsliga arvet kommer att få betydelse för domstolens rätts-tillämpande verksamhet i tredje pelaren torde dock vara ställt utom allt tvivel.

Fråga uppkommer då om det mot bakgrund av den nu beskrivna fördragsutvecklingen finns anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF för att på så sätt möjliggöra överlåtelse av beslutanderätt inom andra delar av unionssamarbetet än gemenskaperna. Som vi redan inledningsvis har slagit fast ligger det utanför vårt uppdrag att försöka förutse eller föreslå en viss färdriktning för unionssamarbetets framtida utveckling. Däremot har vi att ta ställning till om det mot bakgrund av bl.a. utvecklingen inom EU kan anses motiverat att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Enligt vår mening leder den nu beskrivna fördragsutvecklingen inte i sig till några bestämda slutsatser om hur unionssamarbetet kommer att utvecklas på sikt. Grunden för unionssamarbetet är nämligen strikt folkrättslig. Det är fråga om ett samarbete mellan suveräna stater. Dessa stater har slutit traditionella folkrättsliga fördrag och är därför, som det ibland brukar uttryckas, fördragens herrar. Frågan om hur

unionssamarbetet kommer att utvecklas i framtiden är med andra ord ytterst av rent politisk art och kommer att avgöras vid förhandlingar mellan medlemsstaterna.

Därmed flyttas uppmärksamheten över till en annan framtidsaspekt som vi tillmäter avgörande betydelse för bedömningen av om överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF bör ändras. Det gäller frågan om vilket handlingsutrymme vårt land bör ha inför framtida förhandlingar om ändringar av EU:s grundläggande fördrag.

Inledningsvis är det därvid viktigt att slå fast att de utgångspunkter som har angetts i avsnitten 12.2.2 – 12.2.5 drar upp ramarna för en eventuell reform. Det är således uteslutet att ändra omfattningen av det överlåtbara området liksom kravet på att fri- och rättighetsskyddet skall ligga i nivå med det svenska. Även de särskilda beslutsformerna vid beslut om överlåtelse bör kvarstå oförändrade. Vidare måste också en ny överlåtelseregel tydligt spegla konsekvenserna av ett svenskt deltagande i EU-samarbetet. Mot den nu angivna bakgrunden återstår således endast att ta ställning till om det svenska handlingsutrymmet med avseende på kretsen av möjliga adressater för överlåtelse bör förändras inför framtida förhandlingar om fördragsändringar.

Teoretiskt är det möjligt att tänka sig en rad olika situationer där behov kan uppkomma av att överlåta beslutanderätt till annan adressat än EG. Sålunda skulle t.ex. vissa fördragsändringar beträffande andra eller tredje pelaren kunna förutsätta överlåtelse av beslutanderätt. Vidare är det hypotetiskt sett tänkbart att behov av att överlåta beslutanderätt kan uppkomma om vissa beslutsområden avsöndras från gemenskapssamarbetet i första pelaren. Ett möjligt motiv för en sådan åtgärd vore att medlemsstaterna önskade undvika sådana konsekvenser av en fördragsändring som annars kunde vara förknippade med gemenskapsrättens särdrag och institutionernas speciella roll och ställning i första pelaren. Här behöver endast kort hänvisas till EG-domstolens betydelse som högsta uttolkare av gemenskapsrätten och kommissionens roll som övervakare av att medlemsstaterna efterlever gemenskapsrätten. Givetvis är det också rent teoretiskt möjligt att behov av att överlåta beslutanderätt kan uppstå om helt nya frågor tillförs unions-samarbetet genom fördragsändringar som inte berör gemenskapssamarbetet i första pelaren. Slutligen skulle det också kunna uppkomma behov av att överlåta beslutanderätt till annan adressat ifall den organisatoriska ramen för EU-samarbetet förändras i grunden, t.ex. genom att EG som organisation upphör och ersätts av andra samarbetsformer.

I sammanhanget har vi funnit anledning att särskilt uppmärksamma tre problemsituationer som kan uppstå om lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF inte har ändrats vid framtida fördragsrevisioner.

Den första potentiella problemsituationen hänger samman med RF:s föreskrifter om regeringens konstitutionella befogenhet att ingå, ändra och säga upp internationella överenskommelser. En grundläggande princip, även om den inte uttryckligen framgår av RF, är att befogenhet som tillerkänns ett visst organ inte kan överlåtas till något annat organ utan uttryckligt grundlagsstöd. RF medger visserligen att riksdagen i vissa fall överlåter regeringens traktatstiftande makt till icke-svenska organ med stöd av 10 kap. 5 § andra stycket RF. Som vi tidigare har konstaterat torde dock endast överlåtelseregeln i första stycket vara avsedd för EU-samarbetet.

Vid angivna förhållanden saknas alltså i praktiken möjlighet att överlåta regeringens traktatstiftande makt i EU-samarbetet utanför gemenskaperna. Så länge systemet med vetorätt finns kvar vid majoritetsomröstningar inom andra och tredje pelaren torde detta inte ge upphov till några problem. Om det i samband med framtida fördragsändringar skulle krävas att vetorätten slopas blir situationen dock en annan. Vid riksdagens behandling av Amsterdamfördraget konstaterade konstitutionsutskottet i sammanhanget att några beslutsbefogenheter inte överlämnades inom andra pelaren mot bakgrund av den vetorätt som kvarstår vid beslutsfattande med kvalificerad majoritet (bet. 1997/98:UU13 s. 127). Lagrådet konstaterade att de beslut om genomförandeåtgärder som kan fattas med kvalificerad majoritet i tredje pelaren måste antas avse endast praktiska frågor som i allt fall inte ankommer på svenska myndigheter (a. bet. s. 148).

Mot denna bakgrund anser vi att slopande av vetorätten i det EU-samarbete som i dag bedrivs i andra och tredje pelaren förutsätter överlåtelse av sådana beslutsbefogenheter som hänför sig till regeringens traktatstiftande makt.

Den andra potentiella problemsituationen hänger samman med det faktum att RF:s föreskrifter om rättskipning och förvaltning vilar på förutsättningen att dessa funktioner för att få verkan för svensk del skall fullgöras av svenska organ. RF medger visserligen att sådana offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till icke-svenska organ med stöd av 10 kap. 5 § fjärde stycket RF. Som vi tidigare har konstaterat torde dock endast överlåtelseregeln i första stycket vara avsedd för EU-samarbetet. Detta medför krav på riksdagsbeslut enligt de kvalificerade förfaranden som anges i bestämmelsen också vid överlåtelse av sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte avser myndighetsutövning (se avsnitt 10.4.7). Förvaltningsuppgifter som inte avser myndighetsutövning kan exempelvis bestå i myndighetsbeslut som över huvud inte berör enskild eller visserligen riktas mot enskild men saknar klart påvisbar betydelse för denne (se Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 7 uppl., 1992, s. 33).

Vid angivna förhållanden saknas alltså i praktiken möjlighet att överföra "svenska" förvaltningsuppgifter i unionssamarbetet utanför gemenskaperna. Detta gäller också i fall då sådana uppgifter inte avser myndighetsutövning. Vad som skall betraktas som "svenska" uppgifter får bedömas från fall till fall med utgångspunkt från anknytningen till ett svenskt statsintresse. Inom rättsområden där det normalt föreligger ett starkt svenskt statsintresse – som t.ex. inom straffrätt och lagstiftning om folkhälsa, allmän ordning och säkerhet m.m. – ter det sig många gånger naturligt att förutsätta att uppgiften är svensk (se RF 10:5, SOU 1984:14, s. 89). Rent konkret skulle det alltså i dessa fall t.ex. kunna röra sig om uppgifter som innefattar viss registerföring som visserligen avser svenska förhållanden men som är av ingen eller endast obetydlig vikt för enskilda svenska medborgare.

Den tredje potentiella problemsituationen hänger samman med möjligheten för vissa medlemsstater att bedriva ett närmare samarbete (s.k. flexibel integration). I takt med att EU utvidgas och medlemskretsen blir mer heterogen, kan en ökad flexibilitet bli nödvändig för att säkerställa att utvidgningen inte omöjliggör ett fortsatt fördjupat samarbete. Bestämmelserna i detta ämne finns i artiklarna 43 – 45 i Unionsfördraget. Till detta kommer specifika bestämmelser för första och tredje pelarna i artikel 11 i EG-fördraget resp. artikel 40 i Unionsfördraget (se avsnitt 10.6.4). I sammanhanget kan också nämnas att Nicefördraget, som enligt planerna skall undertecknas i Nice den 26 februari 2001, efter ikraftträdandet kommer att öppna viss möjlighet till ett närmare samarbete på andra pelarens område, dock inte i frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser.

De medlemsstater som bestämmer sig för att gå vidare i ett närmare samarbete får enligt dessa bestämmelser därvid använda sig av de institutioner som upprättas dels enligt Unionsfördraget, dels enligt EG-fördraget. I dessa fall kan behov uppstå av att överlåta beslutanderätt inom ramen för unionssamarbetet till annan adressat än EG. Vi menar nämligen att beslutsbefogenheterna i dessa fall tillkommer institutionerna, inte i deras egenskap av gemenskapsinstitutioner, utan i den roll dessa institutioner tilldelas i det närmare samarbetet. Om Sverige skulle önska delta i ett sådant närmare samarbete, kan det uppstå behov av att överlåta beslutsbefogenheter till adressater som inte omfattas av tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § första stycket RF i dess nuvarande lydelse.

Såvitt vi har kunnat utröna förestår inte några omedelbara förändringar av unionssamarbetet som skulle förutsätta överlåtelse av beslutanderätt i andra EU-sammanhang än EG-samarbetet. Vid ställningstagandet till behovet av en ny överlåtelserregel är det dock enligt vår mening viktigt att beakta att det kan ta upp till fyra år innan det är

möjligt för riksdagen att slutligt anta en grundlagsändring. Det är således väsentligt att grundlagen, om möjligt, tillgodoser inte enbart ett omedelbart förestående behov, utan också sådana behov som kan uppkomma på sikt.

Det går inte nu att överblicka hur unionsarbetet kommer att förändras på längre sikt. Noteras kan emellertid att 13 länder i Öst- och Sydeuropa är kandidater för medlemskap i unionen. Förhandlingar om medlemskap har inletts med samtliga kandidatländer utom Turkiet. Enligt vår mening ligger det nära till hands att anta att den nu förestående utvidgningsprocessen i vart fall på sikt kommer att leda till vissa förändringar av unionsarbetet. Det är emellertid i detta sammanhang varken genomförbart eller lämpligt att försöka bedöma i vilken riktning utvecklingen kommer att gå.

Tidigare har slagits fast att vi tillmäter frågan om vårt lands handlingsutrymme inför framtida förhandlingar om ändringar av EU:s grundläggande fördrag avgörande vikt vid ställningstagandet till om överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF bör ändras. Vidare har vi kunnat konstatera att överlåtelse av beslutanderätt inom unionsarbetets ram i dag endast kan ske till EG. Frågan blir då om gemenskapssamarbetet självklart är den bästa formen för allt unionsarbete som på något sätt kan komma att kräva överlåtelse av beslutsbefogenheter. Vi menar att så inte behöver vara fallet. Därför anser vi att det skulle innebära en fördel för Sverige om grundlagen redan nu ändras på så sätt att riksdagen ges möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet i stället för, som i dag, enbart inom gemenskapssamarbetet.

En sådan ändring av grundlagen skulle utrusta vårt land med större handlingsutrymme inför framtida förhandlingar, t.ex. i anslutning till medlemsutvidgningen. Ändringen skulle också ge Sverige ökad möjlighet att aktivt ta del i framtida samarbete inom unionens ram som inte nödvändigtvis involverar hela gemenskapsstrukturen.

Som tidigare har framgått utmärks EU av en unik blandning av mellanstatliga och överstatliga inslag. Överlåtelse av beslutsbefogenheter kan i konkreta fall leda till ökad överstatlighet i EU-samarbetet liksom i annat internationellt samarbete.

Frågan i vad mån EU utvecklas i riktning mot mera överstatlighet inom olika områden har varit föremål för debatt, bl.a. i samband med riksdagens godkännande av Amsterdamfördraget. Flera olika svar har getts i debatten, eller i vart fall har skilda betoningar kommit till uttryck, sannolikt delvis beroende på vad som har lagts i begrepp som mellanstatlighet och överstatlighet. I det nu aktuella sammanhanget är det emellertid viktigt att framhålla att diskussionen om mellanstatlighet eller överstatlighet i samband med överlåtelse av beslutanderätt baserar

sig på att beslutsbefogenheter överlämnas, inte till *vem* dessa befogenheter överlämnas. Graden av mellanstatlighet eller överstatlighet kan naturligtvis vara beroende av i vilken utsträckning mottagaren av en viss beslutsbefogenhet redan tidigare har mottagit andra beslutsbefogenheter. Detta förändrar emellertid inte det grundläggande faktum att diskussionen om mellanstatlighet resp. överstatlighet avser objektet för överlåtelsen, inte mottagaren av beslutanderätt.

En grundlagsändring som gör det möjligt att inom ramen för EU-samarbetet överlåta beslutanderätt i annat samarbete än gemenskaps-samarbetet förändrar inte i och för sig omfattningen av det enligt RF överlåtbara området. Som redan tidigare har påpekats saknar därmed frågan om mera eller mindre överstatlighet relevans i det nu aktuella sammanhanget.

12.2.7 Utformningen av en ny överlåtelseregler

Vårt förslag: Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF bör ändras i syfte att ge riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för hela unionssamarbetet. Av grundlagen bör framgå att överlåtelse inte kan ske av sådan beslutanderätt som rör principerna för statskicket. De särskilda beslutsformerna skall bibehållas, liksom kravet på ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i RF och i Europakonventionen.

En överlåtelseregler som är särskilt inriktad på EU-medlemskapet

Sverige är medlem i EU och part i de fördrag som ligger till grund för unionen (se artikel 1.1 i Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen). Den nuvarande överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF medger endast att riksdagen överlåter beslutanderätt till "Europeiska gemenskaperna". Uttrycket "Europeiska gemenskaperna" inbegriper en hänvisning till tre mellanfolkliga organisationer: Europeiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen. I det föregående har vi tagit ställning för en förändring av den nyss nämnda överlåtelseregeln som gör det möjligt att inom ramen för EU-medlemskapet överlåta beslutanderätt också i samarbete utanför gemenskapssamarbetet. Frågan blir då hur en sådan på EU-medlemskapet särskilt inriktad överlåtelseregler skall se ut.

En möjlighet kunde vara att i lagtexten utpeka "Europeiska unionen" som mottagare av beslutanderätt. Detta leder emellertid tankarna till EU som en organisation med egen juridisk personlighet. Medlemsstaterna har inte uttryckligen i fördrag gett unionen sådan rättssubjektivitet. Vid angivna förhållanden torde det varken vara lämpligt eller genomförbart att i lagtexten försöka namnge det eller de organ som i framtiden kan komma att stå som mottagare vid överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för annat unionssamarbete än gemenskaperna.

Det sagda behöver emellertid inte omöjliggöra en på medlemskap särskilt inriktad regel. EU torde under den tid som nu kan överblickas utgöra den organisatoriska ramen för den verksamhet inom vilken överlåtelse i framtiden kan komma att ske. För detta talar bl.a. att flera medlemsstaters konstitutioner på olika sätt innehåller hänvisningar till EU (se kapitel 11). En sådan författningsteknisk lösning har valts i t.ex. den tyska konstitutionen (*Grundgesetz*). I artikel 23 punkt 1 föreskrivs bl.a. följande.

Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen.

I bestämmelsen konstateras sålunda att Tyskland, för att förverkliga ett enat Europa, deltar i utvecklandet av den europeiska unionen som, anges det, är förpliktad att iaktta "demokratiska, rättsstatliga, sociala och federativa principer liksom också subsidiaritetsprincipen" samt också innefattar ett "skydd för grundläggande rättigheter som i det väsentliga är jämförbart med" det som den tyska grundlagen ger. I anslutning här till ges en särskild regel om att "överlåtelse av beslutsbefogenheter kan ske genom lag med Förbundsrådets samtycke" (se även avsnitt 11.14).

En lösning med den nu beskrivna inriktningen gör det möjligt att överlåta viss beslutanderätt, oavsett om beslutanderätten utövas av en institution inom EG-samarbetet i första pelaren eller inom ramen för annat unionssamarbete. Sålunda skulle det med en sådan regel vara möjligt att överlåta beslutanderätt utanför EG-samarbetet, t.ex. om EU i framtida fördrag skulle ges kompetens att ingå för medlemsstaterna bindande avtal med tredje land eller med andra internationella organisationer på samma sätt som nu är möjligt enligt EG-fördraget (artikel 300).

I lagtexten bör detta komma till uttryck på så sätt, att riksdagen ges möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU. Som tidigare har slagits fast skall möjligheten till överlåtelse därvid vara villkorad av att fri- och rättighetskyddet inom den del av samarbetet till vilken överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i Europakonventionen.

Överlåtelse kan ske av sådan beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket

Av lagtexten i 10 kap. 5 § första stycket RF framgår att beslutanderätt kan överlåtas till gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i RF och i Europakonventionen. I övrigt föreskrivs inte i lagtexten några förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt.

Den svenska grundlagen, liksom nuvarande medlemsländers konstitutioner, återspeglar och vilar emellertid på det förhållandet att det egna landet är en suverän stat med demokratiskt statskick. I RF klargörs detta redan i dess första kapitelns första paragrafs första mening: ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.”. I motiven till den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF har dessutom framhållits att överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av denna bestämmelse inte kan ske i sådan utsträckning att RF:s bestämmelser om statskickets grunder upphör att vara giltiga. Därvid har särskilt understrukits att normgivningskompetens inte får överlåtas på sätt som i väsentlig grad urholkar riksdagens ställning som det främsta statsorganet. Vidare har betonats att bestämmelsen inte heller öppnar möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar grundläggande principer i vårt konstitutionella system. I detta sammanhang har särskilt pekats på den fria åsiktsbildningens betydelse för vårt statskick (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f.).

Vid införandet av en ny överlåtelseregel i 10 kap. 5 § första stycket RF bör enligt vår mening dessa grundsatser komma till uttryck också i lagtexten. Lämpligen bör lagtexten i en ny bestämmelse därvid utformas på så sätt, att det i texten anges att överlåtelse kan ske av sådan beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Med en sådan regel ges vidare grundlagsstöd för en sådan tolkning av EG-rättsakter som konstitutionsutskottet uttalat sig om i det nyss nämnda betänkandet.

Samma överlåtbara område i allt EU-samarbete

Vi har tidigare kommit fram till att intresset av ett större svenskt handlingsutrymme inför framtida förhandlingar, t.ex. i anslutning till medlemsutvidgningen, talar för att det överlåtbara området i 10 kap. 5 § första stycket RF bör bestämmas på samma sätt, oavsett om en överlåtelse avser gemenskapssamarbetet eller annat samarbete inom EU:s ram. Därmed kan den svenska konstitutionella situationen inte heller bli något argument för att föra över nya beslutsområden till första pelaren.

Det är dock mycket viktigt att framhålla att den nu föreslagna ändringen av grundlagen inte i sig medför någon överlåtelse av beslutanderätt till unionen. Sveriges förhållande till EU påverkas alltså inte på något sätt av den grundlagsändring som nu föreslås. Det är riksdagen som vid sin behandling av framtida förslag till fördragsändringar bestämmer om möjligheten till överlåtelse skall utnyttjas. För att beslutanderätt då skall kunna överlåtas krävs dels att riksdagen godkänner en sådan ändring av fördragen, dels att riksdagen fattar beslut i särskild ordning om överlåtelse av beslutanderätt. Riksdagen kan besluta om sådan överlåtelse antingen med tre fjärdedels majoritet av de röstande eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Del V Informations- och samråds-
skyldigheten i EU-frågor

13 Bakgrund

13.1 Inledning

Enligt våra senaste tilläggsdirektiv har vi fått i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Utgångspunkten för detta uppdrag är att den skyldighet för regeringen att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor som för närvarande följer av bestämmelser i RO oförändrad skall föras över till RF. I direktiven anges att bestämmelsen skall vara övergripande och inte reglera vilket riksdagsorgan som regeringen skall samråda med samt att de närmare bestämmelserna om hanteringen i riksdagen även i fortsättningen bör meddelas i RO. Vi skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som vi finner motiverade. I direktiven påpekas att Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor (referensgruppen) har behandlat samma fråga i sin slutrapport som lämnades i juni i år samt att referensgruppens slutrapport innehåller förslag till reglering som bör vara av intresse för vårt arbete.

Mot den angivna bakgrunden kan konstateras att vårt uppdrag i denna del är väl avgränsat. Bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor finns för närvarande samlade i 4 och 10 kap. RO. Det bör understrykas att vi inte har i uppdrag att lämna förslag som innebär någon ändring i sak av dessa bestämmelser. Sammanfattningsvis innebär detta att uppdraget inskränker sig till att lämna förslag till en grundlagsreglering som markerar den stora vikt som tillmäts regeringens informations- och samrådsskyldighet.

Frågan om en grundlagsreglering av informations- och samrådsskyldigheten har tidigare varit föremål för behandling i utrednings- och riksdagssammanhang. Dessutom innehåller referensgruppens slutrapport förslag till reglering som bör vara av intresse för vårt arbete. I avsnitt 13.2 redovisas därför vissa tidigare uttalanden i frågan om en grundlagsreglering av regeringens informations- och samrådsskyldighet. Därefter redovisas i avsnitt 13.3 referensgruppens förslag i nu aktuella delar. För diskussionen om hur en grundlagsreglering lämpligen bör utformas är det emellertid också av vikt att belysa innebörden

av informations- och samrådsskyldigheten. Detta kommer att ske i avsnitt 13.4. Slutligen kommer vi i kapitel 14 att diskutera utformningen av en bestämmelse i RF om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor. I anslutning därtill kommer vi också att redovisa förslag till vissa följdändringar i rubriken till 10 kap. RF och i 10 kap. RO.

13.2 Kort historik

Frågan huruvida regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor bör regleras i grundlag har övervägts vid flera tillfällen. Grundlagsutredningen inför EG, som bl.a. hade i uppdrag att överväga på vilket sätt riksdagen kan spela en aktiv roll i ett EG-samarbete, ansåg att regeringens informations- och samrådsskyldighet är så viktig att utredningen förutsatte att den skulle komma till uttryck i RO. Sedan ytterligare erfarenheter vunnits av EG-samarbetet kunde det enligt utredningen övervägas om informations- och samrådsplikten borde framgå av RF (SOU 1993:14 s. 243).

Frågan om grundlagsreglering av regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor har därefter tagits upp till behandling i riksdagen vid några tillfällen. Vid riksmötet 1994/95 anfördes i motionen 1994/95:K4 (s) att den centrala bestämmelsen om EU-nämnden och om regeringens skyldigheter gentemot nämnden borde tas in i 10 kap. RF på samma sätt som gäller för Utrikesnämnden. Samtidigt uttalades att det emellertid inte var möjligt att ändra RF vid det tillfället. Vid behandlingen av motionen uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1994/95:KU22 s. 13 f.) att bestämmelserna om samverkan mellan regering och riksdag i EU-frågor är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. Enligt utskottet kommer de därför att gälla grunderna för folkstyret. Utskottet ansåg att detta i sig talade för att bestämmelserna borde tas in i en författning av högre dignitet. Vid riksmötet 1996/97 uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU2 s. 38) att det vidhöll sin nyss nämnda bedömning. Vidare yttrade utskottet att vikten av att riksdagens ställning inte undergrävs som en följd av överlåtandet av beslutanderätt till EU kunde motivera att regeringens skyldigheter att informera och samråda med riksdagen grundlagsfästes. Utskottet var dock inte berett att föreslå en sådan ändring.

13.3 Referensgruppens förslag

Referensgruppen har i sin slutrapport (Riksdagens hantering av EU-frågor – Slutrapport från Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor, 2000, s. 16 ff.) anfört att en reglering i RF av riksdagens roll i EU-frågor är ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor. I anslutning därtill har referensgruppen redovisat vissa överväganden angående hur informations- och samrådsskyldigheten bör regleras i RF.

Som utgångspunkt har referensgruppen angett bl.a. att en bestämmelse härom i RF inte bör förändra det sätt på vilket Sveriges förhållande till EU hittills har reglerats. I samband därmed har referensgruppen konstaterat att det svenska EU-medlemskapet i sig inte är reglerat i RF utan i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till EU. Möjligheten att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna regleras dock i 10 kap. 5 § första stycket RF. Enligt referensgruppen bör därför en bestämmelse i RF om informations- och samrådsskyldigheten anknyta till denna möjlighet att överlåta beslutanderätt som i sig gör det möjligt för Sverige att vara medlem i EU.

Mot denna bakgrund har referensgruppen föreslagit att en bestämmelse i RF om informations- och samrådsskyldigheten ges följande lydelse:

Regeringen skall, om riksdagen har fattat beslut som avses i 10 kap. 5 § första stycket, fortlöpande informera och samråda med riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om behandlingen i riksdagen av frågor i Europeiska unionen meddelas i riksdagsordningen.

Referensgruppen har framhållit att förslaget i sig inte innebär någon ändring av gällande regler utan är ett sätt att markera frågans vikt. Enligt referensgruppen syftar förslaget inte heller till att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor. En skillnad mot den nuvarande portalparagrafen i 10 kap. 1 § RO är dock att även samrådsskyldigheten framgår av den föreslagna bestämmelsen.

För att samma förhållande inte skall regleras i både RF och RO har referensgruppen vidare föreslagit att regleringen av motsvarande innebörd i 10 kap. 1 § RO skall utgå. Den föreslagna ändringen innebär att 10 kap. 1 § RO får följande lydelse.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

När det gäller placeringen av den föreslagna bestämmelsen i RF har referensgruppen övervägt olika alternativ. Såvitt avser 10 kap. har referensgruppen angett flera olika möjligheter. Som ett alternativ har angetts att bestämmelsen införs som en ny paragraf omedelbart efter 5 §. En annan möjlighet som pekats ut är att dela upp 5 § och i en enda paragraf samla de bestämmelser som avser EU. En sådan paragraf skulle bestå av dels det nuvarande första stycket, dels den föreslagna regleringen i ett nytt andra stycke. I 6 § skulle resterande tre stycken av nuvarande 5 § samlas. De därefter följande paragraferna skulle således förskjutras med ett paragrafnummer. Som en tredje möjlighet har angetts att bestämmelsen placeras som ett nytt första stycke i 6 § där Utrikesnämndens roll regleras.

Referensgruppen har förordat det andra alternativet, dvs. att de bestämmelser som rör EU samlas i 5 §. Regeringens informations- och samrådsskyldighet skulle därmed regleras i samma paragraf som möjligheten att överlåta beslutanderätt. Denna lösning skulle medföra vissa följdändringar i nuvarande tredje och fjärde styckena, bl.a. måste hänvisningarna i dessa bestämmelser bytas ut.

Mot bakgrund av detta förslag har referensgruppen vidare anfört att det kan övervägas om rubriken till 10 kap. bör ändras. Rubriken till 10 kap. är "Förhållandet till andra stater". En möjlighet kan enligt referensgruppen vara att lägga till orden "och Europeiska unionen" eller "och mellanfolkliga organisationer".

Referensgruppen har slutligen anfört att det är rimligt att den lagtekniska utformningen övervägs ytterligare mot bakgrund av arbetet i vår kommitté. Riksdagskommittén har enhälligt ställt sig bakom referensgruppens förslag att överlämna denna fråga underhand till regeringen så att den fortsatta hanteringen kan ske i samband med arbetet i vår kommitté.

13.4 Innebörden av informations- och samrådsskyldigheten

Samverkansbestämmelserna i RO ålägger regeringen informations-skyldighet gentemot såväl riksdagen som dess utskott och EU-nämnden. I RO föreskrivs uttryckligen en skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden. Riksdagen har emellertid också betonat utskottens centrala roll i sammanhanget. I samband med inrättandet av EU-nämnden uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att utskottens viktiga ställning i det parlamentariska systemet innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-frågorna fram till dess att frågorna som

formliga ärenden skall behandlas i ministerrådet. Vidare uttalade utskottet att EU-nämnden inför samrådet med regeringen bör ha kunskaper om riksdagens ställningstagande och utskottens ståndpunkter (bet. 1994/95:KU22 s. 22). Vid riksmötet 1996/97 underströk konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU2) på nytt utskottens viktiga ställning. Av konstitutionsutskottets betänkande framgår att det i vissa fall kan vara motiverat att samråd också sker med det berörda utskottet innan regeringen tar ställning. Förutom att lägga förslag om tillkännagivanden till regeringen i kammaren har utskotten därvid möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-ärenden vid informella samråd i utskotten (s. 14).

En närmare beskrivning av förfarandet vid information och samråd enligt de nu aktuella reglerna i RO har lämnats i avsnitt 10.6.2. Av redogörelserna i avsnitten 10.6.3 och 10.6.4 framgår att dessa regler är tillämpliga också på information och samråd som avser samarbetet i andra och tredje pelaren inom EU.

Det är i sammanhanget viktigt att understryka att endast riksdagens kammare kan uttala sig på riksdagens vägnar. Uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller dess ledamöter är således inte bindande för hela riksdagen. Konstitutionsutskottet har anfört att de nu aktuella bestämmelserna om samverkan och information innebär en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen har för avsikt att inta vid förhandlingarna i rådet och att kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Vidare anförde utskottet följande (bet. 1994/95:KU 22 s. 15).

Enligt utskottet är det dock viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige och att – även om regeringen har skaffat sig en accept från t.ex. ett riksdagsorgan som har inrättats för samrådsförfarandet – regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Ett riksdagsorgans uttalanden kan, som framhålls i propositionen, inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse ... Det som sagts om innebörden av samverkan har betydelse för det politiska ansvarstagandet. Om riksdagen redan från början skulle binda regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv, skulle regeringens politiska ansvar för agerandet i EU-förhandlingarna uttunnas avsevärt ... Det är, som också påpekas i propositionen, regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Det är därigenom regeringen som har det politiska ansvaret för förhandlingarna.

I sammanhanget kan erinras om att en åtminstone formellt sett viktig skillnad mellan utskotten och EU-nämnden är att endast utskott har initiativrätt. Utskotten kan således i betänkanden hemställa att riksdagen gör tillkännagivanden och därmed politiskt binder regeringen.

Detta följer av 3 kap. 7 § RO. Någon sådan initiativrätt har däremot inte EU-nämnden. En konsekvens av den gällande ordningen är att EU-nämndens medverkan vid uppläggningsen av förhandlingarna inte påverkar riksdagens möjligheter att använda de kontrollinstrument som anges i 12 kap. RF. Konstitutionsutskottet har emellertid också framhållit att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet (a. bet. s. 15). I ett granskningsbetänkande (bet. 1997/98:KU25) har konstitutionsutskottet också uttalat att regeringen måste ha ett visst handlingsutrymme vid rådssammanträdena. För att regeringen skall få avvika från nämndens mandat måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för en sådan avvikelse (a. bet. s. 40).

I sitt nyss nämnda granskningsbetänkande har konstitutionsutskottet vidare uttalat att EU-nämndens mandat, teoretiskt sett, kan innehålla olika komponenter. Därvid anförde utskottet (a. bet. s. 39) följande.

Det är för det första naturligt att mandaten rör ställningstagandet i sakfrågan. Bör Sverige stödja aktuellt förslag eller ej? För det andra kan det i mandaten också formuleras hur stort kompromissutrymme regeringen har. Regeringen har som regel ett handlingsutrymme för att kunna göra kompromisser under rådets behandling av en fråga. Nämnden kan i sitt mandat ange inom vilka gränser ett sådant kompromissutrymme finns. För det tredje kan mandaten också innehålla nämndens uppfattning om vilka andra länder som Sverige kan eller bör bilda allianser med.

Vidare kan karaktären på mandaten variera. För det första kan de vara mer eller mindre uttryckligt uttalade. Vissa delar av ett mandat kan bygga på underförstådda förutsättningar. För det andra kan mandaten vara mer eller mindre flexibla. En viss flexibilitet är en förutsättning för att Sverige skall kunna hävda sina intressen under rådets förhandlingar. Att medlemsländernas representanter inte är klavbundna av sina parlament är också en förutsättning för att beslutsfattandet i rådet skall kunna vara effektivt. Utskottet har senast i sitt yttrande 1997/98:KU9y vidhållit sin tidigare inställning att det inte är lämpligt att riksdagen binder regeringen med fastställda förhandlingsdirektiv i EU-förhandlingarna.

Som tidigare har påpekats saknar EU-nämndens mandat formell konstitutionell betydelse. Regeringen överträder således inte någon bestämmelse i grundlag eller vanlig lag om den vid ett rådsmöte skulle företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för i samrådet. Däremot är regeringen i politisk mening bunden av nämndens ställningstagande vid rådssammanträden o. d. Enligt vad som nyss har anförts krävs det mycket goda skäl för att regeringen skall anses vara löst från bundenheten av EU-nämndens ställningstagande.

Som ett medel att inom ramarna för rådande ordning förtydliga opinionsläget i EU-nämnden har konstitutionsutskottet pekat ut möjlig-

heten för nämnden att avsluta sina överläggningar med regeringen i ärenden där regeringen framlagt förhandlingsståndpunkter med att anta ett skriftligt uttalande. Detta uttalande kan vara en ren tillstyrkan eller avstyrkan av regeringens ståndpunkter. Det kan också innebära en förändring eller tillägg till regeringens förhandlingspositioner. Föreligger flera meningar om vad nämnden bör uttala får ordföranden avgöra vilken mening som har de flestas stöd. Enligt utskottet måste rätten att besluta om uttalanden av detta slag anses följa med den samrådsuppgift som EU-nämnden har. EU-nämnden bör själv bedöma om och när denna metod för att klargöra nämndens inställning bör användas. Utskottet har dock understrukit att sådana uttalanden saknar formell rättslig betydelse (bet. 1996/97:KU2 s. 28).

Av referensgruppens slutrapport framgår att EU-nämnden vid två tillfällen har gjort uttalanden i skriftlig form som har riktats till regeringen. I det första fallet ställde sig nämnden bakom slutsatserna i en promemoria om COSAC, som är ett organ för samarbete mellan de nationella parlamentens Europautskott och Europaparlamentet. I det andra fallet avgav nämnden en skrivelse som innebar stöd för ett initiativ som ursprungligen kom från det holländska parlamentet om vikten av att dokument i tredjepelarfrågor kommer i bättre tid inför rådsmötena. Regeringens företrädare redovisade i det sistnämnda fallet EU-nämndens ståndpunkt vid rådsmötet (s. 57). I sammanhanget förtjänar också att nämnas att miljö- och jordbruksutskottet till EU-nämnden har avgett ett yttrande över Europeiska kommissionens vitbok om livmedelssäkerhet (yttr. 1999/2000:MJU1y). EU-nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 april 2000 att överlämna yttrandet till regeringen för beaktande i den fortsatta beredningsprocessen beträffande vitboken. Moderata samlingspartiets ledamöter i EU-nämnden reserverade sig mot beslutet (a. a. s. 44).

Beträffande innebörden av samrådsskyldigheten kan sammanfattningsvis sägas att uttalanden av utskott eller EU-nämnd eller dess ledamöter varken binder riksdagen som helhet eller dess olika organ. Medverkan av sådana organ vid uppläggningsen av förhandlingarna inom EU påverkar således inte riksdagens möjligheter att därefter kontrollera och utkräva ansvar av regeringen enligt bestämmelserna i 12 kap. RF. Inte heller blir regeringen i formell rättslig mening bunden av de uttalanden och ställningstaganden som görs av utskott eller EU-nämnd eller dess ledamöter. Däremot kan ställningstaganden inom EU-nämnden grunda en långtgående politisk skyldighet för regeringen att avstå från att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad en majoritet har gett uttryck för i samrådet. Vid en efterföljande granskning kan riksdagen konstatera om regeringen har iakttagit denna skyldighet. I ett fall har konstitutionsutskottets slutsatser betecknats

som kritik mot regeringen (Hans Hegeland, Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor, 1999, s. 92). Den yttersta konsekvensen av sådan kritik som kan komma att riktas mot regeringen framgår av RF:s regler om misstroendeförklaring.

Som tidigare har antytts kan också riksdagens kammare göra uttalanden som avser regeringens agerande inom ramen för EU-samarbetet. Detta sker genom tillkännagivanden. Ett tillkännagivande kan t.ex. göras med anledning av information som har lämnats direkt till kammarens ledamöter eller med anledning av samråd i ett utskott eller i EU-nämnden. Inte heller tillkännagivanden är i någon rättslig mening bindande för regeringen. När det gäller regeringens åtgärder med anledning av tillkännagivanden har konstitutionsutskottet emellertid i granskningsbetänkanden understrukit att utgångspunkten måste vara att det önskemål som tillkännagivandet avser bör tillgodoses. Om det visar sig föreligga omständigheter som hindrar ett genomförande eller om regeringen gör en annan bedömning än riksdagen måste regeringen dock kunna underlåta att vidta de åtgärder tillkännagivandet avser. En förutsättning bör då vara att regeringens bedömningar i detta avseende redovisas för riksdagen (bet. 1994/95:KU30 s. 42 och bet. 1995/96:KU30 s. 20). Under mandatperioden 1994–1998 rörde 51 tillkännagivanden EU-frågor. Hälften av dessa tillkännagivanden gjordes under riksmötet 1994/95, när Sverige blev medlem i EU. Nära två tredjedelar av tillkännagivandena har fokuserat på åtgärder som bör vidtas på nationell nivå. I ett tiotal fall under den aktuella mandatperioden har tillkännagivanden gjorts i frågor som hanteras på EU-nivå (se a. a. s. 38).

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att regeringen inte blir rättsligt bunden av uttalanden som görs vid samrådet eller genom tillkännagivanden. Däremot föreligger en mer eller mindre långtgående politisk skyldighet för regeringen att agera på ett sätt som inte står i strid med de majoritetsståndpunkter som har materialiserats i samrådet med riksdagsorgan eller genom ett tillkännagivande av riksdagen. Vidare kan tillkännagivanden grunda en positiv skyldighet för regeringen att vidta åtgärder. Referensgruppen har i sin slutrapport gett en rad olika exempel på tillkännagivanden som innebär att regeringen uppmanats att agera på EU-nivå (s. 38 ff.). Riksdagen har möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande och utkräva ansvar i enlighet med bestämmelserna i 12 kap. RF. Som har nämnts framgår den yttersta konsekvensen av ett sådant ansvarsutkrävande av RF:s regler om misstroendeförklaring.

Av det anförda följer att innebörden av informations- och samråds-skyldigheten i ett viktigt avseende skiljer sig från innebörden av kravet

på riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF. I det förstnämnda fallet kan majoritetsuttalanden i samrådet eller tillkännagivanden grunda en mer eller mindre långtgående politisk skyldighet för regeringen att hålla sig till sådana ståndpunkter i förhandlingsarbetet. Där- emot blir regeringen inte rättsligt bunden. I det senare fallet är det emellertid fråga om en rättslig eller konstitutionell bundenhet för regeringen. Bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF innebär nämligen att regeringen i vissa fall inte får utnyttja sin behörighet enligt 1 och 4 §§ samma kapitel att binda riket genom internationella åtaganden förrän riksdagens kammare har lämnat sitt godkännande. Regeringen bryter med andra ord mot grundlagen om den i dessa fall utnyttjar sin behörighet till att ingå internationella överenskommelser som riksdagen ännu inte har godkänt eller har vägrat att godkänna.

Avslutningsvis kan även noteras att referensgruppen i sin slutrapport har angett som sin uppfattning att det inte är tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter. Enligt referensgruppens uppfattning bör regeringen agera i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter. Om regeringen av någon anledning inte agerar i enlighet med vad nämnden uttalat skall regeringen tydligt redovisa skälen för detta i den skriftliga återrapport som skall tillställas riksdagens kammarskansli och EU-nämnden efter rådsmötet. Frågan kan ha utvecklats på ett sätt som gör att regeringen bedömer att en avvikelse från nämndens ståndpunkt är nödvändig och i sådana fall kan en avvikelse ske men regeringen måste i så fall redovisa skälen för avvikelsen (s. 65).

14 Överväganden och förslag

Vårt förslag: En bestämmelse i RF bör föreskriva att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Vidare bör föreskrivas att närmare bestämmelser om hur informations- och samrådsskyldigheten skall fullgöras meddelas i RO. Denna bestämmelse bör placeras in som ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § RF. Rubriken till 10 kap. RF bör lyda: "Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer".

14.1 Inledning med vissa utgångspunkter

Referensgruppens förslag till reglering i RF av informations- och samrådsskyldigheten bygger på kopplingen mellan det svenska EU-medlemskapet och möjligheten att överlåta beslutanderätt (se avsnitt 13.3). Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF är det bara möjligt att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna, dvs. till första pelaren. Informations- och samrådsskyldigheten beträffande EU-frågor som föreskrivs i RO avser emellertid också sådana områden inom EU-samarbetet där någon överlåtelse av beslutanderätt enligt grundlagen inte kan äga rum. Som exempel kan nämnas samarbetet inom andra pelaren, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Det är angeläget att bestämmelsen om regeringens informations- och samrådsskyldighet utformas på ett sådant sätt att det otvetydigt framgår att skyldigheten avser också sådant EU-samarbete som inte bygger på överlåtelse av beslutanderätt. Mot denna bakgrund bör en bestämmelse i RF om informations- och samrådsskyldigheten bygga enbart på kopplingen till ett svenskt EU-medlemskap.

14.2 Förslag till informations- och samrådsregel i 10 kap. 6 § regeringsformen

Vi anser att det är av stort värde att det införs en bestämmelse i RF som klart ger uttryck för regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor. Det faller dock utanför vårt uppdrag att överväga hur denna skyldighet skall fullgöras. I referensgruppens förslag till reglering i RF av samrådsskyldigheten anges att samråd skall ske med riksdagen. Av RO:s bestämmelser om samrådsskyldigheten framgår emellertid att samrådet skall ske med en av riksdagen tillsatt nämnd, nämligen EU-nämnden (10 kap. 4 §). Som tidigare har framgått (se avsnitt 13.4) har också utskotten en central roll som samrådsorgan. Enligt vår mening är det betydelsefullt att en bestämmelse i RF om samrådsskyldigheten ger så tydlig information som möjligt om innebörden av regeringens samrådsskyldighet. Detta behöver dock inte innebära att bestämmelsen reglerar vilket riksdagsorgan som regeringen skall samråda med. Det är tillräckligt att det av en bestämmelse i RF framgår att samråd skall ske med organ som utses av riksdagen.

Med de nu angivna utgångspunkterna bör det i en bestämmelse i RF föreskrivas att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. Vidare bör det anges i paragrafen att närmare bestämmelser om hur informations- och samrådsskyldigheten skall fullgöras meddelas i RO. Förslaget föranleder en följdändring i 10 kap. 1 § RO på sätt som referensgruppen har föreslagit.

Frågan blir då var någonstans i 10 kap. RF en sådan bestämmelse bör placeras. Referensgruppen har angett flera möjligheter, men förordat det alternativ som innebär att 5 § görs om till en renodlad "EU-paragraf" bestående dels av en överlåtelseregler i första stycket, dels av den föreslagna regleringen i andra stycket. Valet av detta alternativ får ses mot bakgrund av att referensgruppen har kommit fram till att en reglering bör bygga på kopplingen mellan det svenska EU-medlemskapet och möjligheten att överlåta beslutanderätt. Som tidigare har anförts anser vi emellertid att en reglering bör bygga enbart på kopplingen till ett svenskt EU-medlemskap. Mot denna bakgrund förordar vi det alternativ som innebär att en bestämmelse i 10 kap. RF om informations- och samrådsskyldigheten bör placeras in som ett nytt första stycke i 6 § där Utrikesnämndens roll regleras. På så sätt samlas reglerna om regeringens informations- och samrådsskyldighet enligt 10 kap. RF i en enda paragraf.

Referensgruppen har, som tidigare nämnts, anfört att det också kan övervägas att i rubriken till 10 kap. RF lägga till orden "och Europeiska unionen" eller "och mellanfolkliga organisationer". Som skäl har angetts dels den centrala betydelsen av relationerna till EU, dels att bestämmelserna i 10 kap. om relationerna till EU föreslås bli samlade i en särskild EU-paragraf.

Rubriken till 10 kap. RF är i dag "Förhållandet till andra stater". Vårt land upprätthåller emellertid i flera sammanhang betydelsefulla relationer, inte bara med andra stater utan också med mellanfolkliga organisationer. Som exempel kan nämnas EU-samarbetet, FN och Europarådet. Vi anser att detta förhållande bör komma till uttryck i rubriken till 10 kap. RF. Däremot saknas enligt vår uppfattning skäl att särskilt lyfta fram ett visst mellanfolkligt samarbete i kapitelrubriken. Tillägget "och mellanfolkliga organisationer" är därför att föredra. Också av rent systematiska skäl är det befogat göra ett sådant tillägg. Föreskrifter som direkt tar sikte på relationer till mellanfolkliga organisationer förekommer nämligen i 1, 5 och 8 §§ i detta kapitel.

Del VI Övrigt

15 Konsekvenser av våra förslag

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Vidare gäller enligt bestämmelsen att en finansiering skall föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

De förslag som vi lägger fram bör såvitt vi kan bedöma inte medföra några omedelbara ekonomiska konsekvenser.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Enligt bestämmelsen gäller det samma när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi anser inte att de framlagda förslagen har någon sådan betydelse som avses i 15 § kommittéförordningen på de nämnda områdena. Någon redovisning av sådana konsekvenser är därför inte aktuell.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

1 kap. Statsskickets grunder

2 §

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till *hälsa*, arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.*

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I stadgandet har två nya målsättningar för det allmännas verksamhet lagts till. Den närmare innebörden av det nuvarande program- och målsättningsstadgandet har presenterats i avsnitt 2.2. De nu föreslagna tilläggen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 3.2 och 5.2.

I *andra stycket* har lagts till en föreskrift om att det allmänna också skall trygga rätten till ”hälsa”. Avsikten med detta är att ersätta den hälsoaspekt i form av förebyggande hälsoarbete o.d. som får anses ligga i begreppet ”en god levnadsmiljö” i det nuvarande stadgandets andra stycke.

Vidare har det nyss nämnda begreppet "en god levnadsmiljö" tagits bort och ersatts dels av kravet på att det allmänna också skall trygga rätten till "hälsa", dels av den mening som utgör det föreslagna *tredje stycket*. I den föreslagna meningen – som anknyter till de miljömål som uttrycks 1 kap. 1 § miljöbalken – framhålls särskilt två av dessa miljömål, nämligen det centrala miljöpolitiska begreppet "hållbar utveckling" samt principen om solidaritet med kommande generationer. Den målsättning som uttrycks i bestämmelsen innefattar även de miljömål som i övrigt framgår av 1 kap. 1 § miljöbalken (se avsnitt 4.2).

I det föreslagna *fyjärde stycket* har den nuvarande lagtexten kompletterats med en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det har vidare lagts till en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av ett antal uppräknade orsaker som anknyter till den enskilde som person. Innebörden av föreskriften om "delaktighet och jämlikhet" har behandlats i avsnitt 3.2. Genom den i stycket gjorda uppräkningsgrunder markeras att målsättningen om "delaktighet och jämlikhet" naturligtvis är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra grupper har en utsatt position i samhället. Uppräkningsgrunderna är dock inte uttömmande, utan skall bara ses som exempel på olika åtskillnadsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället.

Den ifrågavarande bestämmelsen grundas inte på någon internationell konvention e.d. Med hänsyn härtill och till att begreppet "ras" numera inte kan anses vetenskapligt förankrat, används inte termen ras i det nu föreslagna stadgandet. Med orden "hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung" torde man dessutom täcka vad som normalt brukar anses ligga i begreppet ras.

Uttrycket "funktionshinder" anknyter naturligtvis till de definitioner av begreppet som återfinns i lagstiftningen (se t.ex. lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade samt lagen [1999:132] om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder).

Uttrycket sexuell läggning i stadgandet överensstämmer helt med den definition av begreppet som återfinns i 2 § lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, dvs. med "sexuell läggning" avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning. Härmed inbegrips alla människor, eftersom alla individer hör till någon av de tre kategorierna heterosexuell, homosexuell eller bisexuell (se prop. 1997/98:180 s. 21). Däremot faller olika sexuella beteenden och sexuella variationer, t.ex. pedofili, som finns hos

såväl hetero-, homo- som bisexuella personer utanför den föreslagna bestämmelsens skyddsområde.

Genom att begreppet ”ålder” tas upp i förteckningen markeras ett krav på att det allmänna på olika sätt skall verka mot diskriminering av äldre. Vidare avses att betona att barn i princip skall bemötas som jämlika individer och att de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva.

10 kap. Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer

I rubriken till detta kapitel har gjorts tillägget ”och mellanfolkliga organisationer”. Tillägget har närmare motiverats i avsnitt 14.2.

2 §

Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av överenskommelsen, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

Förslaget till nytt *sista stycke* i paragrafen har utförligt behandlats särskilt i avsnitt 12.1.7 i den allmänna motiveringen. Av skäl som närmare har utvecklats i avsnitt 12.1 kodifieras i detta stycke en handläggningsordning som ligger i linje med vad justitieutskottet har förordat och som riksdagen har anslutit sig till.

Förslaget innebär att regeringen också fortsättningsvis skall vara skyldig att inhämta riksdagens godkännande av en överenskommelse i de situationer som avses i 10 kap. 2 § RF. För att regeringen skall kunna ingå internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet krävs alltså att riksdagen har lämnat sitt godkännande i de fall

då sådana överenskommelser kräver följdbeslut av riksdagen – t.ex. om lagstiftning – eller annars är av större vikt.

Det slås dock uttryckligen fast i grundlagen att riksdagen skall kunna godkänna en ännu inte träffad överenskommelse inom EU-samarbetet med det innehåll som enligt regeringens mening kommer att bli det slutliga och bindande förhandlingsresultatet. Som tidigare har anförts innebär detta bl.a. att riksdagen kan behandla frågan om godkännande av en överenskommelse redan innan förhandlingarna mellan medlemsstaterna formellt sett är slutförda. Med andra ord kan riksdagen slutligt godkänna innehållet i en överenskommelse som ännu inte formellt har avhandlats som en punkt på dagordningen vid något möte mellan medlemsstaternas ministrar församlade i rådet.

Riksdagen skall också ha möjlighet att lämna sitt godkännande före den tidpunkt då riksdagen tar ställning till nödvändiga följdbeslut, t.ex. om lagändringar. Detta innebär att riksdagen inte behöver ta ställning till exempelvis konkreta lagförslag vid det tillfälle då den godkänner innehållet i en ännu inte träffad överenskommelse. Det beslutsunderlag som regeringen presenterar bör dock innehålla en redogörelse för vilka lagändringar som förutsätts vid en för riket bindande överenskommelse.

Riksdagens godkännande skall anses omfatta också senare ändringar i överenskommelsen som är oväsentliga för riksdagen. Härmed avses bl.a. sådana ändringar som tagna för sig faller utanför det riksdagsbundna området. Som ett annat exempel kan nämnas ändringar i en överenskommelse som i och för sig faller inom det riksdagsbundna området genom att de påverkar t.ex. riksdagens lagstiftningsåtgärder, men som framstår som oväsentliga från riksdagens perspektiv som lagstiftare. Ändringar av sådant slag behöver inte underställas riksdagen för godkännande. Rent praktiskt får detta betydelse bl.a. så till vida att riksdagen inte behöver kallas in för att pröva sådana ändringar under perioder då kammaren annars gör uppehåll i sitt arbete, t.ex. under sommarperioden.

I enlighet med gällande grundsatser skall regeringen under konstitutionellt ansvar få avgöra om en senare ändring i överenskommelsen behöver underställas riksdagen för godkännande eller inte. Vi vill i sammanhanget understryka att regeringens informations- och samråds-skyldighet i EU-frågor omfattar också de nu aktuella överenskommelserna.

Bestämmelserna i det nya sista stycket i paragrafen förhindrar inte tillämpningen av bestämmelserna i paragrafens tredje stycke. Senare ändringar i en överenskommelse som är av större vikt skall således alltid underställas riksdagen för godkännande. Regeringen är konstitutionellt ansvarig för att sådana överenskommelser föreläggs riks-

dagen för godkännande. Av tredje stycket följer dock att regeringen – likaledes under konstitutionellt ansvar – kan underlåta att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås. Samrådet i EU-nämnden kan således inte ersätta överläggning med Utrikesnämnden beträffande internationella överenskommelser som är av större vikt. Däremot kan vissa frågor som behandlas i Utrikesnämnden också komma att tas upp i EU-nämnden (se bet. 1994/95:KU22 s. 19).

Bestämmelsen i det nya sista stycket är inte tillämplig på riksdagens godkännande av de fördrag som ligger till grund för EU-samarbetet.

5 §

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i andra stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda

fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Förslaget till ändrad lydelse av bestämmelsen i *första stycket* har utförligt motiverats i avsnitt 12.2. Syftet med ändringen är att riksdagen skall ha möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för allt unionssamarbete. Överlåtelse kan dock endast ske av sådan beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Vad som avses härmed har beskrivits i avsnitt 12.2.7. Det överlåtbara området är således oförändrat, även om möjligheten att överlåta beslutanderätt inte är inskränkt till vissa i lagtexten utpekade mellanfolkliga organisationer. I övrigt bibehålls de särskilda formerna för riksdagens beslut om överlåtelse av beslutsbefogenheter liksom kravet på ett fri- och rättighetskydd motsvarande det som ges i RF och i Europakonventionen.

6 §

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Förslaget till nytt första stycke i paragrafen har närmare har motiverats i avsnitt 14.2. Bestämmelsen reglerar på ett övergripande sätt regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. De närmare bestämmelserna om hanteringen i riksdagen skall även i fortsättningen meddelas i RO.

16.2 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

10 kap. Behandlingen av frågor i Europeiska unionen

1 §

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Ändringen i 10 kap. 1 § RO, som har behandlats närmare i avsnitten 13.3 och 14.2, föranleds av förslaget till en ny bestämmelse i 10 kap. 6 § första stycket RF.

Reservation av Anders Björck (m)

Regeringsformens program- och målsättningsstadgande

Jag reserverar mig mot utredningsmajoritetens förslag till ny lydelse av 1 kap. 2 § regeringsformen. Det är inte möjligt att i en grundlag förteckna och definiera alla de målsättningar som anses vara eftersträvansvärda.

Paradoxalt nog blir oklarheten större om vad lagstiftaren egentligen avsett ju fler målsättningsstadganden som räknas upp och ju större detaljeringsgraden blir i grundlagstexten. Frågan uppstår naturligen varför vissa målsättningar förtecknas i grundlag medan andra inte.

Det finns därför enligt min mening anledning till försiktighet med att öka antalet målsättningsstadganden i regeringsformen.

Detta så mycket mer som ett stadgande saknas om den viktigaste frågan, jämte demokratins principer, som vägledande för vårt statsskick, nämligen om marknadsekonomin och den enskilda äganderätten som grund för den ekonomiska utvecklingen.

Det förefaller märkligt med en regeringsform som räknar upp en rad målsättningar utan att nämna det som utgör grunden för Sveriges materiella välstånd.

Därför bör i 1 kap. 2 § regeringsformen införas ett stadgande med följande lydelse:

”Marknadsekonomin principer och enskild äganderätt skall utgöra grunden för samhällets ekonomiska utveckling”.

Reservation av Lotta Nilsson Hedström (mp)

Riksdagens funktion vid ingåendet av internationella överenskommelser; föreslagna förändringar i RF 10:2 och RF 10:5

Bakgrund

I korthet har 1999 års författningsutredning att *utifrån en bedömning av om samarbetet i Europeiska unionen tenderar att "gå mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unions-samarbetet"*, överväga och pröva behovet av en förändring av RF 10:5, dvs. vem som skall vara adressat vid överföring av nya beslutsområden till EU. Dvs. först analysera graden av eventuellt tilltagande överstatlighet i EU-samarbete, därefter och utifrån den analysen föreslå eventuella förändringar.

Vidare skall kommittén utreda förutsättningarna att ändra riksdagens, såsom varande *"det främsta statsorganet"*, hantering av regeringens rätt att ingå internationella avtal, främst med avseende på samarbetet i Europeiska unionen.

Dessa två deluppdrag är kärnpunkterna i 1999 års författningsutrednings arbete med avseende på svensk grundlags anpassning till det faktiska och till det kommande EU-samarbetet.

I direktiven och i utredningens texter betonas att de föreslagna förändringarna skall *"stärka riksdagens inflytande över EU-samarbetet"*.

Emellertid kan Miljöpartiet inte finna att utredningen fullgjort uppdraget att först noggrant analysera graden av överstatlighet. Betänkandet har istället tagit fasta på vad man i tidiga PM och skrivningar menade vara en risk, nämligen att den svenska regeringen dels skulle uppfattas "som en bromsklots i samarbetet" och dels inte röna full europeisk respekt, såsom handlingskraftig nog. Endast i direktiven, i hänvisningar till tidigare lagars förarbeten och utredningar, samt i olika remissvar, anas att den tilltagande grad av överstatlighet som

Miljöpartiet varnat för och tagit som sitt uppdrag att fästa allmänhetens uppmärksamhet på, är reell och pågående.

Detta faktum understryks också av ordvalet i de föreslagna förändringarna av både RF 10:2 och RF 10:5, där kommittén valt att skriva ”...inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen”, istället för ”... med Europeiska Unionen”.

Man menar t.o.m. att frågan om mer eller mindre överstatlighet i ljuset av det till EU överlåtbara beslutsområdet, som idag bara utgörs av förstapelar-frågor, dvs. den gemensamma marknaden, ”saknar betydelse”!

Farhågan är att EU i en framtid kan tillerkännas rättslig subjektstatus och att svensk grundlag därmed redan har öppnat för den möjligheten.

Särskilt känsliga har vi bedömt att frågorna inom andra pelaren är, dvs. för det gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken. Häri ryms risken att Sverige utan starkt folkligt-parlamentariskt inflytande, kan komma att lättvindigt överlåta t.ex. beslut om en gemensam armé i EU eller förändra landets neutralitetspolitik.

Utredningens förslag

10 kap. 2 § stycke 4 i regeringsformen

”Riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.”

I betänkandet föreslås att riksdagen bör kunna godkänna en internationell överenskommelse, med det innehåll som regeringen bedömer kommer att bli det slutgiltiga förhandlingsresultatet, även innan förhandlingarna inom EU formellt sett är slutförda, i form av ett förhandsgodkännande eller ett förhandlingsmandat. Enligt förslaget skall riksdagen inte behöva ta ställning till både överenskommelsen och därpå följande nödvändiga lagstiftningsåtgärder vid samma tillfälle. När regeringen har lagt fram en överenskommelse till riksdagen för godkännande, anser utredningen att den inte bör vara skyldig att också underställa riksdagen eventuella tillkommande ändringar i texten, om dessa avser endast mindre justeringar. Detsamma bör gälla även om sådana smärre ändringar i och för sig skulle påverka utformningen av en framtida lagstiftning.

10 kap. 5 § stycke 1 i regeringsformen

” Riksdagen kan överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket inom ramen för samarbete i Europeiska unionen. ... ”

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan riksdagen också överlåta beslutanderätt såväl till de Europeiska gemenskaperna och dess institutioner, som till Europeiska unionen, i händelse av att unionen i framtiden exempelvis skulle ges juridisk personlighet och behörighet att ingå för medlemsstaterna bindande överenskommelse med tredje land, på samma sätt som nu är möjligt enligt EG-fördraget. En överlåtelse med stöd av en sådan bestämmelse kan också avse någon institution eller annat organ i andra eller tredje pelaren, om institutionen eller organet i fördrag tilldelas beslutsbefogenheter, som annars skulle tillkomma svenska statsorgan. Huruvida överlåtelse också kan komma att ske till exempelvis fysisk eller juridisk person i annan bemärkelse avhandlas eller begränsas inte i utredningsförslaget.

10 kap. 6 § stycke 1 i regeringsformen

”Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om hur informations- och samrådsskyldigheten skall fullgöras meddelas i riksdagsordningen.”

Enligt 10 kap. 5 § första stycket Riksdagsordningen (RO) skall regeringen underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i EU:s råd (ministerrådet).

Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla eller i andra frågor som nämnden bestämmer. Begär minst fem av ledamöterna i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men (andra stycket).

Miljöpartiets inställning

Ett förhandsgodkännande av det slag som utredningen föreslår är i sig en god sak, som kan underlätta arbetet och informationsöverföringen, men som dock inte ensamt ger den parlamentariska och därmed folkliga

förankring av viktiga överenskommelser mellan Sverige och EU, som ett starkt parlament erfordrar.

Rätten till misstroendeförklaring av regeringens agerande är den möjlighet som anges, eftersom utrikespolitiken i princip åvilar regeringen under konstitutionellt ansvar. Men inget ansvarskännande parlament kommer lättvindigt att åberopa denna säkerhetsventil, och pariteten mellan riksdagens behov av löpande kontroll över vilka överenskommelser regeringen ingår för rikets räkning jämfört med de reella maktmedel den förfogar över om man är missnöjd, haltar därför.

Vi gör inte heller bedömningen att avvägningen mellan regeringens och riksdagens respektive konstitutionella befogenheter med denna förändring bevaras på ett nöjaktigt sätt. Vi menar det diametralt motsatta, nämligen att förändringen av RF 10:2 stärker regeringen på riksdagens bekostnad och därmed skapar en försvagning av svenskt folkstyre.

Utredningen borde lyft fram fackutskottens latent möjlighet att ta initiativ till att lyfta frågor till kammaren för avgörande innan slutgiltigt undertecknande, eller anvisat EU-nämnden en möjlighet att göra så, om utskott eller nämnd bedömer att det avtal som regeringen står i begrepp att underteckna inte överensstämmer med vad förhandsmandatet angav eller om det bedöms medföra ofördelaktigheter för landet. En sådan möjlighet finns till exempel för det tyska förbundsrådet och det österrikiska parlamentsutskottet Hauptausschuss.

När det t.ex. gäller samarbetet inom tredje pelaren skall Europaparlamentet ha tillfälle att yttra sig innan det fattas ett bindande beslut. Riksdagens godkännande kan därför anstå tills dess i vart fall formell politisk enighet har uppnåtts vid möte i ministerrådet. Den frist som här gäller för parlamentets yttrande kan i så fall utnyttjas för svensk debatt och vår riksdags godkännande.

I andra pelaren har Europaparlamentet inte någon yttranderätt och det bindande beslutet föregås inte heller regelmässigt av att det träffas en formell politisk uppgörelse i ministerrådet, som kan föreläggas riksdagen. Det är alltså i dessa fall riksdagen behöver kunna behandla frågan innan förhandlingarna mellan medlemsstaterna formellt sett är slutförda. I andra pelaren inryms EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) med bl a frågor om militärt samarbete, konflikt-hantering och neutralitet, så beslut i dessa frågor är av utomordentlig betydelse och bör naturligtvis föregås av en ordentlig inhemsk debatt. En viss fördröjning genom debatt i riksdagen borde därför vara mer än acceptabel.

Vi hade sålunda önskat en förstärkning av processen med ytterligare ett etablerat kontrolltillfälle för riksdagen att klart kunna följa upp vilken slutgiltig text som Sverige folkrättsligt kommer att bindas av.

Detta kan ske genom att regeringen åläggs att informera berört utskott om den slutgiltiga texten innan regeringen undertecknar beslutet i EU. Berört utskott kan då pröva frågan om riksdagens godkännande av den preliminära texten bör omprövas. Om utskottet anser att riksdagens godkännande bör återkallas kan utskottet då ta ett s.k. utskottsinitiativ och föreslå kammaren att upphäva det tidigare godkännandet.

Enligt gällande regler krävs att det finns majoritet i utskottet för att ta ett s.k. initiativ. När det gäller frågor av detta slag anser vi att det skall räcka att fem ledamöter i utskottet – dvs samma antal som krävs för att utskottet skall inhämta information i en EU-fråga – kräver att ett initiativ skall tas för att frågan skall föras fram till kammaren för avgörande. I vissa fall bör dessa funktioner kunna utövas av EU-nämnden.

Vad särskiljandet av det påföljande steget – då riksdagens implementering av konsekvenslagstiftning tar vid – från själva undertecknandet anbelangar, har jag inget att erinra. Ett problem i det sammanhanget, och som utredningen inte behandlar, är dock rättsläget om ett av regeringen ingånget avtal inom andra- eller tredjepelarområdet, inte finner riksdagens gillande då det skall följas upp med svensk inhemsk lagstiftning.

Vilka konsekvenser får det för samarbetet och vilka sanktionsmöjligheter har unionen att tvinga ett medlemslands parlament att fullödigt rätta sig efter vad dess regering förbundit landet till?

Enligt utredningens förslag skall regeringen även i fortsättningen underrätta och rådgöra med EU-nämnden (*”organ som utses av riksdagen”*) och mot den ordningen finns heller ingen erinran från vår sida.

Slutligen menar jag att formuleringen i RF 10:5 om att överlåtelse av landets beslutanderätt ska kunna ske *”.....inom ramen för samarbete i Europeiska unionen....”* är alltför vidsträckt. Den har tillkommit med grund i att det kanske i framtiden kommer att uppstå ett behov av att överlåta beslutanderätt inom ramen för unionsarbetet till annan adressat än EG och utöver förstapelarfrågorna. Detta trots att det enligt utredningen inte förestår några omedelbara förändringar av unionsarbetet som skulle förutsätta överlåtelse av beslutanderätt i andra EU-sammanhang än EG-samarbetet. Detta menar vi, i motsats till utredningens majoritet, öppnar för verkligt *”djupgående förändringar”* av det EU-samarbete som en knapp svensk folkmajoritet accepterade vid tidpunkten för folkomröstningen 1994 om eventuellt inträde i den Europeiska unionen. Vi menar inte heller att detta skulle *”utvidga svenskt förhandlingsutrymme”*, men väl kraftigt inskränka svensk autonomi till förmån för en alltmer federalistisk och allomfattande maktkonstruktion.

Slutsats

Jag anser sammanfattningsvis att:

1) Riksdagen inte enbart skall ges möjlighet att godkänna överenskommelser innan det slutgiltiga förhandlingsresultatet är klart i form av ett förhandsgodkännande eller ett förhandlingsmandat till regeringen. Detta såvida inte EU-nämnden och/eller fackutskott ges möjlighet att i dessa fall föra fram viktiga frågor till debatt och avgörande i kammaren innan avtalen undertecknas, om ett visst antal ledamöter så begär.

Jag reserverar mig därför mot utredningens förändrade lydelse av RF 10:2.

2) Formuleringen ”*inom ramen för samarbete i Europeiska Unionen*” är för vidsträckt och borde ha avgränsats med avseende på adressatens genuina juridiska status, status inom EU samt dess relation till Sverige som nation.

Jag reserverar mig därför mot utredningens förändrade lydelse av RF 10:5.

Särskilt yttrande av Helena Bargholtz (fp)

Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

Det är beklagligt att transpersoner undantas från skyddet mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Motivet till undantaget till trots, ger man mer eller mindre signaler att transvestiter, transsexuella och transpersoner faktiskt får diskrimineras.

Svensk lagstiftning bör snarast anpassas så att den på alla punkter omfattar det skydd för transsexuella som uttalas i Europaparlamentets ”Recommendation 1117 (1989) On the condition of transsexuals” och ”Resolution on discrimination against transsexuals”. Här ingår bl.a. ett lagstadgat förbud mot diskriminering i arbetslivet.

Särskilt yttrande av Helena Bargholtz (fp), Anders Björck (m), Kenneth Johansson (c) och Reidunn Laurén (kd)

Regeringsformens egendomsskydd

Vi konstaterar med beklagande att kommittén inte har kunnat enas om ett förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Det avgörande har varit den olika synen inom kommittén på reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Vår uppfattning är att reglerna visserligen riktar sig primärt till lagstiftaren, dvs. riksdagen, men att de riktar sig även till domstolar och andra rättstillämpande organ, om inte annat har särskilt föreskrivits. Reglerna binder alltså normalt även domstolarna och andra rättstillämpande organ och det finns därmed ett utrymme för enskilda människor att med åberopande av reglerna hävda sin rätt hos domstolar och myndigheter. Vårt förslag till förtydligande av 2 kap.18 § andra stycket regeringsformen har därför utformats enligt följande.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. *Ersättning behöver inte utges för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot väsentlig skada, såvida inte särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta.*

Den ändring av 2 kap.18 § regeringsformen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, var resultatet av en överenskommelse mellan riksdagspartierna under den borgerliga regeringsperioden 1991-1994 och tillkom efter ingående förhandlingar om såväl lagtexten som motiveeringen till denna. Det är av stort värde att mer betydande ändringar i

grundlag sker i enighet mellan riksdagspartierna och detta har också varit en sedan länge respekterad ordning. En överenskommelse mellan partierna i en sådan grundlagsfråga bör därför inte rivas upp utan att det finns starka skäl för detta. Det kan dock ifrågasättas om det finns sådana skäl i detta fall. Som redovisas i betänkandet har det visserligen, framför allt i den rättsvetenskapliga debatten, rests farhågor för att den aktuella regeln i 2 kap.18 § andra stycket regeringsformen skulle medföra problem vid rättstillämpningen. Något exempel på detta har dock inte kunnat anföras. Vi konstaterar att det är ovanligt att man vill ändra en med möda åstadkommen grundlagsregel utan att kunna påvisa att tillämpningen verkligen har föranlett något problem. Med hänsyn till den parlamentariska enigheten bakom utredningens direktiv är vi dock öppna för en översyn av regeln och har efter noggranna överväganden lämnat det ovan redovisade förslaget.

Det förtydligande av regeln som efterlyses i direktiven innebär enligt vår mening inte annat än att man i grundlag skall kodifiera den ledande princip inom svensk rätt som innebär att ersättning normalt inte utgår vid sådana ingripanden av det allmänna mot verksamheter som anses hota människors liv eller hälsa eller den omgivande miljön. Denna oskrivna rättsgrundsats har hittills tagits för givet av lagstiftaren och påpekades därför inte särskilt i motiven till 1994 års ändring i 2 kap. 18 § regeringsformen. Detsamma gällde en annan självklarhet, nämligen att den pågående markanvändningen måste vara laglig. Rätt till ersättning finns alltså inte om en myndighet ingriper mot verksamheter som strider mot gällande bestämmelser. Lagrådet uttalade också senare i miljöbalksärendet (prop. 1997/98:45, del 2, s.514 f.) att ett förbehåll om att markanvändningen skall vara laglig kan läsas in i grundlagsregeln, ett s.k. tyst förbehåll.

De befarade tillämpningsproblem, som har lyfts fram i den akademiska debatten och som sedan kommit att läggas till grund för kravet på ett förtydligande av den aktuella grundlagsregeln, har fokuserat på regelns förenlighet med bestämmelserna i miljöbalken. Till en början kan då noteras att miljöbalken ställer mycket långtgående krav på tillstånd för all verksamhet som kan antas medföra någon risk för miljön. Kraven på tillstånd förefaller i praktiken täcka all tänkbar verksamhet som kan påverka den omgivande miljön negativt i någon betydelse. Den som vill bedriva en sådan verksamhet måste därför ansöka om tillstånd och därefter acceptera de villkor som föreskrivs i tillståndet eller avstå från att bedriva verksamheten. Med beaktande av det angivna tysta förbehållet, dvs. att verksamheten måste vara lagenlig, finns det ingen skyldighet för det allmänna att betala någon ersättning vid inskränkningar i en verksamhet som beror på att tillstånd saknas eller att villkor i ett meddelat tillstånd inte har följts. Vi återkommer i

det följande till hur man skall se på det särskilda fallet att inskränkningar sker i en redan tillåten verksamhet på grund av en händelse som inte kunnat förutses av varken tillståndsmyndigheten eller den enskilde. Vi skall dock först behandla kodifieringen av den oskrivna rättsgrundsatsen som innebär att ersättning inte utgår vid ingripanden av det allmänna mot verksamheter som anses hota människors liv eller hälsa eller den omgivande miljön.

Vad först gäller den språkliga utformningen av en grundlagsändring bör framhållas att man av principiella skäl bör undvika att i grundlag använda särskilda uttryck och begrepp som hämtats direkt från en underliggande lag. Orsaken till detta är att tolkningen av grundlagen då blir beroende av utformningen av denna lag. Innebörden av ett begrepp i grundlagen skulle alltså kunna förändras genom att riksdagen beslutar att ändra samma begrepp i den underliggande lagen, t.ex. genom att lägga till något i en uppräkningslista som används för att förklara begreppet. Vi anser därför att ett förslag till förtydligande av den aktuella grundlagsregeln skall utformas utan att man använder sådana uttryck eller begrepp som har en direkt anknytning till miljöbalken.

I miljöbalken används *miljöfarlig verksamhet* som ett sammanfattande begrepp för sådan verksamhet som anses påverka den omgivande miljön negativt. Eftersom vi vill använda ett motsvarande begrepp för att beskriva vad den omgivande miljön skall skyddas emot har vi sökt efter en synonym formulering. Miljöfarlig är ett starkt ord och det har visat sig svårt att finna något motsvarande. Vi har övervägt flera begrepp med sammansättningen farlig men funnit att ordet farlig bör undvikas eftersom det leder tankarna fel. Skada är enligt vår mening det mest användbara ordet i sammanhanget, men det behöver kvalificeras för att motsvara miljöfarlig. Vi föreslår därför att skada förstärks med ordet väsentlig. Begreppet väsentlig skada kan knappast anses lika starkt som miljöfarlig verksamhet men bör ändå kunna godtas. Vi har alltså stannat för att föreslå att ersättning inte behöver utges för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot *väsentlig skada*. För att undvika missförstånd, som visat sig lätt kunna uppkomma, vill vi återigen framhålla att vi betraktar detta som en språklig fråga, inte som en ändring av rättsläget.

Om det skall införas en regel i 2 kap.18 § regeringsformen av innehåll, att ersättning inte behöver utges för inskränkningar som syftar till att skydda människors liv eller hälsa eller skydda den omgivande miljön mot väsentlig skada, skall denna regel enligt vår bestämda åsikt även innehålla ett undantag som anger att det finns en rätt till ersättning när särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta. Som exempel på vad som avses med undantaget kan anges det nyss nämnda fallet att

en verksamhet får vidkännas inskränkningar på grund av att det har inträffat något som den enskilde inte har kunnat förutse - den enskilde är utan egen skuld till det inträffade - och att detta medför att verksamheten hotar den omgivande miljön. Vi vill framhålla att det i en sådan situation kan röra sig om stora förluster, t.ex. för investeringar i verksamheten, som den enskilde oförskyllt åsamkas. Att nuvarande rättsläge medger en rätt till ersättning i sådana undantagssituationer visas bl.a. av ersättningsbestämmelsen i 31 kap. 4 § 4 miljöbalken och förarbetena till lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet (prop. 1983/84:60 s. 62) samt även av vissa uttalanden i doktrinen¹. Rätts-säkerheten för den enskilde kräver därför att ett förslag till förtydligande av den aktuella grundlagsregeln innehåller såväl huvudregel som undantag.

Som inledningsvis framhållits anser vi att reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen riktar sig normalt till såväl lagstiftaren som domstolarna och andra rätts-tillämpande organ och vårt förslag har utformats i enlighet därmed. Justitiekanslern har under utredningsarbetet framfört som sin mening att ett förslag till förtydligande av 2 kap. 18 § regeringsformen av formella skäl borde rikta sig uteslutande till riksdagen. Avsikten därmed är enligt justitiekanslern att förhindra att enskilda människor med åberopande av det av oss föreslagna undantaget skall kunna hävda sin rätt hos domstolar och andra rättstillämpande organ. För oss är det dock av största vikt att värna om den enskilda människans rättigheter och rättssäkerhet och vi anser att detta klart överväger formella betänkligheter.

Vi är också förvissade om att vårt förslag överensstämmer med vad som skulle bli resultatet av en domstolsprövning av den aktuella ersättningsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. De förslag som ledamöterna från Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna förespråkade under utredningsarbetet skulle däremot ha försvagat egendomsskyddet i regeringsformen. Detta har vi inte kunnat acceptera.

¹ Jfr Bengtsson, Festskrift till Gunnar Karnell, 1999

Särskilda yttranden av Kenneth Kvist (v)

Egendomsrätten

Enligt direktiven skulle kommittén se över formuleringarna av ersättningsreglerna i 2 kap. 18 § RF, så att lagtextens lydelse bringas i överensstämmelse med de i förarbetena uttalade motiven och avsikterna. Tyvärr har vi inte kunnat uppfylla detta direktiv. Trots att deras partier i såväl KU som i partiledaröverläggningar samt vid diskussioner mellan partierna om innehållet i direktiven varit ense om att överbrygga tolkningskonflikten mellan lagtext och förarbeten, har de borgerliga partiernas företrädare i kommittén gått från att först – i motsats till de direktiv de varit ense om – förneka behovet av en förändring av lagtexten till att till slut lägga fram förslag som skulle innebära förstärkt ersättningsrätt i förhållande till vad som gäller i de förarbeten de varit ense med socialdemokraterna om och själva författat.

Vänsterpartiet var inte med i den överenskommelse som nu gällande – oklara – lagstiftning baseras på. Utredningsuppdraget har vi ändå accepterat: det som anges i förarbetena, att en mark- eller fastighetsägare som bedriver miljöskadlig verksamhet inte skall kunna åberopa grundlagen för att få ersättning för att han/hon tvingas upphöra med denna verksamhet, borde framgå av lagtexten.

Värdet av bred enighet i grundlagsfrågor är stor. Givetvis gäller detta också om utformningen av grundlagsregleringen av äganderätten. I vårt uppdrag har legat att nu avsedda rättsordning skall komma till uttryck men att ingen förändring skulle ske. Trots att jag inte varit bunden – utan kritisk mot – utformningen av 2 kap. 18 § RF och dess förarbeten har jag försökt bidra till att lösa denna uppgift.

De borgerliga har sedan de till slut godtagit att en lagtextändring trots allt måste ske ställt förslag för att främja jordägarintressena. Detta kan värderas i ljuset av hur direktiven vuxit fram, men är i och för sig inte förvånande. Äganderätten och att värna de egendomsägande klassernas ställning och makt – är en given hjärtefråga för borgerlighetens partier. Jag menar att det nya läge som uppstått genom att kommittén misslyckats i sitt begränsade uppdrag kan utnyttjas till en bredare och mera principiell diskussion kring äganderätten.

Det finns en problematik kring ett så starkt grundlagsskydd för äganderätten som 2 kap. 18 § RF avser att vara.

Äganderätt och egendomsförhållanden är inte något historiskt statiskt. Hur egendomar uppstått och utvecklats har vare sig varit konfliktfritt eller särskilt idylliskt. Den tidiga anhopningen av kapital som grundlade de nu rika ländernas industrialism och deras stora företag utvanns till stora delar genom plundring och utplundring av folken i andra länder och hela kontinenter. Stora egendomar har som regel uppstått och uppstår alltfört genom kontroll av andras arbete och dess resultat, genom ett hårdhänt och ett inte sällan hänsynslöst utnyttjande av andras misslyckanden och olycka. Stora egendomar har grundlagts i en tid av ett än mer uttalat privilegiesamhälle än det nuvarande. Ägandeförhållanden ligger bakom de sociala ekonomiska och maktmässiga skillnaderna i samhället. Äganderätten graderas olika för den som har fasta egendomar, för den som har kapitaltillgångar och för den som bara äger den egna arbetskraften, som i vårt samhälle också är en vara. Samtidigt som vårt samhälles förhållande kräver någon form fasta regler kring ägandet måste skyddet med anledning av det ovanstående problematiseras. Nuvarande formulering – utöver att den uppenbart står i viss konflikt med lagstiftarens egentliga avsikt – verkar som ett värn av ett makt- och fördelningsmässigt status quo.

Diskussionen om äganderätten som ”grundläggande rättighet” måste fortsätta och kan således inte så ensidigt som hittills föras på de stora jord- och kapitalägarnas villkor. En sådan mera kritisk diskussion som jag här antytt kan framdeles leda till andra krav om förändringar av RF än dem som nu diskuterats.

Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete

Medlemskapet i EU har inneburit att nationell suveränitet fått uppges men också att relationerna mellan riksdag och regering förändrats. Före medlemskapet i EU var riksdagen den enda lagstiftande församlingen medan regeringen var förberedande och verkställande. I och med medlemskapet gäller EG-rätt över svensk rätt, EG:s lagstiftning före de nationella därest de skulle stå i konflikt på ett område och det är regeringen som deltagar som lagstiftare, som del av EU:s ”lagstiftande församling”, rådet.

EU-medlemskapet har inneburit reella och betydande förluster för demokratin.

EU är den enda av alla internationella organisationer som Sverige är med i med en betydande överstatlighet. Teoretiskt och praktiskt innebär detta att normer kan tvingas på medlemsländerna och gälla i dem även då en majoritet av landets väljare och parlament skulle ha en annan mening än EU-besluten. Tendensen till överstatlighet har förstärkts för varje gång EU-fördragen justerats eller EG/EU-rätten ”utvecklats”. Inte ett enda beslut har medfört att makt som en gång gått över till EU-organ flyttats tillbaka till de nationella demokratierna.

Det är därför med stor tveksamhet jag har accepterat att möjligheten att överlämna beslutsmyndighet till EG i 10 kap. 5 § RF utvidgas från EG till institutioner inom EU-samarbetet. Men då utredningen kunnat enats om förslaget att i lagtexten uttryckligen skriva in att överlämnandet inte får strida mot huvudprinciperna i statskicket – enligt vilka riksdagen skall vara folkets främsta företrädare och lagstiftare – ser jag förslaget till ny lydelse av detta stycke som en förbättring mot det som nu gäller och har därför biträtt den nya helheten i detta.

När det gäller regeringens plikt att samråda med riksdagen har det varit denna kommittés uppgift att enbart placera in denna förpliktelse i RF. Kvaliteten på samråden och hur förhållandena mellan regering och riksdag skall se ut i detta samråd kommer att prövas när förslag till ändringar i riksdagsordningen föreläggs. Vid behandlingen av dessa förslag bör regler skapas som befordrar kvaliteten på samrådet, som stärker riksdagens roll och som gör att regeringen, när den hamnar i en lagstiftande position, har att hörsamma och följa riksdagens mening.

Särskilt yttrande av Ulf Lönnqvist (ordf.), Rune Berglund (s), Lotta Nilsson Hedström (mp), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s)

Regeringsformens egendomsskydd

Uppdraget

Vid behandlingen av förslaget till miljöbalk förordade Lagrådet en ändring av ersättningsregeln i 2 kap. 18 § andra stycket RF så att den ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt med bestämmelsen, dvs. att ersättning inte skall kunna komma i fråga vid ingrepp av det allmänna som har sin grund i miljö- eller hälsoskyddsskäl (prop. 1997/98:45, Del 2, s. 515). Bl.a. mot den bakgrunden kom ett enig konstitutionsutskott och en enig riksdag till slutsatsen att det finns anledning att se över bestämmelsens lydelse (bet. 1997/98:KU30 s. 7). Kommitténs uppdrag i denna del grundar sig i huvudsak på vad Lagrådet och konstitutionsutskottet har uttalat beträffande ändringsbehovet. I direktiven, som har beslutats efter samråd mellan partiledarna eller företrädare för dessa, anges sålunda att kommittén skall lämna förslag till en ny lydelse av det aktuella stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens vilja.

Som tydligt har framgått avsåg lagstiftaren med ändringen år 1994 inte annat än att gällande ersättningsprinciper vid ingrepp i rådigheten skulle fastslås i bestämmelsen utan att möjligheten till ersättning skulle utvidgas eller inskränkas.

Den självklara utgångspunkten för oss har därmed varit att rätten till ersättning inte skall utvidgas och inte heller inskränkas i förhållande till motivuttalandena vid 1994 års ändring.

Utredningsarbetet

Trots de klara direktiven har företrädarna för de borgerliga partierna (m, kd, c och fp) inte varit beredda att acceptera något av de förslag som har lagts fram under utredningsarbetets gång (se avsnitt 9.2.2).

Vi beklagar detta, eftersom dessa lösningar på ett bra sätt skulle ha löst problemen med den nuvarande ordalydelsen av bestämmelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF. Det är särskilt beklagligt i synnerhet som arbetet i en grundlagsutredning måste bygga på en uttalad vilja att finna samlande lösningar i enlighet med de riktlinjer som direktiven ger.

Det förslag som de borgerliga partierna har lagt fram skulle innebära en utvidgad ersättningsrätt också för ingrepp som görs för att undvika skador på människors hälsa och miljön.

Detta har vi inte kunnat acceptera – eftersom det strider både mot utredningsdirektiven och nuvarande ordning att ersättning inte utgår vid ingrepp mot verksamheter som skadar hälsa och miljö. Vi ansluter oss också till den kritik mot det borgerliga förslaget som redovisas i ett särskilt yttrande av justitiekanslern Hans Regner.

Eftersom en bred enighet inte har kunnat uppnås, har majoriteten i kommittén valt att inte lägga fram något förslag till sådan ändring som en enig riksdag har begärt.

Särskilt yttrande av Hans Regner

Regeringsformens egendomsskydd

Regeringsformens reglering av de grundläggande fri- och rättigheterna präglas av synsättet att grundlagen främst ger spelregler för riksdagen och regeringen. Genom lagprövningsrätten har de rättstillämpande organen dock fått en viss möjlighet att kontrollera att reglerna respekteras. Senast får synsättet anses ha kommit till uttryck vid inkorporeringen av Europakonventionen. Under åren har dock röster höjts för att grundlagen skall ge mera konkreta garantier för medborgarnas rättsställning i personligt och ekonomiskt hänseende och att grundlagsskyddet bör ha en materiell innebörd på så sätt att det kan åberopas av enskilda gentemot det allmänna. I diskussionen har inte minst omfattningen av lagprövningsrätten stått i förgrunden. Tankar på en förändring av lagprövningsrätten har bl.a. förts fram av Demokratiutredningen i betänkandet En uthållig demokrati (SOU 2000:1).

Bland de olika alternativ för en precisering av 2 kap. 18 § regeringsformen som diskuterats i kommittén har ingått att det skall införas en regel av innebörd att ersättning inte behöver utges vid rådighetsinskränkningar på miljöområdet såvida inte särskilt angelägna enskilda intressen talar för detta.

Enligt min mening skulle en bestämmelse med den angivna innebörden möjligtvis kunna godtas om det klart framgick att den riktade sig mot lagstiftaren. Den skulle då ge uttryck för en allmän princip som skulle respekteras i olika lagstiftningsärenden på miljörettens område. Regeln är emellertid inte utformad på ett sådant sätt. Ordalydelsen ger närmast vid handen att bestämmelsen tar sikte på resultatet i enskilda fall. Som jag uppfattar saken blir det då fråga om en bestämmelse som skall vara vägledande inte bara för lagstiftaren utan också för de rättstillämpande organen vid deras prövning av mål och ärenden. När det i vanlig lag saknas regler om ersättningsrätt skulle alltså en sådan regel möjliggöra en prövning i det enskilda fallet av huruvida t.ex. en fastighetsägares intresse påkallar att ersättning ändå utges.

Den övergripande frågan om det konstitutionella rättighetsskyddet och om garantierna för att det respekteras ligger klart utanför det begränsade uppdrag som givits kommittén. Behovet av och möjlig-

heterna till en ändrad ordning måste också ses och bedömas i ett betydligt vidare perspektiv än vad kommitténs direktiv ger utrymme för. Mot denna bakgrund har jag av principiella skäl inte ansett mig kunna stödja ett förslag som i realiteten innebär att det skall skapas en särskild möjlighet till prövning av att lagstiftaren följt grundlagsstadgandet om ersättningsrätt vid rådhetsinskränkningar. I sammanhanget kan jag inte underlåta att påpeka att en reglering i 2 kap. 18 § regeringsformen i enlighet med alternativet kan få återverkningar också vid tolkningen och tillämpningen av de övriga stadgandena i regeringsformens andra kapitel.

Kommittédirektiv



Vissa frågor som rör regeringsformen

Dir.
1999:71

Beslut vid regeringssammanträde den 2 september 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallas med uppdrag att utreda vissa frågor som rör regeringsformen. Kommittén skall se över lydelsen av regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick samt närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband därmed också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Regeringen avser att senare genom tilläggsdirektiv ge kommittén i uppdrag att närmare utreda bl. a. vissa valfrågor som har anknytning till det konstitutionella systemet och den parlamentariska ordningen.

Egendomsskyddet i regeringsformen

Bakgrund

I regeringsformens regel om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, anges i första stycket att varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Rätten till ersättning behandlas i paragrafens andra stycke, som har följande lydelse.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan

ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Behovet av en översyn

Bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1995 i samband med att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades i svensk rätt. Tidigare föreskrevs endast att varje medborgare vilkens egendom tagits i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skulle vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag.

Genom att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt kom svensk lag att tillföras en principiell regel om att varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Den dåvarande regeringen ansåg i propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117, s. 15) det emellertid också angeläget att skyddet för äganderätten skrevs in i grundlagen på ett mer uttryckligt sätt. Till skillnad från vad som angavs i konventionen borde en sådan bestämmelse också innehålla en uttrycklig regel om att ersättning skall lämnas vid ingrepp i enskild egendom. Regeringen ansåg vidare att det fanns skäl att låta grundlagsregleringen även omfatta rådighetsinskränkningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut avseende mark och byggnader. Härigenom gavs ett mer uttryckligt och starkare grundlagsskydd för den enskildes rätt till viktig egendom. Förslaget till ny lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen utformades av Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) och var en del av resultatet av en politisk uppgörelse i författningsfrågor mellan Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet. Utredningens förslag presenterades i delbetänkandet Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40). Att rätten till ersättning gavs ett grundlagsskydd innebar enligt kommittén inte att rätten till ersättning utvidgades (SOU 1993:40 del A s. 90 f. och 235).

Flera remissinstanser hade ansett att den enskilde genom bestämmelsen skulle tillförsäkras full ersättning eller ersättning för hela förlusten. Regeringen gjorde bedömningen att detta emellertid inte skulle vara helt rättvisande med hänsyn till att sådana förväntningsvärden som enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen inte är ersättningsgilla inte omfattas av skyddet (a. prop. s. 17). Grundlagsbestämmelsens dåvarande lydelse tillförsäkrade ersättning för förlusten åt den vilkens egendom togs i anspråk

genom expropriation eller annat sådant förfogande, vilket fick anses ge uttryck för att den drabbade skall hållas skadeslös och att inte enbart symboliska belopp skall betalas ut. Ett skydd som tillförsäkrade den enskilde ersättning för inskränkningar oavsett intrångets eller skadans storlek kunde, enligt vad som angavs i propositionen, inte anses överensstämma med gällande rätt. Inskränkningen måste ha uppnått en viss kvalifikationsgrad för att ersättning skulle kunna komma i fråga. En motsvarande begränsning borde komma till uttryck i grundlagsbestämmelsen.

Regeringen tog också upp kritik som Statens naturvårdsverk framfört under remissbehandlingen (a. prop. s. 17). Naturvårdsverket hade avstyrkt ett grundlagsskydd mot rådighetsinskränkningar på det föreslagna sättet och hade påpekat att rådighetsinskränkningar i miljöskyddslagstiftningen och annan skyddslagstiftning i princip inte ansetts kunna föranleda rätt till ersättning. Med den föreslagna lydelsen skulle enligt Naturvårdsverket denna princip kunna ifrågasättas. Regeringen bemötte denna invändning genom att konstatera att kvalifikationsgränserna var hämtade från gällande rätt på området och att meningen således inte var att i grundlagen precisera beräkningsnormerna utan endast att ange huvudprinciperna. Att rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar nu gavs ett grundlagsskydd innebar således inte att ersättningsrätten utvidgades i förhållande till då gällande ersättningsregler. Regeringen konstaterade vidare att ersättning sålunda inte lämnas för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas inte heller för ingrepp i form av strandskydds-förordnande eller förordnande om naturvårdsområde. I propositionen konstaterades vidare att ett uteblivet tillstånd till en ny verksamhet, t.ex. grustäkt eller markavvattning samt vägrad strandskyddsdispens, inte ersätts enligt ovannämnda princip. Inte heller skall ersättning lämnas för till tid och omfattning mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom.

Avsikten var således inte att grundlagsändringen skulle medföra att – utöver vad som redan gällde – andra typer av rådighetsinskränkningar i mark eller byggnader skulle ge rätt till ersättning.

Konstitutionsutskottet, som tillstyrkte regeringens förslag till ny lydelse av 2 kap. 18 § regeringsformen, underströk i sitt av riksdagen godkända betänkande (bet. 1993/94:KU24 s. 29) att ersättningsrätten inte i sig utvidgades genom att rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar gavs ett grundlagsskydd i enlighet med förslaget.

Den rättsvetenskapliga debatten

Den nya lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen har gett upphov till rättsvetenskaplig debatt i frågan om stadgandet har fått en sådan ordalydelse att rätten till ersättning har utökats (se särskilt Bengtsson, Svensk Juristtidning 1994 s. 920 ff., samme författare Grundlagen och fastighetsrätten, 1996 och Egendomsskyddet – den senaste utvecklingen, i Festskrift till Gunnar Karnell, 1999). Bengtsson hävdar att ordalydelsen bör ha företräde framför motivuttalandena, vilket enligt honom innebär att ersättning skulle kunna lämnas i strid med annan lagstiftning vid åtskilliga typer av ingrepp i markanvändningen, och detta även när ingreppet är starkt motiverat av miljö- eller säkerhetsskäl. Mot denna uppfattning har det invänts bl.a. att det just vid tolkning av regeringsformens bestämmelser om fri- och rättigheter finns särskild anledning att beakta förarbetena, av vilka det framgår att någon ändring i rättsläget inte var avsedd (Vängby, Svensk Juristtidning 1996 s. 892 ff.). Till stöd för den senare uppfattningen har det också hävdats att de uttryck som förts in i grundlagsstadgandet hittills förekommit endast i den s.k. plan- och marklagstiftningen och alltså inte i den lagstiftning som reglerar miljö-, hälso- och olycksskydd. En rimlig tolkning skulle då vara att dessa uttryck innebär att grundlagsstadgandet endast tar sikte på samma förhållanden som i befintlig lagstiftning (Michanek, Miljörättslig tidskrift 95:2 s. 155 ff.).

Miljöbalken

Miljöbalksutredningens förslag till miljöbalk (SOU 1996:103 En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling) innehöll inte något förslag om vidgade ersättningsregler med anledning av ändringen av 2 kap. 18 § regeringsformen. Utredningen förde ett resonemang om behovet av att föra in regler om vidgad ersättningsrätt i miljöbalken och bedömde att det inte fanns något sådant behov (s. 622 ff.).

Några remissinstanser ifrågasatte förslaget förenlighet med 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen vad gällde rätten till ersättning vid ingripande från det allmänna. Regeringen gjorde dock bedömningen att varken legala eller sakliga skäl gav anledning att föra in ytterligare ersättningsbestämmelser i balken (se prop. 1997/98:45 Miljöbalk s. 564). Som skäl för sitt ställningstagande anförde regeringen bl.a. följande.

En tolkning enligt ordalydelsen skulle medföra att miljöbalken måste fördes med ersättningsregler för situationer där sådan rätt inte står i samklang med de avvägningar som lagstiftaren hittills vidmakthållit. Många medborgare skulle med säkerhet uppfatta det som stötande om ersättning t.ex. skulle utgå till den vars verksamhet stoppas därför att det visat sig att verksamheten allvarligt hotar kringboende människors hälsa. Det är därför svårt att hävda en lagtolk-

ning som leder till sådana resultat. Regeringen anser mot denna bakgrund att övervägande skäl talar för att 2 kap. 18 § andra stycket RF – trots ordalydelsen – måste uppfattas på det sättet att någon utvidgning av rätten till ersättning inte har skett.

Lagrådet framhöll i sin granskning av förslaget till miljöbalk att det inte råder delade meningar om att bestämmelsen enligt sin ordalydelse innebär att rätt till ersättning inträder oavsett anledningen till att det allmänna inskränkt användningen av mark eller byggnad på angivet sätt. Även om inskränkningen föranletts av att mark används på ett miljöfarligt sätt är markägaren enligt ordalydelsen i bestämmelsen berättigad till ersättning. En sådan tolkning av 2 kap. 18 § regeringsformen leder således till en grundlagsfäst rätt till ersättning som sträcker sig längre än vad som följer av tidigare rätt i fråga om ersättning för ingrepp av miljöskäl. Lagrådet framhöll dock att detta inte varit lagstiftarens mening och hänvisade till uttalanden i förarbetena. Lagtexten hade i så fall enligt Lagrådet fått en utformning som inte motsvarar lagstiftarens intentioner. När det är fråga om en grundlagsregels betydelse för en ny lagstiftning, talade enligt Lagrådets mening övervägande skäl för särskild återhållsamhet med att fästa avseende vid motivuttalanden som är svårförenliga med grundlagsregelns betydelse. Lagrådet fann att oförenligheten mellan ordalydelsen av 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen och motivuttalandena samt det inte helt klara rättsläget i fråga om grundlagstolkning inte var ägnade att främja en enhetlig rättstillämpning. Enligt Lagrådet låg det då närmast till hands att ändra 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen så att det ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt (a. prop. s. 513 ff.).

Konstitutionsutskottet underströk i ett yttrande till jordbruksutskottet (1997/98:KU8y) med anledning av propositionen om miljöbalk att någon ändring av rättsläget inte var avsedd med den nya lydelsen av grundlagsbestämmelsen. Utskottet gjorde bedömningen att bestämmelsen trots den mindre tillfredsställande ordalydelsen måste uppfattas så att rätten till ersättning inte utvidgats.

Riksdagens ställningstagande till behovet av en utredning om lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1997/98 begärdes en översyn av ordalydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen.

Vid behandlingen av motionerna kom ett enligt konstitutionsutskott till slutsatsen att det inte går att bortse från att bestämmelsens ordalydelse varit föremål för en omfattande debatt och att Lagrådet förordat en ändring av bestämmelsen (bet. 1997/98:KU30). Utskottet gjorde vidare följande uttalande.

Enligt utskottets mening är det självfallet otillfredsställande att bestämmelsens ordalydelse är sådan att tolkningen av den kan bli föremål för en sådan diskussion som förevarit. Även om utskottet anser att bestämmelsen måste kunna uppfattas i enlighet med vad som avsetts vid dess tillkomst finns det därför anledning att se över dess lydelse. Enligt utskottets mening bör regeringen i lämpligt sammanhang och under parlamentarisk medverkan utreda frågan om lydelsen av 2 kap. 18 § regeringsformen och i god tid före valet år 2002 återkomma till riksdagen med förslag i detta avseende.

Det anförda gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1997/98:280).

Samarbetet i Europeiska unionen

Bakgrund

Samarbetet inom Europeiska unionen (EU) brukar beskrivas som ett samarbete inom tre pelare. Samarbetet i den första pelaren, Europeiska gemenskaperna (EG), skiljer sig från sedvanligt internationellt samarbete genom att medlemsstaterna genom de grundläggande fördragen (EG-fördraget, Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget) har tilldelat gemenskaperna vissa beslutsbefogenheter. Beslut som fattas av institutionerna skall i betydande utsträckning tillämpas av de nationella myndigheterna på samma sätt som nationell rätt. De grundar i vissa fall också rättigheter för enskilda. Samarbetet i den första pelaren är alltså överstatligt.

Samarbetet i den andra (gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP) och tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete) är däremot mellanstatligt. Samarbetet i den andra och tredje pelaren grundas på Unionsfördraget. Några beslutsbefogenheter på dessa samarbetsområden har inte förts över till EU eller några av unionens organ. Medlemsstaterna är här bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som normalt följer av internationellt samarbete enligt folkrättens regler.

10 kap. 2 § regeringsformen

Internationella överenskommelser, dvs. överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, ingås av regeringen (10 kap. 1 § regeringsformen).

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § regeringsformen begränsar regeringens kompetens att ingå bindande internationella överenskommelser och innebär att riksdagen i vissa fall måste godkänna en sådan överenskommelse innan regeringen får ingå den. Redan i 1809 års regeringsform fanns ett

stadgande av motsvarande innebörd. Den nuvarande bestämmelsen har inte ändrats sedan den infördes genom 1974 års regeringsform.

Riksdagens godkännande krävs om överenskommelsen förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag antas eller om den i övrigt gäller ett ämne där riksdagen skall besluta, t.ex. beslut om anslag. Om överenskommelsen förutsätter lagstiftning i särskild ordning, måste riksdagen vid godkännandet av överenskommelsen tillämpa samma beslutsordning som vid lagstiftningen. I det fall en överenskommelse förutsätter grundlagsändring, måste därför även riksdagen godkänna överenskommelsen genom två likalydande beslut med mellankommande val till riksdagen.

Om en överenskommelse inte förutsätter lagstiftning eller annat beslut inom riksdagens behörighetsområde, måste den ändå godkännas av riksdagen om den är av större vikt. Regeringen kan dock underlåta att inhämta riksdagens godkännande av en sådan överenskommelse om rikets intresse kräver det. Med detta avses främst fall där regeringen inte hinner höra riksdagen. I ett sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås. Frågan om en överenskommelse är av större vikt samt om riksdagens godkännande kan ersättas av Utrikesnämndens hörande avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar.

Ett undertecknande av en internationell överenskommelse har olika rättslig verkan i olika fall. En del överenskommelser blir bindande för parterna genom undertecknandet. De flesta internationella överenskommelser blir emellertid bindande för parterna först sedan undertecknandet har följts av ett godkännande eller en ratifikation. I det senare fallet har undertecknandet den verkan att staten i princip är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra överenskommelsens ändamål och syfte (se artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtten, SÖ 1975:1). I de fall en internationell överenskommelse blir bindande först sedan undertecknandet har följts av ett godkännande eller en ratifikation är det vanligt att riksdagens godkännande – om detta krävs – inhämtas efter det att överenskommelsen har undertecknats.

Den internationella överenskommelsen ingås av regeringen genom beslutet om godkännande eller ratifikation och den svenska staten blir folkrättsligt bunden av t.ex. en multilateral överenskommelse genom att överlämna sitt ratifikationsinstrument till den depositarie som utsetts i överenskommelsen.

10 kap. 5 § första stycket regeringsformen

För att Sverige skulle kunna ansluta sig till Europeiska unionen krävdes en grundlagsändring. En parlamentariskt sammansatt kommitté tillkallades i juni 1991. Den antog namnet Grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03) och överlämnade i mars 1993 sitt betänkande, EG och våra grundlagar

(SOU 1993:14). I den offentliga debatt som fördes sedan utredningen lämnat sitt betänkande gjordes det gällande bl.a. att förslagen gick längre än vad som var nödvändigt. Inom Justitiedepartementet utarbetades därför departementspromemorian *Våra grundlagar och EG – förslag till alternativ* (Ds 1993:36) i vilken förslag till alternativa författningstekniska lösningar lämnades. Efter remissbehandling beslutade regeringen i december 1993 att överlämna propositionen *Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen* (prop. 1993/94:114) till riksdagen. I propositionen föreslogs en på medlemskap särskilt inriktad regel i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen om överlåtelse av viss beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna.

Efter riksdagsbehandling (bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24) trädde den nya lydelsen i kraft den 1 december 1994. Som enda uttrycklig förutsättning för att riksdagen skall kunna överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna gäller att dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av förarbetena (bet. 1993/94:KU21, s. 27) framgår det emellertid att beslutsbefogenheter inte utan grundlagsändring får överlåtas i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet uttalade vidare att en sådan överlåtelse inte heller kan omfatta beslutanderätt som berör andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick.

Enligt 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen kan riksdagen alltså överlåta beslutanderätt till EG. Att bestämmelsen pekar ut EG – och inte EU – förklaras i förarbetena med att det inom ramen för Europeiska unionen endast är till EG som överlåtelse kan komma ifråga. Det övriga samarbete som sker i unionen är av rent mellanstatlig karaktär (prop. 1993/94:114, s. 32).

Tillämpningen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen aktualiserades i samband med att Sverige tillträdde Amsterdampfördraget (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197). Amsterdampfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, innebär att vissa beslutsbefogenheter lämnas över till EG, t.ex. har genom fördraget de betydelsefulla samsarbetsområdena asyl och invandringspolitik förts över från det mellanstatliga samarbetet i tredje pelaren till gemenskapssamarbetet i första pelaren.

När det gäller de områden som ligger kvar i tredje pelaren har flera nya beslutsformer införts, bland annat s.k. rambeslut (artikel 34.2 b i Unionsfördraget). Några institutioner, främst kommissionen och EG-domstolen,

har fått nya roller och den tidigare beslutsformen gemensam åtgärd har bortfallit. Förarbetena (prop. 1997/98:58, sid. 20 f.) innehåller en utförlig analys av frågan om samarbetet i tredje pelaren även efter Amsterdamfördragets ikraftträdande kommer att vara mellanstatligt eller om ändringarna i fördraget innebär att beslutsbefogenheter förs över till EU. Analysen tar främst sikte på de s.k. rambesluten och EG-domstolens möjlighet att enligt artikel 35 i Unionsfördraget meddela förhandsavgöranden i vissa frågor. Den leder till slutsatsen att den mellanstatliga karaktären hos samarbetet i tredje pelaren inte påverkas. Ändringarna befinns visserligen leda till överlåtelse av beslutsbefogenheter när det gäller EG-domstolens möjlighet att meddela förhandsavgöranden enligt artikel 35 i Unionsfördraget men överlåtelsen sker trots detta till EG och inte till EU. I samband med Sveriges anslutning till Europakonventionen gjordes beträffande EG-domstolens möjlighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av den konventionen samma bedömning, dvs. att det rörde sig om överlåtelse till EG och inte till EU (prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU02, rskr. 1997/98:22).

Sedan propositionen Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) lämnats över till riksdagen beslöt konstitutionsutskottet att inhämta Lagrådets yttrande över regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges tillträde till Europeiska unionen. I sitt yttrande fann Lagrådet att det inte lämnades över någon beslutanderätt till EU genom Amsterdamfördraget. Inte heller i övrigt fann Lagrådet några konstitutionella hinder för en svensk anslutning. Lagrådet sade sig dock dela den uppfattning som kommit till uttryck i ett remissyttrande från Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, nämligen att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekade vidare i sitt remissyttrande att det finns skäl att förbereda en ändring av 10 kap. 5 § regeringsformen som innebär att hänvisningen till Europeiska gemenskaperna byts ut.

Behovet av en översyn

Samarbetet inom den andra och tredje pelaren är mellanstatligt. De gemensamma besluten, som i andra pelaren kan vara t.ex. s.k. gemensamma åtgärder och i tredje pelaren t.ex. konventioner, fattas normalt med enhällighet. Medlemsstaterna är bundna av besluten på samma sätt som följer av annat internationellt samarbete. Regeringens befogenhet att ingå en överenskommelse begränsas därmed av bestämmelserna i 10 kap. 2 § regeringsformen. Regeringen kan således inte ingå en överenskommelse som medför en skyldighet att införa ny lagstiftning eller att ändra en befintlig lag utan att först inhämta riksdagens godkännande. Regeringen

har naturligtvis möjlighet att under förhandlingarna i rådet förbehålla sig rätten att inhämta riksdagens godkännande. Så länge någon överenskommelse inte är träffad finns det emellertid inget för riksdagen att godkänna. Alternativet är att regeringen i en proposition föreslår riksdagen att den svenska lagen på förhand skall anpassas till den överenskommelse som regeringen vill kunna ingå. Innebörden av en s.k. parlamentsreservation under förhandlingarna i rådet är alltså att en överenskommelse inte kommer att kunna träffas förrän den svenska lagstiftningsprocessen är avslutad. Ett sådant förfarande tar emellertid så pass lång tid att detta alternativ oftast inte lär vara praktiskt möjligt.

Detta innebär att Sveriges möjlighet att i rådet anta en överenskommelse inom t.ex. tredje pelaren beror på hur överenskommelsen har utformats. Det är möjligt för regeringen att ingå överenskommelsen bara om den ligger utanför det riksdagsbundna området eller om det redan finns en svensk lag eller ett anslagsbeslut som täcker åtagandet enligt överenskommelsen.

Inom ramen för samarbetet i andra pelaren är det vanligt att s.k. gemensamma åtgärder och s.k. gemensamma ståndpunkter (artiklarna 14 och 15 i Unionsfördraget, f.d. artiklarna J 4 och J 5) beslutas. Syftet med dessa beslut är att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken så effektivt som möjligt genom ett samfällt agerande. Som exempel kan nämnas den gemensamma ståndpunkten den 29 juni 1998, fastställd av rådet på grundval av artikel J 2 i Fördraget om Europeiska unionen om förbud för jugoslaviska fraktplan att flyga mellan Förbundsrepubliken Jugoslavien och Europeiska gemenskapen (98/426/GUSP). Det kan inte uteslutas att det i framtiden kan bli aktuellt att fatta beslut inom andra pelaren som bedöms ligga inom det riksdagsbundna området.

Inom ramen för samarbetet i tredje pelaren har det i flera fall antagits s.k. gemensamma åtgärder (f.d. artikel K 3.2 b i Unionsfördraget) som syftat till lagharmonisering. Som exempel kan nämnas den gemensamma åtgärden den 15 juli 1996 om åtgärder mot rasism och främlingsfientlighet (96/443/RIF) och den gemensamma åtgärden den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (97/154/RIF). Dessa gemensamma åtgärder har emellertid varit så utformade att de inte inneburit att regeringen bundit Sverige att införa viss lagstiftning. Sveriges åtagande i dessa fall kan snarare beskrivas på det sättet att regeringen åtagit sig att föreslå riksdagen att besluta om viss lagstiftning.

Genom den senaste revisionen av fördragen, Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197), som riksdagen med stor majoritet godkände våren 1998, har samarbetet inom EU utvecklats. Som ett medel för att uppnå målet, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, har nya beslutsformer införts, varvid framför allt märks de

s.k. rambesluten (artikel 34.2 b i Unionsfördraget) på tredje pelarens område.

Det uttalade syftet med rambesluten är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlämnar åt de nationella myndigheterna att besluta om form och tillvägagångssätt. De skall inte ha direkt effekt. Rambesluten medför alltså en folkrättslig förpliktelse för Sverige att vid behov genomföra de åtgärder som krävs för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt. De påverkar dock inte den grundläggande mellanstatliga karaktären av samarbetet. För Sveriges del kan emellertid svårigheter uppstå om regeringen i rådet bara kan gå med på åtaganden som ligger utanför det riksdagsbundna området eller som redan täcks av svensk lag. Sverige kan visserligen genom utnyttjande av sin vetorätt förhindra antagandet av varje förslag till rambeslut som innehåller sådana åtaganden. Situationen är dock ofta sådan att Sverige sakligt sett inte önskar förhindra att medlemsstaterna i unionen träffar en överenskommelse.

Europeiska unionen är alltså en organisation som fortlöpande förändras. Samspelet mellan riksdagen och regeringen måste anpassas till dessa förändringar så att riksdagen som folkets främsta företrädare alltså ges inflytande över och får en god insyn i den process i EU som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. EU-arbetet i dess helhet bör i så stor utsträckning som möjligt vara en integrerad del av riksdagens arbete. Det är framför allt när det gäller det mellanstatliga arbetet i den andra och tredje pelaren som det kan finnas skäl att se över gällande ordning.

Ett sätt att stärka riksdagens roll inom det mellanstatliga arbetet i den andra och tredje pelaren är att det införs en möjlighet för regeringen att på förhand, dvs. innan förhandlingarna i rådet har avslutats, inhämta riksdagens godkännande till att regeringen ingår en viss bindande internationell överenskommelse. Ett förhandsbesked skulle alltså kunna ersätta det godkännande som idag bara kan lämnas till en redan färdigförhandlad överenskommelse. En möjlighet för de nationella parlamenten att i förväg lämna sitt godkännande till en internationell överenskommelse finns i många andra medlemsländer i EU.

För att ett på förhand lämnat besked skall kunna användas i förhandlingsarbetet i EU är det en förutsättning att det kan lämnas relativt snabbt. En lösning som gör det möjligt för regeringen att på förhand och utan att alltför lång tid tas i anspråk få riksdagens godkännande skulle – förutom att stärka riksdagens roll – också stärka Sveriges roll i unionssamarbetet.

Behovet av att stärka riksdagens roll genom en möjlighet för regeringen att på förhand inhämta riksdagens godkännande till en internationell överenskommelse kan tänkas uppstå också i annat internationellt samarbete. Även detta talar för att det nu finns skäl att undersöka om ett

system med förhandsgodkännande går att förena med regeringsformens övriga bestämmelser om förhållandet till andra stater och, om så skulle visa sig vara fallet, lämna förslag till hur en sådan regel bör utformas.

Vidare har det, som ovan nämnts, under remissbehandlingen av regeringens proposition med anledning av Amsterdamfördraget påpekats att gränsen mellan EG och EU som helhet med tiden suddas ut och att det därför finns skäl att förbereda en ändring av 10 kap. 5 § regeringsformen som innebär att hänvisningen till Europeiska gemenskaperna byts ut. Även Lagrådet har uttalat att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet. Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att närmare analysera utvecklingen av pelarstrukturen inom EU och institutionernas roller i de olika pelarna. Beroende på resultatet av analysen kan det också finnas skäl att överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Frågor som rör eller har anknytning till valsystemet

Under år 1997 tillkallade regeringen dels Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13, dir. 1997:87, dir. 1997:73, dir. 1998:99), dels den s.k. Demokratiutredningen (SB 1997:01, dir. 1997:101, dir. 1998:100).

Rådet har i korthet i uppdrag att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval. Rådet har också i uppgift att se över reglerna om statligt partistöd till de politiska partier som tidigare varit representerade i riksdagen och att lämna behövliga förslag till förändringar. Vidare skall rådet utvärdera om, och i så fall på vilket sätt, reformen av det svenska valsystemet påverkade valdeltagandet i 1998 års val. Slutligen har rådet i uppdrag att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet.

Demokratiutredningen har i uppgift att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Demokratiutredningen har härutöver fått i uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. Under hösten 1999 avser utredningen att presentera ett större antal forskningsrapporter som bl.a. behandlar viktiga demokratiska principiella frågor.

Rådet skall – med undantag för uppdraget som gäller 1999 års val till Europaparlamentet, som skall vara klart senast den 1 mars 2000 – redovisa sitt arbete senast den 1 november 1999. Demokratiutredningen skall redovisa sitt arbete senast den 31 december 1999.

Vidare har Riksskatteverket (RSV) genom beslut av regeringen den 3 juni 1999 fått i uppdrag att bl.a. göra en jämförande studie av valdeltagandet i valen till Europaparlamentet åren 1995 och 1999. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 november 1999.

Till detta kommer att RSV i sin promemoria 1999-02-01, Erfarenheter från 1998 års allmänna val (Dnr 398-99/100), dels lämnat förslag på ändringar i vallagen (SFS 1997:157) dels presenterat ett antal områden vilka enligt RSV:s uppfattning bör bli föremål för utredning. Det gäller t.ex. partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen, valdistriktens storlek samt valsedlarnas utformning.

Rådets och Demokratiutredningens betänkanden samt RSV:s studie av valdeltagandet i Europaparlamentsvalen kommer att läggas fram i slutet av år 1999. Viktiga principiella överväganden lär här komma att göras. Diskussioner om eventuella lagändringar i anledning av de båda utredningarnas betänkanden och RSV:s promemoria samt studie av valdeltagandet kommer emellertid inte att kunna inledas förrän under våren år 2000. En särskild utredning kan vidare behöva tillsättas för att i ett sammanhang se över de valtekniska frågorna.

Mot denna bakgrund är det alltså ännu för tidigt att till närmare övervägande ta upp sådana valfrågor som har anknytning till det konstitutionella systemet och den parlamentariska ordningen. Regeringen har emellertid för avsikt att senare genom tilläggsdirektiv komplettera och precisera kommitténs uppdrag i bl.a. dessa avseenden.

Uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté ges i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Även om tveksamheten kring tolkningen av 2 kap. 18 § regeringsformen främst rör andra stycket kan det inte uteslutas att även övriga delar av bestämmelsen kan komma att behöva ändras av lagtekniska skäl. Mot den bakgrunden bör det stå kommittén fritt att föreslå ändringar av paragrafens lydelse i dess helhet.

Kommittén skall vidare utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Det står kommittén fritt att lämna förslag på under vilka förutsättningar och i vilka former ett sådant godkännande kan lämnas. Utgångspunkten skall dock vara att beskedet bör kunna lämnas relativt snabbt och att omfattningen av det riksdagsbundna

området enligt 10 kap. 2 § regeringsformen inte skall ändras. Förslaget skall inte enbart avse internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen utan skall omfatta allt internationellt samarbete.

Kommittén skall också närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Kommittén skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade och – såvitt avser det nu lämnade uppdraget – redovisa sitt arbete senast den 31 december 2000.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Författningsutredningen (Ju 1999:13)

**Dir.
2000:21**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 2000.

Sammanfattning av uppdraget

Författningsutredningen (Ju 1999:13) får i särskilt uppdrag att

- utreda frågorna om skilda valdagar och vårval,
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen,
- överväga vilken giltighet valesdlar som saknar partibeteckning skall ha och
- föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta grupper delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Den 2 september 1999 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen (dir. 1999:71). Kommittén har antagit namnet Författningsutredningen.

Kommittén har i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Vidare skall kommittén utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Kommittén skall också närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av

10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2000.

De frågor som omfattas av tilläggsuppdraget

Under hösten 1999 lämnade Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13, dir. 1997:87, dir. 1997:73, dir. 1998:99, dir. 1999:61) ett delbetänkande, Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136). Rådets uppdrag bestod – i de delar som redovisades i delbetänkandet – i korthet av att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval. Rådet hade också i uppgift att se över reglerna om statligt partistöd till de politiska partier som tidigare varit representerade i riksdagen och att lämna behövliga förslag till förändringar. Vidare skulle rådet utvärdera om, och i så fall på vilket sätt, reformen av det svenska valsystemet påverkade valdeltagandet i 1998 års val.

Rådet har i betänkandet dels lämnat förslag till vissa lagändringar, dels föreslagit att ett antal frågor görs till föremål för fortsatta överväganden. Det gäller bl.a. valkretsarnas storlek och hur blanka röster skall behandlas. Den återstående delen av rådets uppdrag, att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet, skall redovisas senast den 1 juli 2000.

Vidare har Riksskatteverket (RSV) i sin promemoria den 1 februari 1999, Erfarenheter från 1998 års allmänna val (dnr 398-99/100) dels lämnat förslag på ändringar i vallagen, dels presenterat ett antal frågor vilka enligt RSV:s uppfattning bör utredas. Det gäller t.ex. partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen, valdistriktens storlek och valseglarnas utformning. RSV har dessutom i promemorian den 25 november 1999, Erfarenheter från 1999 års val till Europaparlamentet (dnr 11105-99/100) lämnat ytterligare förslag på ändringar i vallagen samt presenterat andra frågor som RSV anser bör utredas.

Många av de förslag som rådet och RSV har lagt fram är av teknisk och administrativ karaktär. Regeringen har efter överläggningar inom en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av dessa frågor inför valet år 2002 (Ju 2000:02, dir. 2000:10).

Övriga frågor som rådet och RSV har aktualiserat och som regeringen anser att det finns anledning att utreda vidare, är sådana som har anknytning till det konstitutionella systemet och den parlamentariska ordningen. Dessa frågor bör utredas av en kommitté med parlamentarisk representation. Regeringen aviserade redan i Författningsutredningens ursprungliga direktiv sin avsikt att genom tilläggsdirektiv komplettera utredningens

uppdrag i bl.a. dessa avseenden. Efter överläggningar inom den arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har nämnts ovan, har enighet nåtts om vilka valfrågor och övriga frågor som bör ingå i dessa tilläggsdirektiv.

Skilda valdagar

Den gemensamma valdagen bygger på en överenskommelse om gemensam valdag och treårig mandatperiod som träffades mellan de politiska partierna i Grundlagberedningen år 1967. Den s.k. grundlagskommittén förordade senare i betänkandet Grundlagsfrågor (SOU 1981:15) en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor därigenom skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. De socialdemokratiska ledamöterna av kommittén reserverade sig och ansåg att kritiken mot den gemensamma valdagen var överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerade upplösninginstitut, dvs. regeringens möjlighet att upplösa riksdagen. Enligt de socialdemokratiska ledamöternas mening krävdes ytterligare utredning och analys innan tiden var mogen för ett definitivt ställningstagande. Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

Hösten 1982 publicerade en arbetsgrupp under den dåvarande justitieministerns ledning ett diskussionsunderlag med titeln Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Någon enighet inom arbetsgruppen kunde emellertid inte nås.

År 1984 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Folkstyrelsekommittén. Kommittén föreslog att den gemensamma valdagen skulle behållas men att mandatperioden skulle förlängas till fyra år (SOU 1987:6). De borgerliga ledamöterna av kommittén reserverade sig och anförde att ett återinförande av skilda valdagar för kommunala församlingar och riksdagen var ett viktigt led i strävandena att vidga och fördjupa den kommunala demokratin. De förordade att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Ledamoten från Vänsterpartiet kommunisterna föreslog att den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden skulle behållas. Kommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Efter partiöverläggningar åren 1992 och 1993 nåddes enighet om att förlänga mandatperioden till fyra år. Förlängningen infördes med början från och med 1994 års ordinarie val (prop. 1993/94:115). Även vid detta tillfälle motsatte sig det socialdemokratiska partiet en övergång till skilda valdagar.

Vårval

Frågan om valdagens förläggning behandlades av Riksdagsutredningen i principbetänkandet Reformera riksdagsarbetet! som i juni 1993 överlämnades till talmanskonferensen. I betänkandet föreslog utredningen bl.a. att det statliga budgetåret skulle göras om till kalenderår. I samband därmed föreslog utredningen att valdagen skulle tidigareläggas "cirka två veckor" för att underlätta riksdagsbehandlingen av budgeten under hösten (1993/94:TK1, s. 8). Sedan överläggningar mellan riksdagspartierna under hösten 1993 inte lett till någon överenskommelse i frågan om att flytta valdagen ansåg utredningen emellertid att valdagen skulle vara oförändrad (1993/94:TK2, s. 6).

Riksdagens ställningstagande till behovet av utredning om skilda valdagar och vårval

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1998/99 föreslogs dels att frågan om skilda valdagar för riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige borde utredas, dels att valdagen borde flyttas från höst till vår.

Vid behandlingen av motionerna om skilda valdagar gjorde konstitutionsutskottet hösten 1999 följande bedömning (bet. 1999/2000:KU2, s. 12).

I flera motioner (mp, c, kd, m och fp) aktualiseras frågan om en övergång till skilda valdagar för val till riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige. Argument för en ordning med skilda valdagar är enligt motionärerna främst att rikspolitiken dominans i valrörelserna leder till att landstings- och kommunpolitiken kommer i skymundan. Skilda valdagar skulle ge bättre förutsättningar för den kommunala demokratin.

Utskottet, som instämmer i vad som anförts i de här aktuella motionerna, anser att frågan om skilda valdagar bör utredas.

Utskottet var inte enigt. De socialdemokratiska ledamöterna och ledamöterna från vänsterpartiet reserverade sig och anförde bl.a. att den gemensamma valdagen bidrar till att öka valdeltagandet och att skilda valdagar inte med säkerhet skulle leda till att de lokala frågorna kommer mer i fokus.

Vid behandlingen av motionerna om vårval gjorde utskottet följande bedömning (a.a.s. 12).

I flera motioner (c, mp, kd, fp och v) föreslås att valdagen flyttas från höst till vår. Av motionerna framgår att effekten av övergången till kalenderårsbudget och införandet av en ny budgetprocess i riksdagen har blivit att valrörelsen vart fjärde år delvis sammanfaller med det avslutande budgetarbetet i regeringen.

Det framhålls också i motionerna att ett eventuellt regeringsskifte ytterligare komplicerar budgetprocessen. Mot denna bakgrund föreslås i motionerna att frågan om valdagens förläggning i tiden blir föremål för utredning eller överväganden från regeringens sida.

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna om behovet av att utreda frågan om att flytta valdagen till en annan tidpunkt än tredje söndagen i september. Resultatet av den pågående utvärderingen av budgetprocessen inom Riksdagskommittén kan därvid också bli ett värdefullt inslag i en sådan allmän genomgång som förespråkas i motionerna.

Inte heller i denna fråga var utskottet enigt. De ledamöter som reserverat sig i frågan om skilda valdagar reserverade sig också beträffande denna fråga. Reservanterna anförde att argumenten för att flytta valdagen från höst till vår fått mindre tyngd sedan budgetprocessen kommit att tänjas ut över tiden till följd av den ökade betydelse som vårbudgeten fått. Det var därför enligt reservanternas mening fel att föregripa Riksdagskommitténs översyn och utvärdering av budgetprocessen.

Det utskottet anför i de båda frågorna gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1999/2000:5).

Riksdagsvalkretsarna

Bakgrund

De grundläggande reglerna om val till riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen. Där föreskrivs bl.a. att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter som utses genom fria, hemliga och direkta val (3 kap. 1 §). För val till riksdagen finns valkretsar. Mandaten i riksdagen är 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat (3 kap. 6 §).

Indelningen i valkretsar för val till riksdagen regleras i 2 kap. vallagen (1997:157). Landet är indelat i 29 valkretsar och de motsvarar i princip länsindelningen. Stockholms län utgör dock två valkretsar, Skåne län fyra valkretsar och Västra Götalands län fem valkretsar.

Inför varje riksdagsval fördelas de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna. Detta görs på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet. Efter valet fördelas de fasta mandaten i varje valkrets proportionellt mellan partierna efter deras röstetal i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas i princip så att mandatfördelningen mellan partierna i riksdagen blir proportionell mot partiernas röstetal i hela landet.

Valkretsindelningen i landet har diskuterats under lång tid. Diskussionen dominerades fram till 1970-talet av frågan hur en önskvärd proportionalitet skulle kunna uppnås mellan valresultat och riksdags-

representation. Sedan det riksproportionella valsystemet med utjämningsmandat tillkom genom den partiella författningsreformen 1968/69, har diskussionen främst rört indelningens betydelse för möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda.

Valkretsindelningen har efter tillkomsten av det riksproportionella valsystemet utretts av Personvals- och valkretsutredningen (SOU 1977:94), av Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) samt av Nomineringsrätts- och valkretskommittén (SOU 1995:143).

Personvals- och valkretsutredningens förslag ledde inte till någon tillräckligt bred enighet och resulterade därför inte i någon lagstiftning.

Enligt Folkstyrelsekommittén förutsatte en ändring av valkretsarnas utformning att en allmän uppslutning kring förslaget kunde nås. Överläggningarna inom kommittén och kommitténs kontakter med partiorganisationerna visade emellertid att någon enighet inte kunde förväntas. Kommittén föreslog därför inte några förändringar av valkretsindelningen.

I direktiven till Nomineringsrätts- och valkretskommittén framhölls att mycket talade för att de största valkretsarna borde minska. Kommittén, som inriktade sitt arbete på de fyra befolkningsmässigt största valkretsarna – Stockholms län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Östergötlands län – fann att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna inom ramen för det nuvarande valsystemet var begränsat. Kommitténs kontakter med partiorganisationer i de berörda valkretsarna gav vid handen att frågan om ett förslag till ändring borde anstå. Kommittén lade därför inte fram något förslag utan redovisade endast under vilka förutsättningar en förändring av de fyra riksdagsvalkretsarna kunde komma till stånd.

Behovet av en översyn

Vid 1998 års val tillämpades för första gången fullt ut det nya valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Syftet med personvalsinslaget är att väljarna skall ges bättre möjligheter att påverka vilka som skall representera dem.

För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som skall bli valda har det införts en spärr för personrösterna. Enligt 18 kap. 38 § vallagen skall personligt röstetal för en kandidat fastställas bara om denne fått särskilda personröster till ett antal av minst åtta procent av partiets röstetal i valkretsen.

Som har framgått ovan varierar valkretsarnas storlek i fråga om antalet röstberättigade. De två största valkretsarna, Stockholms län och Stockholms kommun, hade vid 1998 års val 730 000 respektive 550 000 röstberättigade. De två näst största valkretsarna, Göteborgs kommun och Östergötlands län, hade 340 000 respektive 310 000 röstberättigade.

Övriga valkretsar hade mellan 100 000 och 250 000 röstberättigade med undantag av Gotlands län som hade 44 000 röstberättigade.

Erfarenheterna från 1998 års val visar att andelen kandidater som har blivit valda på personröster är lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. Den främsta orsaken till detta torde vara att spärren på åtta procent motsvarar ett så högt antal röster att det är svårt för andra än välkända kandidater, t.ex. partiledarna i de större partierna, att samla tillräckligt många röster för att komma över spärren.

Rådet för utvärdering av 1998 års val har i sitt delbetänkande Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) övervägt frågan om spärrnivån bör sänkas men stannat för att så inte bör ske. Rådet anför i betänkandet att personvalssystemets genomslag i de största valkretsarna var påtagligt lågt och att personvalssystemet på grund av detta kan sägas lida av en demokratisk obalans som det är önskvärt att åtgärda. Rådet föreslog dock inga förändringar av valkretsindelningen bl.a. på grund av att sådana ändringar kan komma att aktualisera ändringar i regeringsformen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att nu överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för uppdraget gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

Partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen

Bakgrund

De politiska partierna har avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Trots den stora betydelse partierna har är deras verksamhet i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet.

Behovet av en översyn

Partibegreppet definieras i 3 kap. 7 § första stycket andra meningen regeringsformen:

Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Som parti godtas varje sammanslutning eller väljargrupp vars namn förekommer på en valsedel även om den angivna väljargruppen inte har fått mer än en röst. De partibeteckningar som anges på de blanka valsedlarna är av varierande slag. Naturligtvis anges partier som måste antas ha en seriös organisation bakom sig men det förekommer också valsedlar med partibeteckningar av karaktären "Kalle Anka partiet", "Bakpartiet", "Nisse på Manpower" och "Döda de rika partiet". Enligt de nuvarande bestämmelserna är en valsedel med en sådan påhittad partibeteckning giltig och ökar därigenom det totala antalet röster i hela landet som partiernas procentuella andel beräknas på. Vid det senaste riksdagsvalet förekom enligt RSV omkring 4 400 valsedlar med påhittade partibeteckningar. Även om dessa valsedlar inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna kan antalet vara avgörande för om ett parti hamnar över eller under spärren på fyra procent vid t.ex. ett riksdagsval.

Vidare svarar staten för kostnaden för valsedlar för ett parti som deltar i riksdagsval eller i val till Europaparlamentet om partiet vid valet eller vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Rösterna för påhittade partier kan även här få en avgörande betydelse.

Det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Med nuvarande definition av partibegreppet finns det risk för att röster för påhittade partier leder till att verkliga partier inte kommer över de procentspärrar som finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen.

Valsedlar som saknar partibeteckning

Bakgrund

Den fria nomineringsrätten har sedan längre varit en central princip i det svenska valsystemet. Enligt denna rätt har väljarna möjlighet att kort tid före ett val bilda ett nytt parti. För att väljarna skall kunna rösta på det nya partiet skall det enligt 9 kap. 12 § vallagen i varje röstningslokal finnas blanka valsedlar som väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater på. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är emellertid ogiltig enligt 18 kap. 10 § vallagen. Sådana valsedlar redovisas inte särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen "ogiltiga valsedlar". I riksdagsvalet år 1998 uppgick antalet ogiltiga valsedlar till omkring 113 500 och enligt RSV var minst 99 procent av dessa ogiltiga på grund av att de saknade partibeteckning.

Behovet av en översyn

Det har framförts krav på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga eller att de i vart fall skall redovisas särskilt. Grunden för detta torde vara att man anser att den väljare som röstat blankt utfört en aktiv valhandling för att ge uttryck för sitt missnöje med det politiska systemet. Det har också föreslagits att de valsedlar som saknar partibeteckning skulle kunna ingå i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer, t.ex. spärren mot små partier i riksdagsval eller spärren för tilldelning och utläggning av fria valsedlar. Ett sådant system skulle i första hand få effekter för små partier. Rådet för utvärdering av 1998 års val har i delbetänkandet Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) anfört att frågan om de blanka rösterna bör övervägas.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället

Bakgrund

Under 1990-talet diskuterades i två utredningar hur funktionshindrades ställning i samhället skulle kunna förbättras, bl.a. genom vissa ändringar i regeringsformen. I betänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) föreslog 1989 års handikapputredning att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. regeringsformen skulle kompletteras med en ny paragraf där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna. I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) föreslogs i stället ett tillägg till 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen enligt vilket det särskilt skulle åligga det allmänna att verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället. Även detta förslag ifrågasattes av några remissinstanser.

Riksdagsmotioner

I ett flertal motioner under 1990-talet begärdes att det i regeringsformen borde införas en regel av innebörd att lagar och föreskrifter inte får utformas så att människor med funktionshinder diskrimineras. När konstitutionsutskottet behandlade frågan riksdagsåret 1995/96 konstaterade utskottet att enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga

makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Utskottet var därför inte berett att föreslå att det utöver detta skydd gjordes en utvidgning av diskrimineringsförbudet i 2 kap. regeringsformen till att omfatta funktionshindrade (bet. 1995/96:KU8). Innevarande riksdagsår har motsvarande begäran framförts i en motion av ledamöter från samtliga riksdagspartier (K274). Enligt motionärerna uppfyller inte Sverige sitt åtagande enligt FN:s standardregler från 1993 om att tillförsäkra funktionshindrade delaktighet och jämlikhet i samhället. De anser att 2 kap. regeringsformen bör utökas med ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade, som motsvarar diskrimineringsförbudet av etniska minoriteter och kön i 2 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen. Konstitutionsutskottet har med hänvisning till föreliggande direktiv och kommande utredningsarbete avstyrkt motionen (bet. 1999/2000:KU11).

Behovet av en översyn

Det finns en utbredd och djupgående samsyn om att åtgärder behövs för att funktionshindrade skall uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i den lagstiftning som lägger grunden för samhällssystemet, nämligen regeringsformen.

Ett diskrimineringsförbud som är bindande för det allmänna, vilket 1989 års handikapputredning föreslog, ger emellertid, som flera remissinstanser framhöll, anledning till invändningar från rättsliga utgångspunkter. För det första är begreppet funktionshindrade svårt att tydligt definiera och avgränsa. Vidare skulle bestämmelsen behöva förses med åtskilliga undantag med tanke på förhållanden där det av lämplighets- eller säkerhetsskäl krävs att vissa funktionshinder inte finns. Exempelvis är det oundvikligt med i viss mån diskriminerande kvalifikationskrav i bestämmelserna om körkort och flygcertifikat. Det är också svårt att förutse vilka nya sådana krav den tekniska utvecklingen kan komma att medföra. För att i praktiken kunna införa ett diskrimineringsförbud skulle man därför behöva föreskriva om undantag som gör det möjligt med särbehandling på sakliga eller objektiva grunder. Ett grundlagsstadgande som inrymmer sådana begrepp avvisades emellertid redan i förarbetena till 1976 års ändringar av regeringsformen (SOU 1975:75 och prop. 1975/76:209). En bestämmelse med det innehållet ansågs inte få någon reell rättslig verkan eftersom det i detta sammanhang inte är möjligt att fastställa innebörden av uttryck som saklighet och objektivitet (a.a. s. 113 resp. s. 39).

I stället för en regel som förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper infördes därför genom 1976 års ändringar av regeringsformen ett programstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen som ger uttryck för grundsatsen om likabehandling av medborgarna. Bestämmelsen tar

också upp övriga mål för den offentliga verksamheten och lyder i sin helhet:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskildas människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) tog man fasta på kritiken mot 1989 års handikapputrednings förslag och utredningen föreslog i stället en komplettering av programstadgandekaraktär i 1 kap. 2 § regeringsformen. Även denna lösning kritiserades av några remissinstanser som ansåg att bestämmelsen i dess nuvarande lydelse på ett tillräckligt klart sätt uttrycker vad utredningen ville uppnå med förslaget. De flesta remissinstanserna var dock positiva till förslaget.

Som framgått finns det ett brett stöd för att i regeringsformen markera funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället men skilda uppfattningar om hur det skall ske. Mot denna bakgrund finns det anledning att se över frågan.

Skydd för miljön

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön finns däremot inte.

Både Finland och Norge har bestämmelser i ämnet i sina respektive grundlagar. I den finska grundlagen har lagtexten utformats så att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Vidare skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön. Det norska stadgandet är utformat som en rättighet till en miljö som säkerställer sundhet och till en natur vars resurser och mångfald bevaras. Vidare föreskrivs att naturens resurser

skall disponeras med ett långsiktigt och allsidigt synsätt som också tar till vara efterkommandes rättigheter.

Det torde numera råda enighet om att frågor om skydd för miljön bör ha en mer övergripande placering i rättsordningen. Sverige har efter inträdet i EU konsekvent verkat för denna linje som ett sätt att stärka miljö-rätten inom gemenskapen. Ett exempel på den framgångsrika rättsutvecklingen inom EU när det gäller miljöfrågorna är Amsterdamfördraget, som efter ett svenskt initiativ innehåller såväl övergripande regler om skydd för miljön inom alla gemenskapens politikområden som särskilda mer utarbetade regler i avdelning XIX.

Sverige skall vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta bör, i enlighet med den rättsutveckling som har skett i Norge och Finland samt inom EU, en bestämmelse om skydd för miljön införas i regeringsformen.

Uppdraget

Valfrågor

Författningsutredningen ges i särskilt uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval.

Som ovan har framgått finns det olika ståndpunkter och åtskilliga argument såväl för som emot skilda valdagar. Även på frågan om vårval kan olika synsätt anläggas och motiveras. Det är angeläget att dessa frågor får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas.

När frågan om skilda valdagar senast utreddes hade t.ex. Folkstyrelsekommittén tillgång till en omfattande statsvetenskaplig forskning som bedrivits kring frågeställningar med anknytning till den gemensamma valdagen. Folkstyrelsekommittén inhämtade även olika specialundersökningar från den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Den forskning som Folkstyrelsekommittén inhämtade avser huvudsakligen perioden 1970-1985 och har därför blivit föråldrad. Stora förändringar har ägt rum både när det gäller samhällsutvecklingen i stort, där medlemskapet i EU står i blickpunkten, och i fråga om det konstitutionella ramverket, framför allt införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen. Till bilden hör också senare tids tendens till minskande valdeltagande och att allt fler uppgifter lagts på kommunerna. En annan aspekt är att det parlamentariska läget i dag är ett helt annat än för femton år sedan. I dag finns det sju partier istället för fem representerade i riksdagen. Mot denna bakgrund är det angeläget att det inhämtas ny forskning om vilka effekter skilda valdagar och val på våren kan ha på t.ex. den kommunala demokratin och valdeltagandet i kommunala val.

Författningsutredningen skall därför inhämta sådan forskning som ur ett statsvetenskapligt perspektiv belyser bl.a. de frågeställningar som har angetts ovan. Författningsutredningen skall också inhämta sådan forskning som ur ett internationellt perspektiv belyser effekter och erfarenheter av skilda valdagar och vårval. Denna forskning bör ligga till grund för de sakliga och politiska överväganden som kommittén har i uppdrag att redovisa.

Författningsutredningen skall vidare överväga om de största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för arbetet gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna. Ett omfattande underlag som bör vara av intresse för kommittén finns i tidigare utredningars betänkanden.

Författningsutredningen skall också se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen samt överväga vilken giltighet valsedlar som saknar parti-beteckning skall ha.

Som ovan har nämnts är det angeläget att frågorna om skilda valdagar och vårval, som är av stor betydelse för den politiska och samhälleliga verksamheten i landet, får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt och att de överväganden som görs baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag.

I Sverige har det sedan länge eftersträvat bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Till denna kategori hör utan tvekan de valfrågor som ingår i det nu lämnade tilläggs-uppdraget.

Författningsutredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i dessa delar senast den 30 april 2002.

Övriga frågor

De invändningar som har framförts mot att i 2 kap. regeringsformen införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får anses ha en sådan tyngd att ett stärkt skydd för såväl denna som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Författningsutredningen ges därför i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i bestämmelsen. I uppgiften ingår även att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas.

Utredningen skall också överväga på vilket sätt betydelsen av skyddet för miljön skall komma till uttryck i regeringsformen. Eftersom första kapitlet i regeringsformen innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten passar en bestämmelse om skyddet för miljön väl in där. Även i fråga om skyddet för miljön bör därför ett nytt stadgande inarbetas i 1 kap. 2 § regeringsformen. Utredningen skall lämna förslag till hur detta lämpligen kan ske.

Uppdraget innefattar inte en allmän översyn av 1 kap. 2 § regeringsformen men för att ett förslag skall kunna utformas på lämpligt sätt kan det inte uteslutas att även andra delar av bestämmelsen kan behöva ändras av lagtekniska skäl. Det står därför utredningen fritt att föreslå ändringar av paragrafens lydelse i dess helhet.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i denna del senast den 31 december 2000.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 1999 års
Författningsutredning (Ju 1999:13)

Dir.
2000:61

Beslut vid regeringssammanträde den 21 september 2000.

Sammanfattning av uppdraget

1999 års författningsutredning (Ju 1999:13) får i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Den 2 september 1999 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen (dir. 1999:71). Kommittén har antagit namnet 1999 års författningsutredning.

Kommittén har i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av bestämmelsen om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av bestämmelsen som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Vidare skall kommittén utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Kommittén skall också närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

Efter överläggningar inom en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna beslutade regeringen den 16 mars 2000 att ge kommittén tilläggsdirektiv (dir. 2000:21). I tilläggsdirektiven ges kommittén i uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval, att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas, att se över partibegreppet i 3 kap. 7 §

regeringsformen samt att överväga vilken giltighet valesdlar som saknar partibeteckning skall ha. Slutligen skall kommittén föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2000 med undantag av valfrågorna som skall redovisas senast den 30 april 2002.

Samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor

Bakgrund

I samband med Sveriges anslutning till Europeiska unionen infördes i riksdagsordningen (RO) bestämmelser som reglerar samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör Europeiska unionen (prop. 1994/95:19, 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66). Bestämmelserna var till en början spridda på olika ställen i RO men samlades genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 i ett nytt 10 kap. (bet. 1996/97:KU2, rskr. 1996/97:74, 75 och 76). Enligt 10 kap. 1 § RO skall regeringen bl.a. fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen och enligt 10 kap. 4 § RO skall riksdagen, för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen, inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

Frågan om huruvida regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor bör regleras i grundlag har övervägts vid flera tillfällen. Grundlagsutredningen inför EG, som förutsatte att informations- och samrådsplikten skulle komma till uttryck i riksdagsordningen, anförde att det sedan ytterligare erfarenheter vunnits av EG-samarbetet kunde övervägas om informations- och samrådsplikten borde framgå av regeringsformen (SOU 1993:14, s. 243). Vidare har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen uttalat att bestämmelserna om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor är av sådan vikt att en reglering i grundlag kan motiveras (bet. 1994/95:KU22 och 1996/97:KU2). Något förslag om detta har emellertid inte lagts fram.

Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. Kommittén utsåg en referensgrupp rörande riksdagens hantering av EU-frågor. Samtliga riksdagspartier har varit representerade i referensgruppen som i juni 2000 lämnade en slutrapport till kommittén.

Referensgruppen anför i slutrapporten att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. Referensgruppen anför vidare att eftersom de EU-frågor som leder fram till bindande normgivning inte är rent utrikespolitiska utan ofta rör inrikespolitiska förhållanden motiverar detta att riksdagen ges ett ännu starkare inflytande över EU-frågorna än över den traditionella utrikespolitiken. Ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor är, enligt referensgruppen, att riksdagens roll regleras i regeringsformen.

Mot denna bakgrund föreslår referensgruppen att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor skall regleras i en särskild bestämmelse i 10 kap. regeringsformen. Referensgruppen framhåller att förslaget i sig inte innebär någon ändring av gällande regler utan är ett sätt att markera frågans vikt. Enligt referensgruppen syftar förslaget inte heller till att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor.

När det gäller frågan hur lagstiftningen skall hanteras anser referensgruppen att regeringen skall ta initiativ till en samordning mellan referensgruppens förslag och författningsutredningen. Riksdagskommittén, som enhälligt ställt sig bakom referensgruppens förslag, har genom talmannen överlämnat frågan till regeringen (Ju2000/3003).

Uppdraget

Författningsutredningen får i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Utgångspunkten för uppdraget är att den skyldighet för regeringen att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor som för närvarande följer av riksdagsordningens bestämmelser oförändrad skall föras över till regeringsformen. Bestämmelsen skall vara övergripande och inte reglera vilket riksdagsorgan som regeringen skall samråda med. De närmare bestämmelserna om hanteringen i riksdagen bör även i fortsättningen meddelas i riksdagsordningen. I referensgruppens slutrapport finns förslag till reglering som bör vara av intresse för kommittén.

Författningsutredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i denna del senast den 31 december 2000.

(Justitiedepartementet)



Promemoria
2000-11-20

REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

*Rättssekretariatet för EU-frågor
Stenwall*

Telefon 08-405 31 76

*Delges.
1999 års författningsutredning*

De s.k. Petersbergsuppgifterna i EU och några konstitutionella aspekter på detta samarbete

Inom utredningen har fråga uppkommit hur de s.k. Petersbergsuppgifterna i EU förhåller sig till de förslag som utredningen diskuterar om ändring i 10 kap. 2 § och 10 kap. 5 § regeringsformen.

1 Bakgrund

Inom ramen för det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet i Västeuropeiska unionen (VEU) antogs år 1992 den s.k. Petersbergsdeklarationen. I deklarationen förklarade VEU:s medlemsstater att de var beredda att ställa till förfogande militära styrkor för uppdrag under VEU:s ledning. De militära styrkorna skulle kunna tas i anspråk för

- humanitära insatser och räddningsinsatser,
- fredsbevarande insatser,
- insatser med stridskrafter vid krishantering inklusive fredsskapande åtgärder (de s.k. Petersbergsuppgifterna).

I regeringskonferensen som ledde fram till Amsterdamfördraget lade Sverige tillsammans med Finland fram förslaget att de s.k. Petersbergsuppgifterna skulle skrivas in i fördraget och göras till uppgifter för EU:s medlemsstater. För att genomföra dessa uppgifter anlitar unionen VEU.

Petersbergsuppgifterna återfinns i dag i artikel 17.2 i Unionsfördraget och betraktas som viktiga uppgifter vad gäller GUSP-samarbetet inom den

s.k. andra pelaren i EU. På svenskt initiativ har Petersbergsuppgifterna i EU-samarbetet fått en ny dimension genom att de även omfattar civil kris-hantering.

Exempel på insatser som benämns Petersbergsuppgifter kan vara att bistå med nödhjälp vid natur- eller flyktingkatastrofer, bistå med civila och militära insatser under en kris och att upprätthålla en vapenvila efter en militär konflikt. För att kunna hantera sådana kriser krävs att medlemsstaterna snabbt kan ställa resurser och kompetens till förfogande.

Stats- och regeringscheferna drog vid toppmötet i Helsingfors år 1999 upp riktlinjerna för hur den nya organisationen i EU för civil och militär krishantering skall se ut. Organisationen består i stora drag av en kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik, som under sig har dels en civil, dels en militär kommitté. En militär stab bidrar med underlag och analys. Det slogs fast att EU:s krishantering skall ske i enlighet med principerna i FN-stadgan.

2 Vad innebär Petersbergsuppgifterna för EU-medlemsstaterna?

När EU skall genomföra Petersbergsuppgifterna skall alla medlemsstater ha rätt att delta fullt ut i de ifrågavarande insatserna. Även de EU-medlemmar som inte är medlemmar av VEU (dvs. Danmark, Finland, Irland, Sverige och Österrike) ges rätt att delta på lika villkor i insatserna. Någon skyldighet att delta föreligger inte. Det ankommer på medlemsstaterna själva att avgöra om, och i så fall i vilken omfattning, de vill delta i de civila och/eller militära insatserna.

Arbete pågår inom EU med att utveckla bl.a. procedurerna för krishanteringen och med att finna lösning på finansieringsfrågorna. Målet är att unionen senast år 2003 skall ha uppnått full operativ förmåga vad gäller att genomföra en krishanteringsinsats.

3 Krävs riksdagens godkännande för åtgärder som vidtas med anledning av Petersbergsuppgifterna?

Varje insats som unionen önskar genomföra måste, enligt den diskussion som förs i dag, föregås av beslut i ministerrådet. Det är troligen, i vart fall såvitt gäller militära insatser, fråga om flera enhälliga beslut som måste fattas i rådet i fråga om varje insats.

Det är alltså rådet som beslutar om unionen skall genomföra en militär insats, på vilket sätt genomförandet skall ske och anger målet för insatsen. Den gemensamma styrkan som består av de EU-medlemsstater som önskar delta i insatsen står under ett befäl som står under EU:s ledning. Den

politiska styrningen av insatsen, ledningen av styrkan och ansvaret för insatsen åvilar således rådet. Detta gäller även om EU skulle utnyttja NATO:s militära resurser.

Rådet har ännu inte fattat något beslut om en insats och det kan vara svårt att ha en uppfattning om hur dessa beslut kommer att vara utformade, men det går inte att utesluta att besluten kan komma att utformas på ett sådant sätt att de måste föregås av vissa nationella beslut. Om Sverige önskar delta i insatsen kan riksdagens godkännande komma att krävas enligt 10 kap. 2 § regeringsformen, t.ex. därför att rådsbeslutet bedöms vara av större vikt.

Det ligger i sakens natur att en insats kan komma att kräva skyndsamt vad gäller planering och beslut. Om det är fråga om ett beslut som är av större vikt kan regeringen underlåta att inhämta riksdagens godkännande av beslutet, om rikets intresse kräver det. Regeringen skall i sådana fall i stället överlägga med Utrikesnämnden innan Sverige deltar i beslutet i rådet. Regeringen skall för övrigt i alla utrikesärenden av större vikt överlägga med nämnden före avgörandet, om det kan ske.

Såvitt gäller beslutet om att delta i en krishanteringsinsats fattar Sverige, och övriga medlemsstater, i varje enskilt fall och i enlighet med nationell lag beslut om en sådan medverkan. En förutsättning för svensk medverkan är att insatsen vilar på folkrättslig grund.

EU:s krishantering kan, som nämnts, inbegripa civila och/eller militära insatser. Nedan kommenteras först de nationella beslut som kan komma att krävas vid en civil insats, därefter kommenteras de nationella beslut som kan komma att krävas vid en militär insats. Slutligen kommenteras de fall då rådet, enligt artikel 24 i Unionsfördraget, ingår ett avtal med ett tredje land eller en internationell organisation för att kunna utnyttja landets eller organisationens resurser för insatsen.

a) Såvitt gäller en civil insats kan följande noteras.

För att Sverige i EU-samarbetet skall kunna delta t.ex. med hjälparbetare vid en naturkatastrof, civil polis, sakkunniga på rättsväsendets område eller civila experter i övrigt måste i de flesta fall ett nationellt beslut om detta fattas.

Frågor som rör de civila insatserna kan hänföras till unionens alla tre s.k. pelare, men de beslutsprocedurer inom EU som insatserna kommer att grundas på återfinns i dag främst i första och andra pelaren. Skulle emellertid en insats till fullo kunna komma att hänföras till den första gemenskapspelaren skulle insatsen kunna finansieras med gemenskapsmedel och EG skulle kunna ingå en överenskommelse med en icke-statlig organisation (s.k. NGO), t.ex. Röda Korset, för att genomföra insatsen. I dessa fall skulle inget nationellt beslut komma att behöva fattas eftersom

medlemsstaterna såvitt gäller dessa områden har överlåtit beslutsbefogenheterna till gemenskapen. I övriga fall åligger det regeringen att fatta beslut om deltagande i insatsen för det fall denna befogenhet inte har delegerats till en myndighet, t.ex. Räddningsverket såvitt gäller vissa räddningsinsatser. Riksdagens godkännande krävs inte för det fall det finns medel tillgängliga på ett anslag.

b) Såvitt gäller en militär insats kan följande noteras.

För att Sverige skall kunna delta i en militär insats måste alltid ett nationellt beslut om detta fattas. Inbegriper den militära insatsen att en väpnad styrka sänds utomlands för fredsframtvängande åtgärder gäller följande.

I 10 kap. 9 § regeringsformen anges att en svensk väpnad styrka kan sändas till annat land endast om

- riksdagen medger det,
- om det är tillåtet enligt lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller,
- om skyldigheten att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som har godkänts av riksdagen.

Riksdagen skall således i varje enskilt fall godkänna att en väpnad trupp sänds utomlands om inte regeringen har bemyndigats att fatta beslutet eller riksdagen tidigare har godkänt en internationell överenskommelse av vilken skyldigheten följer.

Riksdagen har beslutat om två lagar där regeringen har bemyndigats att besluta i sådana frågor. I det första fallet, lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, regleras enbart det fall då en begäran om en fredsbevarande insats har inkommit antingen från FN eller OSSE och gäller alltså inte för EU. (För kännedom kan nämnas att det inom Regeringskansliet pågår en översyn av lagen.) I det andra fallet, lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet, gäller författningen enbart för verksamhet som har att göra med utbildning och/eller övning i annat land. Det kan emellertid inte uteslutas att lagen kan komma att tillämpas på t.ex. övningar med den av EU mobiliserade insatsstyrkan.

Den tredje omständigheten då riksdagens godkännande inte skulle krävas är om en skyldighet att sända en väpnad trupp utomlands skulle följa av en internationell överenskommelse som riksdagen har godkänt. Bestämmelsen har tillkommit med hänsyn till FN-medlemsstaternas skyldighet att på säkerhetsrådets begäran ställa väpnade styrkor till förfogande. Av förarbetena framgår att denna bestämmelse får anses tillämplig även på annat internationellt samarbete än FN-samarbetet. Det torde

emellertid inte vara möjligt att åberopa den omständigheten att riksdagen har godkänt Amsterdamfördraget, genom vilket Petersbergsuppgifterna fördes in i fördraget, som ett argument för att underlåta att höra riksdagen då fråga uppkommer om en väpnad svensk trupp som skall sändas utomlands. Som nämnts ovan finns det ingen skyldighet för medlemsstaterna i EU att delta i krishanteringsoperationer. Det framgår tydligt av fördraget att det ankommer på medlemsstaterna själva att fatta ett sådant beslut.

Slutsatsen är att riksdagen i varje enskilt fall måste lämna sitt godkännande till att en väpnad styrka sänds till ett annat land inom ramen för EU-samarbetet. Det skall emellertid vara fråga om en väpnad styrka i regeringsformens mening. Regeringsformens bestämmelser har tolkats på så sätt att en styrka kan ha beväpning utan att för den skall betraktas som väpnad, nämligen om beväpningen är för självförsvar (jfr när ett fältsjukhus sändes till Saudiarabien till följd av Gulfkriget. Fältsjukhuset med personal ansågs endast vara beväpnat för självförsvar och utgjorde därför inte väpnad styrka i regeringsformens mening). Såvitt gäller en militär insats som inte inbegripen väpnad styrka i regeringsformens mening krävs enbart regeringens godkännande om medel finns tillgängliga på ett anslag. Saknas medel krävs riksdagsbeslut i den delen.

- c) Ministerrådet kan, för unionens räkning, även komma att behöva ingå en överenskommelse med ett tredje land (t.ex. *host nation support agreement*) eller en internationell organisation (t.ex. NATO) för att kunna utnyttja landets eller organisationens resurser för insatsen. Det kan inte uteslutas att ett sådant rådsbeslut, om Sverige önskar delta i insatsen, om att ingå överenskommelsen kan komma att kräva riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § regeringsformen, t.ex. därför att beslutet föranleder kostnader för Sverige och anslag saknas eller överenskommelsen bedöms vara av större vikt.

4 Vad innebär förslagen till ändring i 10 kap. 2 § och 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen i förhållande till Petersbergsuppgifterna?

Samarbetet i den andra pelaren i EU är mellanstatligt och inte överstatligt. Medlemsstaterna har inte överlåtit några beslutsbefogenheter till EU vad gäller GUSP-samarbetet. Med den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen är det inte heller möjligt att överlåta beslutsbefogenheter inom den andra pelaren. Det är för dagen inte heller aktuellt att överlåta några beslutsbefogenheter till detta samarbetsområde, dvs. frågan finns inte på regeringskonferensens dagordning.

- a) Förslaget till ändring i 10 kap. 2 § regeringsformen innebär att riksdagen kan behandla frågan om godkännande av en internationell överenskommelse redan innan avtalsförhandlingarna är formellt avslutade. Detta medför att riksdagen får en möjlighet att slutligt godkänna innehållet i ett beslut som t.ex. rör krishanteringen och som rådet ännu inte formellt har fattat beslut om. Riksdagens godkännande omfattar, enligt förslaget, även senare ändringar i det ännu inte antagna rådsbeslutet, om ändringarna inte är av större vikt. Genom detta förfarande kan beslutsproceduren snabbas upp inför en planerad krishanteringsinsats.
- a) Förslaget till ändring i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen innebär att en möjlighet skapas för riksdagen att, om den finner det önskvärt, fatta beslut om att godkänna att beslutsbefogenheter överlämnas till unionen, dvs. till var och en av de tre pelarna i EU. Det skulle t.ex. underlätta samarbetet om unionen hade kompetens att ingå överenskommelse med ett tredje land eller en internationell organisation för att låna resurser från landet eller organisationen för en insats i ett krisområde. Förslaget till ändring innebär alltså att Sverige inte tvingas att bromsa framtida fördragsändringar som innebär att EU så snabbt som möjligt skall kunna vara på plats vad gäller räddningsinsatser och övriga insatser i krisområden som rådet har fattat beslut om inom ramen för samarbetet i EU och som syftar till säkrande av freden i Europa.

Materialförteckning

Offentligt tryck

Propositioner och skrivelser

1947:21	med förslag till ändrad lydelse av 12 § regeringsformen
1964:140	med förslag till vissa grundlagsändringar
1973:90	Ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.
1975/76:209	Fri- och rättigheter i grundlag
1977/78:75	med förslag till ransoneringslag m.m.
1978/79:195	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter
1983/84:60	Ny lagstiftning på kärnenergiområdet
1984/85:10	om ändring i miljöskyddslagen (1969:387), m.m.
1984/85:61	om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ
1987/88:88	Ny strålskyddslag, m.m.
1993/94:114	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen
1993/94:117	Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor
1994/95:19	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (Del 1)
1997/98:45	Miljöbalk (Del 1) samt Miljöbalk, Författningskommentar och bilaga 1 (Del 2)
1997/98:58	Amsterdamfördraget (Del 1)

1997/98:180	Lag om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning
1998/99:5	Hållbara Sverige (skr.)
1999/2000:13	Hållbara Sverige (skr.)
1999/2000:79	Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken
1999/2000:85	Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m.

Utskottsbetänkanden och yttranden

1865–1866:2 (Bevillnings-Utskottet)	i anledning af Kongl. Maj:ts nådiga Proposition angående med Frankrike afslutade Handels- och Sjöfartstraktater
1865–1866:25 (Expeditions-Utskottet)	i anledning af Kongl. Maj:ts nådiga Proposition angående med Frankrike afslutade Handels- och Sjöfartstraktater
1877:2 (KU)	i anledning af väckta motioner om ändring i 11 och 12 §§ Regeringsformen
1964:19 (KU)	i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vissa grundlagsändringar samt i ämnet väckta motioner m.m.
1973:26 (KU)	med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner
1974:8 (KU)	med uppgift på vilande förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m.
1975/76:56 (KU)	med anledning av propositionen 1975/76:209 om ändring i regeringsformen (fri- och rättigheter i grundlag) jämte motioner
1976/77:1 (KU)	angående vilande förslag till grundlagsändringar
1976/77:36 (KU)	med anledning av motioner angående riksdagens arbetsformer m.m.

1978/79:39 (KU)	med anledning av propositionen 1978/79:195 om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m. jämte motioner
1979/80:1 (KU)	angående vilande förslag till grundlagsändringar jämte motion
1984/85:21 (KU)	om överlåtelse av vissa offentlighetsrättsliga uppgifter till internationella organ
1985/86:1 (KU)	om vilande grundlagsändringar m.m.
1993/94:KU21	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen
1993/94:KU24	Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor
1994/95:KU9	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (vilande grundlagsbeslut)
1994/95:KU:22	Samverkan mellan riksdag och regering med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen
1994/95:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1995/96:KU8	Fri- och rättigheter
1995/96:KU30	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1996/97:KU2	EU-frågornas behandling i riksdagen
1996/97:KU14	Fri- och rättigheter
1997/98:KU25	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1997/98:KU30	Regeringsformens egendomsskydd
1997/98:KU8y	Miljöbalk
1997/98:KU32	Fri- och rättighetsfrågor
1997/98:UU13	Amsterdamfördraget
1998/99:KU10	Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning
1999/2000:KU11	Fri- och rättighetsskydd

1999/2000:JuU20 Tillträde till internationella instrument mot penningförfalskning

Utredningsbetänkanden (SOU)

1919 Förslag till grundlagsändringar åsyftande ett närmare samarbete mellan regering och riksdag i utrikespolitiska angelägenheter, avgivet av därtill utsedda kommitterade

1963:16–17 Sveriges statsskick

1972:15 Ny regeringsform – Ny riksdagsordning

1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter – Regeringsformen

1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

1984:14 RF 10:5

1992:52 Ett samhälle för alla

1993:14 EG och våra grundlagar

1993:40 Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen – Del A

1996:42 Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU

1996:103 Miljöbalken, En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling (Del 1)

1999:21 Lindqvists nio – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder

2000:52 Framtidens miljö – allas vårt ansvar (Del 1)

2000:88 Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd

Departementsserien (Ds)

- 1993:36 Våra grundlagar och EG: förslag till alternativ
- 1993:90 Sammanställning av remissyttranden över Fri- och rättighetskommitténs delbetänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40)
- 1993:95 Remissammanställning över Handikapputredningens slutbetänkande Ett samhälle för alla (SOU 1992:52)

Sveriges internationella överenskommelser (SÖ)

- 1971:40 Internationell konvention den 21 december 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering
- 1971:41 Internationell konvention den 16 december 1966 om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
- 1971:42 Internationell konvention den 16 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter
- 1975:1 Wienkonventionen om traktaträtten
- 1980:8 Internationell konvention den 18 december 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- 1998:35 Europeisk social stadga (reviderad)

Övrigt

Riksdagens hantering av EU-frågor – Slutrapport av Riksdagskommitténs referensgrupp för riksdagens hantering av EU-frågor, 2000

Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser, Rättsavdelningen, Utrikesdepartementet, 1992

Utrikesdepartementets cirkulär 2 angående samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor (UD PM 1999:2)

Utländskt offentligt tryck

Danmark

Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union

Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten

1999-2000 – B 148: Forslag til folketingsbeslutning om udkast til rammeafgørelse om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri

Finland

RP 309/1993 rd

RP 1/1998 rd

GrUB 25/1994 rd

GrUU 20/1996 rd

GrUB 10/1998 rd

GrUU 10/1998 rd

Norge

Innst. S. nr. 163 (1991-92)

Rättsfall

Belgien

[1972] CMLR 330 (Cour de Cassation)

Danmark

Ugeskrift for retsvæsen 1998, s. 869 (Højesteret)

Ugeskrift for retsvæsen 1998, s. 805 (Østre Landsret)

EG-domstolen

mål 1/58, Stork & Co mot Höga myndigheten [1959] ECR 43

mål 29/69, Stauder mot Stadt Ulm, svensk specialutgåva, volym 1, s. 421

mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, svensk specialutgåva, volym 1, s. 503

mål 4/73, Nold KG mot kommissionen, svensk specialutgåva, volym 2, s. 291

mål 44/79, Liselotte Hauer mot Land Rheinland-Pfalz, svensk specialutgåva, volym 4, s. 621

målen 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen [1989] ECR 2859

Europadomstolen

Belgiska språkmålet, dom 1968-07-23, Ser. A Vol. 5

Sporrong-Lönnroth mot Sverige, dom 1982-09-23, Ser. A Vol. 52

James m.fl. mot Storbritannien, dom 1986-02-21, Ser. A Vol. 98

Van Marle m.fl. mot Nederländerna, dom 1986-06-26, Ser. A Vol. 101

Lithgow m.fl. mot Storbritannien, dom 1986-07-08, Ser. A Vol. 102

Tre Traktörer AB mot Sverige, dom 1989-07-07, Ser. A Vol. 159

Fredin mot Sverige, dom 1991-02-18, Ser. A Vol. 192

Hentrich mot Frankrike, dom 1994-09-22, Ser. A Vol. 296-A

Holy Monasteries mot Grekland, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-A

Stran Greek Refineries och Stratis Andreadis mot Grekland, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 301-B

López Ostra mot Spanien, dom 1994-12-09, Ser. A Vol. 303-C

Pressos Compania Naviera S.A. m.fl. mot Belgien, dom 1995-11-20, Ser. A Vol. 332

Akkus mot Turkiet, dom 1997-07-09, Rep. No. 43 s. 1300

Finland

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 18 november 1996 i mål T 3578

Irland

Crotty v. An Taoiseach [1987] I.R. 713 (Supreme Court)

Norge

Rt 1993 s. 52 (Høyesterett)

Rt 1993 s. 321 (Høyesterett)

Storbritannien

Blackburn v A-G [1971] 1 WLR 1037, p. 784

Litteratur

Allgårdh, Olof och Norberg, Sven: *EU och EG-rätten, En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt*, 3 uppl, 1999

Andersen, Poul: *Dansk statsforfatningsret*, 1954

Bengtsson, Bertil: *Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendoms-skyddet enligt regeringsformen*, 1986

Bengtsson, Bertil: *Ersättning vid offentliga ingrepp 2, Allmänna ersättningsprinciper*, 1991

Bengtsson, Bertil: *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996

Bengtsson, Bertil: *Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken*, 7 uppl, 1999

Betten, Lammy och Grief, Nicholas.: *EU Law and Human Rights*, 1998

Bull, Thomas: *Mötes- och demonstrationsfriheten: en statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA*, akademisk avhandling, 1997

Danielius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 1997

Ebbesson, Jonas: *Internationell miljö rätt*, 2 uppl, 2000

Eek, Hilding, Bring, Ove och Hjerner, Lars: *Folkrätten: staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning*, 4 uppl, 1987

Europaparlamentet: *De särskilda utskotten för EU-frågor vid medlemsstaternas och ansökarländernas parlament*, 1998

European Parliament: *1993 The New Treaties*, 1991

Hartley, T. C.: *The Foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*, 4. ed., 1998

Hegeland, Hans: *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin: en studie av riksdagens arbete med EU-frågor*, akademisk avhandling, 1999

Heukels, Ton, Blokker, Niels och Brus, Marcel (eds.): *The European Union after Amsterdam – A Legal Analysis*, 1998

Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils: *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980

Jacobs, Francis G. och White, Robin C.A.: *The European Convention om Human Rights*, 2. ed., 1996

Melander, Göran (red.): *Konventionssamling i mänskliga rättigheter*, 1990

Melin, Mats och Schäder, Göran: *EU:s konstitution, Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*, 4 uppl, 1999

Michanek, Gabriel: *Svensk miljö rätt*, 2 uppl, 1993

Nergelius, Joakim: *Konstitutionellt rättighetsskydd, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, akademisk avhandling, 1995

Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans: *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar*, 12 uppl, 1980

Ragnemalm, Hans: *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 7 uppl, 1992

Ross, Alf: *Dansk statsforfatningsret*, 3. gennearbejdede udg / ved Ole Espersen, 1980

Rubenson, Stefan: *Miljöbalken, Den nya miljö rätten*, 2 uppl, 1999

Sterzel, Fredrik: *Författning i utveckling*, 1998

Strömberg, Håkan: *Sveriges författning*, 16 uppl, 1999

Sundberg, Halvar G. F.: *Lag och traktat*, andra oförändrade upplagan, 1942

Sveriges konstitutionella urkunder, 1999

Sørensen, Max: *Statsforfatningsret*, 2. udg., 1973

Åhman, Karin: *Egendomsskyddet, Äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, akademisk avhandling, 2000

Tidskriftsartiklar m.m.

Backer, Inge Lorange: *Domstolene og miljøet* (Lov og Rett, 1993, s. 451)

Bengtsson, Bertil: *En problematisk grundlagsändring* (SvJT 1994 s. 920)

Bengtsson, Bertil: *Mera om eigendomsyddet* (Miljörättslig tidskrift 95:3 s. 345)

Bengtsson, Bertil: *Egendomssyddet – Den senaste utvecklingen* (Festskrift till Gunnar Karnell, 1999, s. 1)

Bengtsson, Bertil: *Replik om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen* (SvJT 1996 s. 898)

Broomé, Bo: *Anmälan av Fredrik Sterzels bok Författning i utveckling* (JT 1999–2000 s. 216)

Ehrenkrona, Carl Henrik: *Kommentar till Europakonventionens artikel 14* (Karnov 2000/01 s. 64)

Ehrenkrona, Carl Henrik: *Kommentar till artikel 1 i första tilläggsprotokollet i Europakonventionen* (Karnov 2000/01 s. 70)

Kuusiniemi, Kari: *Fundamental Rights and the Protection of Nature* (Turku Law Journal, 1999, s. 33)

Lind, Johan: *Högsta domstolen och frågan om doktrin och motiv som rättskälla* (JT 1996–97 s. 352)

Michanek, Gabriel: *Markägare – med rätt att döda?* (Miljörättslig tidskrift 95:2 s. 155)

Mårsäter, Olle: *Europakonventionen och skyddet av miljön* (Miljörättslig tidskrift 95:1 s. 1)

Nergelius, Joakim: *Domstolarna, grundlagen och rättighetskyddet – några reflektioner kring de senaste årens debatt och praxis* (SvJT 1997 s. 426)

Nyman, Olle: *Regeringsformens målsättningsstadganden* (FT 1984 s. 289)

Petrén, Gustaf: *Statsrättsliga spørsmål vid Sveriges deltagande i internationella organisationer* (Statsvetenskaplig tidskrift 1962 s. 359)

Rideau, Jöel: *The Constitutional Adaption of the Member States to Maastricht*, Norsk Forum for Europa Forskning Conference, Oslo 26-27th of January 1994

Rubenson, Stefan: *Kommentar till 1 kap. 1 § miljöbalken* (Karnov 2000/01 s. 2309)

Ullenhag, Erik: *Kärnkraftsavvecklingen och Europakonventionen* (SvJT 1998, s. 322)

Victorin, Anders: *Anmälan av Bertil Bengtssons bok Grundlagen och fastighetsrätten* (JT 1996–1997 s. 486)

Vängby, Staffan: *Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen* (SvJT 1996 s. 892)