# RF 10:5

Betänkande av utredningen

**Ur KB:s samlingar**
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1984:14

# RF 10:5

Betänkande av utredningen
med uppdrag att göra en översyn
av 10 kap. 5 § regeringsformen

SOU 1984:14

113

Statens offentliga utredningar
1984:14
Justitiedepartementet

# RF 10:5

Betänkande av utredningen med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen

Stockholm 1984

Omslag Johan Ogden
ISBN 91-38-08128-8
ISSN 0375-250X
Minab/Gotab, Stockholm 1984

# Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Med stöd av regeringens bemyndigande den 24 juni 1982 tillkallade chefen för justitiedepartementet den 13 juli 1982 professorn Hans Ragnemalm som särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § regeringsformen.

Att som experter biträda utredaren förordnades den 7 september 1982 kanslirådet Karin Hjertonsson, departementsrådet Måns Jacobsson, hovrättsassessorn Göran Regner och departementsrådet Staffan Sandström.

Den 12 januari 1983 entledigades Hjertonsson och förordnades i stället kanslirådet Rolf Lindholm som expert.

Till sekreterare förordnades den 24 november 1982 hovrättsassessorn Hans Andersson.

Regeringen bemyndigade den 10 november 1983 chefen för justitiedepartementet att tillkalla en till utredningen knuten referensgrupp med företrädare för de fem riksdagspartierna. Som ledamöter i referensgruppen förordnade departementschefen samma dag riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö samt f. d. ledamöterna av riksdagen fil. dr Hilding Johansson och professorn Daniel Tarschys.

Härmed överlämnas betänkandet "RF 10:5". De i arbetet medverkande experterna ansluter sig till förslagen. Den parlamentariska referensgruppens ledamöter har tagit del av ett utkast till detta betänkande, vilket diskuterats vid sammanträde med deltagande av referensgruppen, utredaren och experterna.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 1984

*Hans Ragnemalm*

*/Hans Andersson*

# Innehåll

*Förkortningar* . . . . . 9

*Sammanfattning* . . . . . 11

*Författningsförslag* . . . . . 15

I Inledning

1 *Utredningsuppdraget* . . . . . 19
2 *Utredningsarbetet* . . . . . 23
3 *RF 10:5 – kort historik* . . . . . 25

II Avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5

4 *"Konstitutionella befogenheter"* . . . . . 29
4.1 Bakgrunden . . . . . 30
4.2 Riksdagen och dess organ . . . . . 33
4.2.1 Riksdagen . . . . . 33
4.2.2 Talmannen . . . . . 35
4.2.3 Enskild riksdagsledamot . . . . . 36
4.2.4 Utskotten . . . . . 36
4.2.5 Delegationer och andra kollegiala organ . . . . . 37
4.2.6 Riksdagens verk . . . . . 37
4.3 Statschefen . . . . . 38
4.4 Regeringen och dess ledamöter . . . . . 38
4.4.1 Regeringen . . . . . 39
4.4.1.1 Normgivningsmakten . . . . . 41
4.4.1.2 Finansmakten . . . . . 42
4.4.1.3 Makten över utrikespolitiken . . . . . 42
4.4.1.4 Förvaltningsmakten . . . . . 43
4.4.1.5 Övriga befogenheter . . . . . 43
4.4.2 Statsministern . . . . . 44
4.4.3 Annat statsråd . . . . . 44
4.5 Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna . . . . . 45

4.5.1 De grundläggande förutsättningarna . . . . . 45
4.5.2 Allmänna bestämmelser om rättskipning och förvaltning . . . . . 46
4.5.3 "Den högsta domsmakten" . . . . . 50
4.5.3.1 Ordinär prövning . . . . . 50
4.5.3.2 Extraordinär prövning . . . . . 56
4.5.3.3 Särskilda HD tillkommande befogenheter . 61
4.5.3.4 Lagrådet . . . . . 62
4.5.4 I RF specificerade förvaltningsuppgifter . . . . . 62
4.6 Kommunerna . . . . . 62
4.6.1 De beslutande församlingarna . . . . . 63
4.6.2 De kommunala förvaltningsmyndigheterna . . . . 63
4.7 Kyrkomötet . . . . . 64
4.8 Överväganden . . . . . 64

5 *"Konstitutionella organ"* . . . . . 69
5.1 Lagtexten contra intentionerna . . . . . 69
5.2 Överväganden . . . . . 70

6 *Restriktioner beträffande överlåtelsernas art och omfång* . . 73
6.1 Gällande rätt . . . . . 73
6.2 Överväganden . . . . . 74

7 *"Offentligrättsliga uppgifter"* . . . . . 79
7.1 Vilka organ kan ha offentligrättsliga uppgifter? . . . . . 80
7.2 Kvalitativ måttstock? . . . . . 83
7.3 Vilka uppgifter är "svenska"? . . . . . 85
7.4 Avses endast direktöverföring av uppgift? . . . . . 89
7.5 Överväganden . . . . . 90

III Konstitutionella frågor i samband med konventionsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande

8 *Frågeställningarna* . . . . . 97

9 *Olika typer av förenklade ändringsförfaranden* . . . . . 99

10 *Ingående av internationell överenskommelse med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande* . . . . . 103
10.1 Nuvarande ordning . . . . . 103
10.2 Överväganden . . . . . 104

11 *Inkorporering av framtida ändringar i internationella överenskommelser* . . . . . 109
11.1 Bakgrunden . . . . . 109
11.2 Är RF 10:5 första stycket tillämpligt? . . . . . 110
11.3 Överväganden . . . . . 112
11.3.1 Behovet av lagstiftning . . . . . 112

11.3.2 De nya bestämmelsernas placering . . . . . 113
11.3.3 Bemyndigandet . . . . . 113
11.3.4 Formella begränsningar . . . . . 116
11.3.5 Materiella begränsningar . . . . . 117
11.3.6 Lagförslag och sammanfattande kommentarer . . . 117

IV Publiceringsfrågor

12 *Kungörande av internationella överenskommelser, som införlivas med svensk rätt med anlitande av inkorporationsmetoden* . . 119
12.1 Bakgrunden . . . . . 119
12.2 Överväganden . . . . . 120
12.2.1 De nya bestämmelsernas placering . . . . . 120
12.2.2 Huvudregeln . . . . . 121
12.2.3 Undantagsbestämmelser . . . . . 122
12.2.4 Lagförslag . . . . . 124

# Förkortningar

| | |
|---|---|
| CIM | Le Contrat de transport international ferroviaire des marchandises (avtal om internationell järnvägsbefordran av gods) |
| CIV | Le Contrat de transport international ferroviaire des voyageurs et des bagages (avtal om internationell järnvägsbefordran av resande och resgods) |
| COTIF | La Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (fördraget den 9 maj 1980 om internationell järnvägstrafik) |
| DepCh | Departementschefen |
| DsJu | Justitiedepartementets utredningsserie |
| EEC | European Economic Community |
| EFTA | European Free Trade Association |
| EG | De europeiska gemenskaperna |
| FPL | Förvaltningsprocesslag (1971:291) |
| FRF | Grundlagberedningens förslag till regeringsform |
| FU | Författningsutredningen |
| GLB | Grundlagberedningen |
| GRF | 1809 års regeringsform |
| HD | Högsta domstolen |
| INMARSAT | Den internationella organisationen för maritima telekommunikationer via satellit |
| JB | Jordabalken |
| JK | Justitiekanslern |
| JO | Justitieombudsmannen |
| JuU | Justitieutskottet |
| KU | Konstitutionsutskottet |
| KungL | Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar |
| LU | Lagutskottet |
| LVU | Lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| Mot. I | Motion, första kammaren |
| Mot. II | Motion, andra kammaren |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| Prop. | Regeringens (Kungl. Maj:ts) proposition |

| | |
|---|---|
| RB | Rättegångsbalken |
| RegR | Regeringsrätten |
| RF | Regeringsform(en) |
| RO | Riksdagsordningen |
| RÅ | Regeringsrättens årsbok |
| SFS | Svensk författningssamling |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SÖ | Sveriges överenskommelser med främmande makter |
| TIR | Transport International par la Route |
| Öb | Övergångsbestämmelse |

# Sammanfattning

Uppdraget att göra en översyn av RF 10:5 har innefattat två huvuduppgifter. Den ena har varit att söka åstadkomma en sådan precisering och avgränsning av de delegeringsbara funktionerna att de tolkningssvårigheter som paragrafens nuvarande lydelse förorsakat undanröjes. Den andra har gällt att bedöma huruvida åtaganden att med svensk rätt införliva konventionsändringar, som beslutats enligt ett förenklat förfarande, påfordrar nya grundlagsregler. Vi har vidare haft att ta ställning till frågan om det lämpligaste sättet att kungöra inkorporerade traktater.

*Avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5*

För att beskriva de funktioner som enligt första stycket kan överlåtas till icke-svenskt organ användes uttrycket "beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ". Detta sätt att bestämma vad som i RF:s förarbeten benämnes "konstitutionella befogenheter" har förorsakat tolkningsproblem. Vi har undersökt RF:s bestämmelser rörande funktioner som tillkommer resp. riksdagen och dess organ, statschefen, regeringen och dess ledamöter, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna, kommunerna samt kyrkomötet. Vår analys av de olika kompetensreglerna har givit vid handen, att det avgörande kriteriet måste vara, att beslutanderätten *direkt grundar sig på RF*. Vi föreslår, att detta explicit kommer till uttryck i lagtexten. Därigenom klargöres att olika befogenheter, som visserligen på ett eller annat sätt omtalas men inte hämtar sitt omedelbara stöd i RF utan i normer av lägre dignitet, faller utanför stadgandets tillämpningsområde.

Vad gäller frågan om *vilka* konstitutionella befogenheter som får överlåtas innefattar den nuvarande lydelsen av första stycket den enda inskränkningen, att "beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap." undantages. Som bestämmelsen är utformad medges i övrigt delegation av vilka konstitutionella befogenheter som helst oavsett deras art. Föreskriften, att beslutanderätten endast "i begränsad omfattning" får överlåtas, innefattar ett kvantitativt förbehåll, som i och för sig inte hindrar överförande av begränsade delar även av sådana för den svenska suveräniteten fundamentala funktioner som t. ex. riksdagens, talmannens och statsministerns befogenheter i samband med regeringsbildning och misstroendeförklaring. Även om det är uppenbart, att det över

huvud inte kan komma i fråga att överlåta befogenheter av antytt slag, är det enligt vår mening otillfredsställande, att detta formellt är möjligt. Enligt vår bedömning saknas anledning att medge överlåtelse av andra funktioner än sådana som faller inom områdena för *normgivnings-, finans- och traktatmakten.* Vi förordar därför, att i lagtexten positivt anges dessa tre befogenhetsområden inom vilka en direkt på RF grundad beslutanderätt i begränsad omfattning kan överlåtas. Därmed klargöres att utanför dessa områden fallande konstitutionella befogenheter över huvud inte kan bli föremål för delegation utan att grundlagen ändras.

Syftet att begränsa möjligheterna att överlåta för den svenska suveräniteten helt centrala befogenheter till icke-svenska organ fullföljes i vårt förslag till utvidgning av den kvalitativa undantagsregeln beträffande särskilt angivna normgivningsfunktioner. Vi föreslår, att inte bara stiftande, ändring eller upphävande av grundlag utan även av *riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen* helt undantages från det delegeringsbara området.

Vad gäller de i nuvarande andra stycket (tredje stycket enligt vårt förslag) intagna reglerna om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter föreslår vi, att själva uppgiftsbestämningen justeras i analogi med vårt förslag avseende första stycket. Det bör alltså klargöras, att fråga här är om uppgifter, som *ej direkt grundar sig på RF.* Därmed undantages bl. a. sådana konstitutionella befogenheter som tillkommer högsta domstolen och regeringsrätten.

Vi föreslår vidare, att det nuvarande bemyndigandet för riksdagen att överlåta offentligrättsliga uppgifter utsträckes till att även innefatta *möjlighet för riksdagen att i lag uppdraga åt regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.* Därmed skapas ett klart lagstöd för ett förfarande, som redan tidigare praktiserats.

Beträffande kravet på iakttagande av *särskild beslutsordning* innefattar vårt förslag en viss uppmjukning. Vi föreslår, att sådant krav reserveras för delegation av uppgifter, vilkas utövande på ett mera ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. Som kvalifikationskriterium, då det gäller att beskriva de rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte bör kunna överlåtas till icke-svenskt organ utan att en betryggande riksdagsmajoritet står bakom åtgärden, har vi använt den redan nu i RF förekommande termen *myndighetsutövning.*

*Sammanfattningsvis* innebär vårt förslag sålunda, att utrymmet för överlåtelse av sådana direkt på RF grundade befogenheter som är centrala ur suveränitetssynpunkt *begränsas,* samtidigt som möjligheterna att överföra för den svenska bestämmanderätten mindre väsentliga uppgifter, som inte hämtar sitt omedelbara stöd i RF, något *vidgas* i och med att kravet på iakttagande av särskild beslutsordning reserveras för delegation av offentligrättsliga uppgifter, som innefattar myndighetsutövning. I praktiken torde förslaget inte innebära några större förändringar. Det torde ganska väl spegla intentionerna bakom den nuvarande regleringen.

*Konstitutionella frågor i samband med konventionsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande*

Enligt det traditionella sättet att antaga och ändra internationella överenskommelser fattas beslut härom vid en diplomatisk konferens. För att en konvention resp. en ändring skall bli bindande för en stat fordras normalt en särskild viljeförklaring (ratifikation el. motsv.) från regeringens sida, för svenskt vidkommande ofta föregången av riksdagens godkännande.

I traktater förekommer emellertid ibland avvikelser från denna ordning. I varierande grad innebär de förenklingar i förhållande till det traditionella förfarandet. Särskilt intresse påkallar den typ som möjliggör ändring genom majoritetsbeslut av internationellt organ. Den folkrättsliga förpliktelsen att överföra en sålunda beslutad ändring till den nationella rätten aktualiserar två konstitutionella problem. Det ena är den i direktiven primärt uppmärksammade frågan om särskilda garantier för den svenska suveräniteten bör tillskapas beträffande möjligheterna att ingå överenskommelser, som inte formellt men i praktiken kan innebära, att bestämmanderätten över innehållet i svenska normer överlåtes till internationellt organ. Det andra gäller utformningen av svenska föreskrifter, tillskapade i samband med att Sverige ansluter sig till en traktat, och avser frågan, huruvida det är möjligt att inkorporera framtida ändringar i traktaten.

Vi har inte funnit det motiverat att skärpa *kraven för ingående av internationella överenskommelser,* som kan ändras genom ett förenklat förfarande och som förutsätter, att Sverige överför ändringen till den inhemska rätten. Det betyder, att garantin mot att Sverige ikläder sig dylika folkrättsliga förpliktelser av alltför långtgående art liksom hittills bör ligga i kravet på riksdagens godkännande, lämnat i den för behandling av riksdagsärenden normala ordningen (RF 10:2 första och tredje styckena). Iakttagande av särskild beslutsordning för ingående av traktater bör alltså även fortsättningsvis endast krävas i sådana fall där det är fråga om formlig delegation av beslutanderätt till icke-svenskt organ (RF 10:2 andra stycket jämfört med 10:5). Bland skälen för vår ståndpunkt kan nämnas att Sveriges handlingsfrihet inte generellt begränsas på något ingripande sätt av klausuler om förenklat ändringsförfarande, och att andra typer av folkrättsliga förpliktelser, som följer av internationella överenskommelser, i lika hög grad kan anses påverka den svenska suveräniteten. Då frekvensen av dylika klausuler, som uppenbarligen inom vissa områden fyller ett praktiskt behov, är i ökande, skulle regler om ett mera komplicerat förfarande vid ingående av sådana traktater kunna bli till förfång för våra möjligheter att aktivt deltaga i det mellanfolkliga samarbetet.

Däremot föreslås nya grundlagsregler om *inkorporering av framtida ändringar i internationella överenskommelser.* Ett klart behov av dylika har visat sig föreligga, då Sverige åtagit sig att iakttaga en konventionsändring, som förutsätter motsvarande ändring i den interna rättsordningen. Om ändringen enligt överenskommelsen skall träda i kraft omedelbart eller inom mycket kort tid, kan det vara omöjligt att på vanligt sätt vid varje ändringstillfälle transformera eller inkorporera den beslutade ändringen. En inkorporering i förväg innebär emellertid, att den svenske normgivaren avhänder sig den fullständiga kontrollen över utförandet av en uppgift, som

enligt grundlagen ankommer på vederbörande. Ett uttryckligt bemyndigande för en sådan från den normala avvikande normgivningsteknik måste därför ges i RF. Förfarandet påminner om sådan överlåtelse av normgivningsmakt som regleras i RF 10:5 första stycket och bör rimligen omgärdas av liknande garantier för den svenska suveräniteten. De av oss föreslagna nya reglerna ansluter innehållsmässigt till bestämmelserna i första stycket och bör lämpligen placeras i ett nytt andra stycke. Vi föreslår sålunda, att rätten att besluta om förtida inkorporering förbehålles *riksdagen,* att beslut skall fattas i *den ordning som anges i första stycket* och att beslutet endast får avse *ändring av begränsad omfattning.*

*Publiceringsfrågor*

För att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall tillämpas i Sverige är det inte tillräckligt, att de enligt föreskrift i lag eller förordning skall gälla här i riket. De sålunda inkorporerade traktatsbestämmelserna måste också kungöras på samma sätt som svenska författningar. Nuvarande praxis beträffande offentliggörande av inkorporerade konventioner företer en splittrad bild. Ett klarläggande genom lagstiftarens försorg framstår som påkallat.

Föreskrives i författning att en internationell överenskommelse eller en framtida ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, bör enligt vår mening huvudregeln vara, att överenskommelsen eller ändringen kungöres på samma sätt som författningen. Möjlighet bör dock öppnas för regeringen att bestämma om kungörande i någon annan angiven författningssamling eller publikation. En förutsättning härför bör dock vara, att det i den författningssamling där författningen kungjorts anges var de inkorporerade bestämmelserna publicerats. Vi föreslår att regler av detta innehåll intages i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives att 10 kap. 5 § regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 10 kap. 5 § | |
| Beslutanderätt som *enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag 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. | Beslutanderätt, som *direkt grundar sig på* denna regeringsform *och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse,* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva 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. |

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | *Föreskrives 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 ändring av begränsad omfattning.* |
| Rättskipnings- eller 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* genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. | 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. |

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrives att 1 och 14 §§ i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall ha nedan angivna lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | 1 § |
| Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall | Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall |

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. | kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. *Detsamma gäller de internationella överenskommelser eller framtida ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.* |
| Med författning skall i denna lag förstås lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen. | Med författning skall i denna lag förstås lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen. |
| | 14 § |
| | *Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en framtida ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras i någon annan angiven författningssamling eller publikation. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.* |
| Om kungörande i författningssamling som avses i denna lag av annat än författning gäller vad som är särskilt föreskrivet. | Om kungörande *i övrigt* i författningssamling som avses i denna lag av annat än författning gäller vad som är särskilt föreskrivet. |

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

# I Inledning

## 1 Utredningsuppdraget

Vid regeringssammanträde den 24 juni 1982 (dir. 1982:52) anförde dåvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Petri, följande beträffande *behovet av en översyn* av RF 10:5.

Under de senaste decennierna har samarbetet på det internationella planet utvidgats alltmer. Detta samarbete bedrivs på olika nivåer och i skilda former. I samarbetet förekommer ofta att Sverige och andra stater ingår överenskommelser som innebär att de avtalsslutande staterna blir bundna av förpliktelser gentemot varandra. Överenskommelser kan också ingås med mellanfolkliga organisationer. Bestämmelser om hur Sverige ingår överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer finns i 10 kap. regeringsformen (RF, omtryckt 1979:933).

En överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat eller en mellanfolklig organisation binder endast Sverige som stat och blir vanligen inte utan vidare rättsligt bindande inom landet. För att överenskommelsen skall kunna tillämpas av svenska myndigheter krävs därför normalt att överenskommelsen genom ett beslut här i landet införlivas med vår interna rättsordning. Ett vanligt sätt att åstadkomma detta är att överenskommelsens bestämmelser ges motsvarigheter i en svensk lag eller annan författning (den s. k. transformationsmetoden). Ett annat sätt att införliva en internationell överenskommelse med vår inhemska rättsordning är att det i en lag eller annan författning föreskrivs att den internationella överenskommelsen skall gälla som svensk rätt (den s. k. inkorporationsmetoden). I detta fall brukar den internationella överenskommelsen kungöras tillsammans med den svenska författningen.

Beslutas ändringar i de överenskommelser som Sverige har ingått, uppkommer det vanligen inte några särskilda svårigheter när det gäller Sveriges anslutning till ändringarna. I vissa situationer kan det emellertid uppstå problem. I det alltmer utbyggda internationella samarbetet på många områden är det knappast möjligt att vid ändringar i ett fördrag alltid upprätthålla kravet på att ändringarna blir bindande bara för de konventionsstater som godkänner dessa. Man kan därför emotse en utveckling där det alltmer kommer att införas möjligheter att göra ändringar i en överenskommelse genom majoritetsbeslut som blir bindande också för de övriga konventionsstaterna. Detta gäller framför allt på sådana områden som kommunikationsområdet, där ändringar inte sällan är av mera teknisk än politisk natur, men också t. ex. i vissa fall på civilrättens område.

Om Sverige deltar i internationellt samarbete i den nu angivna formen, kan landet alltså bli bundet av ett beslut som har fattats mot Sveriges vilja. Sverige kan då inte underlåta att införa den beslutade ändringen i landets interna rättsordning, eftersom Sverige annars skulle bryta det åtagande landet har gjort i den grundläggande överenskommelsen. Ger överenskommelsen Sverige möjlighet att säga upp denna innan ändringen träder i kraft, kan Sverige visserligen undgå att göra sig skyldigt till ett brott mot konventionsåtagandet. Verkningarna av att Sverige lämnar samarbetet kan

emellertid då vara så negativa för landet att det i praktiken inte föreligger någon valmöjlighet, utan Sverige måste acceptera ändringen. Kan Sverige över huvud taget inte träda från sitt konventionsåtagande innan ändringen träder i kraft, är Sveriges handlingsutrymme inskränkt i ännu högre grad. Statsmakterna blir folkrättsligt förpliktade att införa ändringen i svensk rätt.

Man kan sålunda konstatera att Sverige genom internationellt samarbete i vissa former – åtminstone i praktiken – överlåter åt utländska organ att fatta beslut som binder Sverige folkrättsligt och som därför måste införlivas i vår interna rättsordning. Denna typ av internationellt samarbete förekommer redan och kan väntas få ökad användning, särskilt på områden där många stater deltar i samarbetet och där det knappast är praktiskt möjligt att godta att ändringar i den grundläggande överenskommelsen blir bindande bara för de konventionsstater som godkänner dessa. Internationella överenskommelser av det slag som nu har berörts är emellertid inte förutsedda i RF:s bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt till utländska organ.

RF bygger på principen att föreskrifter som är bindande här i landet skall beslutas av svenska offentliga organ, i första hand riksdagen och regeringen och i andra hand kommuner och förvaltningsmyndigheter (8 kap. RF). Också finansmakten är förbehållen svenska organ, främst riksdagen (9 kap. RF). På liknande sätt utgår regleringen i RF från att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter skall handhas av svenska domstolar och förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § samt 11 kap. 1 och 6 §§ RF). RF tillåter emellertid att sådan kompetens som här har nämnts överlåts till utländska organ. Bestämmelser om sådan kompetensöverlåtelse finns i 10 kap. 5 § RF.

Enligt första stycket i 10 kap. 5 § RF kan beslutanderätt, som enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller något annat i RF angivet organ, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolkliga organisationer för fredligt samarbete eller till mellanfolkliga domstolar. I fråga om överlåtelse till en mellanfolklig organisation gäller det villkoret att Sverige skall vara eller skall bli anslutet till organisationen. Beslutanderätt i vissa frågor får inte alls överlåtas. Det gäller frågor om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag. Vidare gäller förbud mot att överlåta frågor om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF. Angående formen för beslut om överlåtelse gäller reglerna om stiftande av grundlag (se 8 kap. 15 § RF). Kan ett beslut i sådan ordning inte avvaktas, beslutar riksdagen genom ett beslut som kräver kvalificerad majoritet: minst 5/6 av de röstande och minst 3/4 av riksdagens ledamöter.

Andra stycket rör sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller något annat i RF angivet organ. Sådana uppgifter kan överlåtas till andra stater, till mellanfolkliga organisationer samt till utländska och internationella inrättningar och samfälligheter. Beträffande beslut om sådan kompetensöverlåtelse krävs kvalificerad majoritet, här 3/4 av de röstande. Beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF kan inte anses tillämpliga i det fallet att Sverige genom att ingå en internationell överenskommelse i praktiken, om än inte formellt, överlåter åt ett utländskt organ att fatta beslut som blir bindande här i landet helt enkelt därför att Sverige inte – eller endast med svårighet – kan avstå från att införliva beslutet med landets interna rättsordning. Det betyder att det krav på särskild beslutsordning som uppställs i paragrafens första stycke inte gäller i en situation som i realiteten knappast skiljer sig från de fall som omfattas av detta krav. Det finns därför anledning att överväga om tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF bör vidgas så att de nu angivna situationerna eller vissa av dem jämställs med de situationer där rätt att besluta föreskrifter som är direkt bindande här i landet överförs till ett internationellt organ.

Vidare kan konstateras att 10 kap. 5 § RF alltsedan sin tillkomst har gett upphov till

vissa tolkningssvårigheter. Första stycket i 10 kap. 5 § RF stämmer i stort sett överens med tredje stycket i 81 § 1809 års regeringsform, vilket infördes 1964–65 (prop. 1964:140 s. 101–135, KU 1964:19 s. 60–62 och prop. 1973:90 s. 362–364). Av uttalanden i samband med tillkomsten av den tidigare grundlagsbestämmelsen framgår att tvekan redan då kunde anses råda om vilka konstitutionella befogenheter som kunde överlåtas (se prop. 1964:140 s. 117–122). De uttalanden som gjordes vid tillkomsten av 10 kap. 5 § RF (prop. 1973:90 s. 362–364) kan inte sägas ha undanröjt de oklarheter som funnits tidigare. I samband med att det andra stycket i 10 kap. 5 § RF kom till uttalades tvekan också om förhållandet mellan paragrafens båda stycken (se prop. 1973:90 bil. 3 s. 229–230).

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF har tillämpats vid Sveriges tillträde till 1970 års konvention om patentsamarbete och 1973 års europeiska patentkonvention samt vid Sveriges tillträde till den europeiska övervakningskonventionen. I båda ärendena fördes en omfattande diskussion om tolkningen av 10 kap. 5 § RF (prop. 1977/78:1 del A s. 148–152, 495–496 och 528–531, LU 1977/78:10 s. 63–64 och 66–67 samt prop. 1978/79:3 s. 40, 86–91 och 96–99, JuU 1978/79:12 s. 11 och 14–16). Det finns anledning att räkna med att problem med tillämpningen av paragrafen kommer att uppstå också i framtiden. Det är lämpligare att dessa problem behandlas vid en samlad översyn av bestämmelserna än att man i varje enskilt ärende tvingas föra omfattande diskussioner om hur dessa skall förstås.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF ses över.

*Utredningsuppdraget* formulerades av statsrådet på följande sätt.

En översyn av 10 kap. 5 § RF bör utgå från att grundtankarna bakom bestämmelserna inte skall rubbas. Det bör alltså också fortsättningsvis gälla särskilt stränga krav vid överlåtelse av de centrala konstitutionella befogenheterna och något mindre stränga krav vid överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i övrigt. Överlåtelse av konstitutionella befogenheter i annat än begränsad omfattning eller till andra organ än dem som nämns i paragrafens första stycke bör inte komma i fråga. Inte heller bör någon ändring göras i fråga om till vilka Sverige kan överlåta mindre centrala rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Kravet på beslut i den ordning som gäller för ändring av grundlag eller med kvalificerad majoritet bör vara kvar. Inte heller bör själva beslutsformerna i övrigt ändras.

Vad översynen bör gälla är för det första om tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF kan utvidgas så att paragrafen blir tillämplig också i de fall Sverige ingår en internationell överenskommelse som i praktiken innebär att beslutanderätt överlåts till ett utländskt organ eller åtminstone i vissa av dessa fall. Är en sådan utvidgning möjlig, ligger det närmast till hands att den sker på sådant sätt att bestämmelserna i första stycket om överlåtelse av normgivningskompetens blir tillämpliga. En särskild fråga är därvid hur man skall avgränsa tillämpningsområdet för ett tillägg till 10 kap. 5 § RF.

En fråga som kommer upp i sammanhanget gäller i vilken form en beslutad ändring i den internationella överenskommelsen skall införlivas med vår inhemska rättsordning. Skall statsmakterna vid varje tillfälle formellt ta ställning till ändringen och fatta ett eget beslut? Eller skall statsmakterna redan när den grundläggande överenskommelsen införlivas med svensk rätt föreskriva att senare ändringar automatiskt skall ha giltighet här i landet (jfr t. ex. kungörelsen 1974:748 om internationell järnvägstransport)? Det är möjligt att statsmakterna i fråga om varje överenskommelse bör kunna välja den metod som är lämpligast. Det bör i så fall undersökas vilka riktlinjer som bör vara vägledande vid valet.

En fråga som kan tas upp i detta sammanhang är om internationella överenskommelser som införlivas i svensk rätt genom inkorporationsmetoden alltid skall kungöras

på samma sätt som svenska författningar eller om det i undantagsfall är lämpligare med en annan ordning.

Den andra huvudfrågan som bör utredas är om man kan utforma bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF så att man motverkar uppkomsten av sådana tolkningssvårigheter som paragrafen hittills har gett upphov till.

En fråga som därvid bör utredas är vad som ligger i uttrycket "beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ". Att uttrycket avser så centrala statsfunktioner som riksdagens beslut om lagstiftning, beskattning och budgetreglering samt regeringens befogenhet att styra riket är klart (se prop. 1973:90 s. 363). Vidare hör hit högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter att meddela resning och återställa försutten tid. Det finns emellertid fall där det inte står lika klart att man har att göra med en sådan konstitutionell befogenhet som avses i 10 kap. 5 § första stycket RF. En undersökning av innebörden av 10 kap. 5 § RF förutsätter att man går igenom regeringsformens bestämmelser och klargör i vilka fall de reglerar sådana konstitutionella befogenheter som inte kan överlåtas på annat sätt än med iakttagande av föreskrifterna i paragrafens första stycke.

En särskild fråga som bör diskuteras är vad som bör gälla, om en överlåtelse av en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift på ett icke-svenskt organ får till konsekvens att högsta domstolen eller regeringsrätten inte kan bevilja resning eller återställande av försutten tid i de ärenden som omfattas av överlåtelsen. Eftersom uppgiften att bevilja resning eller återställande av försutten tid är en uppgift som tillkommer högsta domstolen och regeringsrätten enligt RF, torde en sådan överlåtelse – även om den i och för sig faller under 10 kap. 5 § andra stycket RF – falla också under 10 kap. 5 § första stycket. I varje fall torde detta bli fallet, om inte högsta domstolen eller regeringsrätten trots överlåtelsen behåller sina befogenheter enligt RF. Det kan ifrågasättas om det vid RF:s tillkomst var meningen att första stycket skulle få ett så vidsträckt tillämpningsområde.

När paragrafens tillämpningsområde undersöks, bör de problem tas upp som diskuterades i samband med Sveriges tillträde till övervakningskonventionen och lagstiftningen i anslutning därtill. Därvid bör undersökas under vilka förutsättningar man kan anse att ett visst ställningstagande från svensk sida endast innebär en avgränsning av de svenska offentliga organens verksamhet och alltså inte någon överlåtelse av uppgifter till utlandet. När det gäller överlåtelser av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter bör det utredas om 10 kap. 5 § alltid är tillämplig eller om det finns ett utrymme för att överlåta mindre betydelsefulla uppgifter på något annat sätt än i den ordning som anges i grundlagsbestämmelsen. Saknas en sådan möjlighet, bör det undersökas om ett sådant utrymme kan vara motiverat. Det bör också övervägas om man kan justera lagtexten i 10 kap. 5 § RF så att den direkt tar sikte också på det fall som var aktuellt i ärendet om tillträde till övervakningskonventionen, nämligen att riksdagsbeslutet i sig inte innebär någon kompetensöverlåtelse utan endast ger någon myndighet möjlighet att i det enskilda fallet få en uppgift överförd till utlandet. Utgångspunkten bör därvid vara att paragrafen skall tillämpas i sådana fall.

Skulle det visa sig att andra frågor med anknytning till 10 kap. 5 § RF bör behandlas i detta sammanhang, bör också dessa frågor kunna tas upp i utredningsarbetet. En sådan fråga är vilka finansiella åtaganden som en internationell överenskommelse kan medföra och som kan innebära överlåtelse av finansmakt till ett utländskt organ.

Det utredningsuppdrag som jag nu har förordat innebär väsentligen en rättslig undersökning av nuvarande ordning och olika möjligheter att komma till rätta med eventuella brister i gällande regler. Jag förordar därför att utredningen uppdras åt en särskild utredare. Om det under utredningsarbetet visar sig att det kan bli aktuellt att ändra grundlagens föreskrifter, bör utredningen ges en parlamentarisk förankring.

# 2 Utredningsarbetet

Översynen av RF 10:5 har i enlighet med direktiven väsentligen innefattat en rättslig undersökning. Vi har sökt klarlägga innebörden av gällande ordning via en analys av lagtext, lagförarbeten, litteratur och praxis. Mot bakgrund av undersökningsresultatet har vi utarbetat förslag till lagändringar, som syftar till att eliminera de brister som vidlåder nuvarande reglering. Förslagen åsyftar i första hand att åstadkomma regler, som är klarare och därmed mera lättillämpade. Vid utarbetandet av lagförslagen har vi haft att beakta den i direktiven angivna förutsättningen, att grundtankarna bakom de nuvarande bestämmelserna inte skall rubbas. De förslag till sakliga ändringar som presenteras faller enligt vår mening klart inom denna ram.

Utgångspunkten för vårt arbete har alltså varit, att de avvikelser från den normala konstitutionella ordningen som motiverats av en strävan att underlätta ett svenskt deltagande i det mellanfolkliga samarbetet inte får allvarligt äventyra den svenska bestämmanderätten. Varje åtgärd, som kan anses innefatta ett beaktansvärt mått av suveränitetsinskränkning, bör omgärdas av särskilda spärrar. Garantierna för den svenska suveräniteten bör avpassas efter åtgärdernas mer eller mindre långtgående karaktär.

Det bör betonas, att vår uppgift avser konstruerandet av de ramar inom vilka överlåtelse av befogenheter, som i RF förutsättes tillkomma svenska organ, kan överlåtas till icke-svenska subjekt och bestämmandet av förutsättningarna för att sådan delegation skall få ske. Däremot har vi principiellt inte haft att ta ställning till det lämpliga eller olämpliga i att en viss befogenhet frånhändes svenskt organ. Fastställandet av de yttre gränserna för möjligheterna att överlåta svenska uppgifter till icke-svenska organ förutsätter naturligtvis dock vissa bakomliggande värderingar härvidlag. Det har emellertid, som framgått, inte varit vår uppgift att ompröva dessa i samband med den tidigare lagstiftningen på området fastlagda premisser. Vårt arbete har skett från utgångspunkten, att utrymmet för avvikelser från den normala konstitutionella ordningen inte bör göras större än som kan anses motiverat för att uppfylla de intentioner som ligger bakom den nuvarande regleringen.

Vid redovisningen av vårt arbete har vi sett det naturligt att först behandla de grundläggande frågorna om avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5. I den därpå följande avdelningen diskuterar vi så de konstitutionella frågor som aktualiseras i samband med konventionsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande. Vi tar avslutningsvis upp vissa publiceringsfrågor, som ligger vid sidan av grundlagsregleringen.

Som introduktion till översynen av RF 10:5 redovisar vi i närmast följande avsnitt i största korthet bakgrunden till stadgandet och de förändringar detta genomgått. För undersökningen relevanta uttalanden i lagförarbetena diskuteras närmare i direkt anslutning till behandlingen av de olika frågorna.

# 3 RF 10:5 – kort historik

Det ökade internationella samarbetet har särskilt efter det andra världskriget frambringat ett nytt slag av traktater, genom vilka upprättas mellanfolkliga organisationer med kompetens att fatta beslut, som blir gällande inte bara för medlemsstaterna som sådana utan även för deras myndigheter och enskilda rättssubjekt. Ett typiskt exempel på en sådan organisation är den genom Romfördraget 1957 tillskapade europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC), på vars organ de avtalsslutande parterna i betydande omfattning överlåtit befogenheter, som eljest tillkommer staternas egna parlament, regeringar och myndigheter. Samarbetsavtal av denna art förutsätter alltså, att staterna är beredda inte endast att åtaga sig *folkrättsliga* förpliktelser utan även att avhända sig en del av sina *statsrättsliga* befogenheter.

En sådan överlåtelse av konstitutionell kompetens skulle normalt förutsätta en grundlagsändring i varje enskilt fall. Ett aktivt deltagande i det mellanfolkliga samarbetet har emellertid ansetts kräva, att handlingsberedskap skapas genom att i grundlagen intages en regel om ett snabbare beslutsförfarande. För svenskt vidkommande blev frågan särskilt aktuell i samband med 1961 års ansökan om associering med EEC. Redan tidigare hade dock i riksdagen väckts frågor om möjliggörande av suveränitetsbegränsningar i förbindelse med avtal om internationellt samarbete. Dessa hade dock avslagits av riksdagen (se mot. 1950 I:126 och II:148, KU 1950:8, mot. 1953 I:98 och II:126, KU 1953:2). Förnyade motioner vid 1962 års riksdag anknöt direkt till nämnda associationsansökan. Vid tiden för riksdagens beslut i anledning härav hade emellertid författningsutredningen (FU) redan framlagt förslag i ämnet, varför motionerna avslogs med hänvisning till att detta förslag var föremål för remissbehandling (mot. 1962 II:420, KU 1963:14).

FU förordade, att frågan löstes genom införande i regeringsformen av en särskild regel om ingående av sådana traktater varigenom konstitutionell befogenhet överläts på internationell organisation. I 4 kap. förslaget till ny regeringsform (enkammaralternativet) infogades sålunda i direkt anslutning till ett stadgande rörande riksdagens medverkan vid avslutande av traktater (8 §) en bestämmelse (9 §) av följande lydelse:

Med riksdagens godkännande må avslutas överenskommelse med främmande stat eller mellanfolklig organisation, varigenom på mellanfolklig organisation överlåtes befogenhet, som enligt denna regeringsform tillkommer regeringen eller annan myndighet, eller befogenhet att i visst ämne stifta lag, dock icke grundlag, eller att i

visst ämne på rikets vägnar avsluta överenskommelse med främmande stat. Sådant godkännande må ej givas i annan ordning än som gäller för stiftande av grundlag eller genom ett beslut, om vilket minst fem sjättedelar av riksdagens ledamöter vid omröstning förenat sig.

I motiven underströk FU, att stadgandet inte avsåg sådana överenskommelser som endast medförde folkrättsliga förpliktelser, även om dessa innebar långtgående bindningar. Så länge det rörde sig om åtaganden för en medlemsstat att i enlighet med organisationens beslut genom sina konstitutionella organ genomföra nationell lagstiftning, gällde endast det allmänna stadgandet om ingående av traktater. Det kvalificerade beslutsförfarandet aktualiserades först vid ett "direkt överförande på överstatliga organ av befogenheter, som enligt grundlag tillkommer däri angivna nationella statsorgan" (SOU 1963:17 s. 250).

I prop. 1964:140 föreslogs lagstiftning på basis av FU:s förslag. Man hade emellertid valt en annan lagteknisk form. Möjligheten att överföra konstitutionella befogenheter borde inte, som FU föreslagit, tillskapas i form av regler om slutande av traktater utan genom regler, som anvisar lagstiftningsinstrumentet som medel för sådan delegation. Den av FU förordade metoden ansågs bygga på den i propositionen tillbakavisade uppfattningen, att en traktat av detta slag skulle vara av högre rättslig dignitet än grundlagarna och därför utan särskild lagstiftningsakt kunna inverka ändrande på dem. Det nya tredje stycke som föreslogs bli tillagt 81 § i 1809 års regeringsform (GRF) utformades sålunda som ett fullmaktsstadgande, vilket angav ramen och formerna för överlåtelse av konstitutionella befogenheter på mellanfolkliga organ, medan själva befogenhetsöverlåtelsen skulle ske genom lag utan egenskap av grundlag:

> Genom särskild lag må 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, i begränsad omfattning överlåtas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet. Lag om sådan överlåtelse stiftas antingen i den ordning som gäller för grundlag eller ock, om därmed förenad tidsutdräkt är till men för riket, genom samfällt beslut av Konungen och en riksdag, i vilket minst fem sjättedelar av de röstande i vardera kammaren vid votering instämt.

Beskrivningen av de konstitutionella befogenheter som sålunda kunde överlåtas efter iakttagande av det kvalificerade beslutsförfarandet avsågs enligt DepCh skola täcka "befogenhet som i avsaknad av det här föreslagna fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen" (s. 133). Därvid förutsattes existensen också av andra befogenheter, vilka kunde överföras med iakttagande av normalt beslutsförfarande utan krav på särskild procedur.

KU instämde i DepCh:s uppfattning, att lagtexten borde utformas så, att man markerade, att överlåtelsen var direkt avhängig av de svenska statsmakternas beslut och inte – som enligt FU:s förslag – av överenskommelsen med det mellanfolkliga organet. Då det emellertid var svårt att förutse arten och omfattningen av en eventuell framtida delegation av befogenheter, ansåg KU det mindre lämpligt att, såsom föreslagits i propositionen, binda sig för att delegation skulle ske med tillämpning av

lagformen. Den enligt KU:s förslag härvidlag jämkade lagtexten antogs slutligt 1965. Det nya tredje stycket i GRF 81 § – som populärt kom att benämnas "EG-paragrafen" – hade 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 bliva 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.

I samband med övergången till enkammarsystemet 1969 utbyttes orden "vardera kammaren" i sista meningen mot "riksdagen".

Grundlagberedningen (GLB) konstaterade, att den då gällande regeln i GRF 81 § tredje stycket kunde betraktas som en uppmjukning av principen, att en traktat, som för Sveriges vidkommande förutsätter att grundlag ändras, kan ingås av regeringen först efter det att grundlagsändringen är genomförd. En sådan överlåtelse som eljest förutsatte grundlagsändring kunde enligt stadgandet beslutas genom ett enda beslut, om den med en grundlagsändring förenade tidsutdräkten var till men för riket. Därmed kunde också den motsvarande internationella överenskommelsen ingås snabbare än vad som eljest varit möjligt.

GLB föreslog, att bestämmelsen i GRF 81 § tredje stycket fördes över till den nya grundlagen "utan väsentliga ändringar". Lagformen torde enligt GLB vara den naturliga formen för beslut om överlåtelse av konstitutionell befogenhet, men den borde inte vara obligatorisk. Den grundläggande konstruktionen borde således bibehållas.

Även innebörden av de "konstitutionella befogenheter" som endast kunde avstås efter iakttagande av särskild beslutsordning var i princip densamma. DepCh:s uttalande i 1964 års proposition, att fråga var om "befogenhet som i avsaknad av fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen", förklarades ha giltighet även med avseende på GLB:s förslag, ehuru lagtexten undergått vissa förändringar.

En väsentlig nyhet var däremot tillfogandet av en regel om överlåtelse av sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte omfattades av huvudregeln avseende konstitutionella befogenheter. För överlåtelse av de nu aktuella uppgifterna uppställdes mindre stränga procedurkrav, och kretsen av presumtiva uppgiftsmottagare var vidare.

De båda reglerna förefaller att ha avsetts skola täcka alla former av kompetensöverföring till icke-svenskt organ. Något utrymme för befogenhetsöverlåtelser med iakttagande av endast normalt beslutsförfarande – vilket GRF 81 § tredje stycket medgav – synes den av GLB valda konstruktionen inte lämna.

Det av GLB presenterade förslaget till ny regeringsform (FRF) innefattade sålunda ett stadgande (9:5) av följande lydelse:

Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen eller regeringen eller visst annat i regeringsformen angivet statligt 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 samma ordning som gäller 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- eller förvaltningsuppgift kan, i annat fall än dem som avses i första stycket, överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller eljest till icke svensk inrättning eller samfällighet, om riksdagen medgiver det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

I prop. 1973:90 (s. 362 ff) anslöt sig DepCh till GLB:s förslag. Frånsett några rent formella ändringar föreslogs bestämmelserna få den lydelse som föreslagits av beredningen. Riksdagen biföll propositionen härvidlag med en mindre, av KU föreslagen korrigering av redaktionell art beträffande utformningen av andra stycket (KU 1973:26 s. 68, 159 f). Till följd härav kom RF 10:5 att få 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- eller 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 genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Paragrafen har ändrats vid två tillfällen. Ändringarna innebär, att ett totalt förbud mot överlåtelse av rättighetsbegränsande normgivning införts (SFS 1976:871), och att bestämmelserna om beslutsformerna omformulerats så att möjlighet till beslutande folkomröstning kommit att omfatta även sådana beslut om överlåtelse som enligt paragrafen fattas enligt reglerna om stiftande av grundlag (SFS 1979:933). Stadgandets aktuella lydelse redovisas parallellt med vårt lagförslag ovan.

Avslutningsvis bör påpekas att beteckningen "EG-paragrafen", som stundom användes i betänkandet, endast refererar till stadgandets nyss beskrivna tillkomsthistoria. Någon ändring i Sveriges relationer till EG är inte aktuell. De i betänkandet föreslagna ändringarna i paragrafen har således inget samband med frågan om vårt förhållande till EG.

# II Avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5

## 4 "Konstitutionella befogenheter" ("Beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer . . .")

I förarbetena till RF 10:5 uttalades att stadgandet innefattar en överföring av GRF 81 § 3 st. "utan väsentliga ändringar". I olika sammanhang citerades också med gillande vad som i samband med den ursprungliga EG-paragrafens tillkomst angivits beträffande avgränsningen av stadgandets tillämpningsområde till att avse överförande av "konstitutionella befogenheter". Det synes därför motiverat att inledningsvis som en bakgrund till den närmare granskningen av den nu gällande bestämmelsen i korthet återge vad som tidigare förevarit härvidlag (4.1).

Vår undersökning avseende objekten för överlåtelse enligt RF 10:5 första stycket redovisas i sex avsnitt gällande funktioner, som tillkommer resp. riksdagen och dess organ (4.2), statschefen (4.3), regeringen och dess ledamöter (4.4), domstolarna och förvaltningsmyndigheterna (4.5), kommunerna (4.6) samt kyrkomötet (4.7). Störst utrymme ägnas de befogenheter som sammanhänger med rätten att styra riket samt rättskipnings- och förvaltningsuppgifterna. Det är främst på dessa områden avgränsningssvårigheter uppkommer, medan motsvarande problem knappast aktualiseras vad gäller t. ex. riksdagens regelmässigt i grundlagen fastlagda befogenheter. Den delvis parallella behandlingen av rättskipnings- och förvaltningsuppgifterna förklaras av den i vissa avseenden oklara skiljelinjen mellan de båda funktionstyperna. Därvid är att beakta att handläggningen av administrativa ärenden inte bara kan inkludera moment av både rättskipning och förvaltning utan även berör utövningen av den styrande makten.

Beträffande analysens inriktning bör tillfogas några anmärkningar. Vid genomgången av RF har intresset helt inriktats på att försöka kartlägga vilka stadganden som kan anses förläna de olika organen sådan beslutanderätt som avses i 10:5 första stycket. Från bestämmelserna om "beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap." har naturligen därvid bortsetts, eftersom överlåtelse av dessa klart definierade befogenheter uttryckligen har förbjudits. Däremot har i detta sammanhang ingen hänsyn tagits till den allmänna föreskriften, att överlåtelse till icke-svenskt organ endast får ske "i begränsad omfattning" (se härom kap. 6). Det måste således poängteras, att åtskilliga av de befogenheter som i framställningen förklaras falla inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första

stycket inte kan utgöra objekt för en överlåtelse med hänsyn till att de avser funktioner av alltför vital betydelse för den svenska suveräniteten eller svenska intressen. Avsikten har alltså här varit att söka definiera de "konstitutionella befogenheterna" men i princip inte att avgöra vilka av dessa som är överlåtbara.

## 4.1 Bakgrunden

Föremålen för överlåtelse till mellanfolklig organisation uppdelades enligt FU:s förslag (RF 4:9) i tre kompetenskategorier, nämligen a) "befogenhet, som enligt denna regeringsform tillkommer regeringen eller annan myndighet", b) "befogenhet att i visst ämne stifta lag, dock icke grundlag," samt c) "att i visst ämne på rikets vägnar avsluta överenskommelse med främmande stat". De båda senare, lagstiftnings- och traktatmakten, var klart avgränsade. Någon tvekan rådde inte om att riksdagens centrala befogenheter omfattades av stadgandet. Däremot framstod det som oklart vilka av regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter som var att hänföra till den förstnämnda beskrivningen. I FU:s motiv underströks att "med befogenheter, som tillkommer regeringen eller annan myndighet, åsyftas endast sådana som regleras i regeringsformen", men man gav inga närmare anvisningar om vilken grad av konkretion beträffande befogenhetens reglering i grundlagen, som därvid skulle krävas. (Se SOU 1963:17 s. 250 ff.)

Vad gäller överlåtelse av konstitutionella befogenheter av typ rättskipning uttalade FU dock i anslutning till bestämmelserna i GRF 17 och 18 §§, att "den dömande makten" i avsaknad av särskilt stadgande därom i grundlagen inte kunde avstås till mellanfolkligt organ. Uttalandet kan möjligen implicera, att de båda sistnämnda stadgandena om HD och RegR, som ingalunda innefattade någon konkret bestämning av det svenska rättsväsendets uppgifter, ändock skulle uppfylla det krav på grundlagsförankring som åsyftades med det i den föreslagna delegationsbestämmelsen använda uttrycket "befogenhet som enligt denna regeringsform tillkommer . . . annan myndighet". Om en så lös anknytning till grundlagen avsågs, skulle stora delar av den offentliga förvaltningen komma att innefatta utövning av konstitutionella befogenheter. Mot bakgrund av att alternativet till den föreskrivna kvalificerade beslutsproceduren vid överlåtelse av svensk statsmyndighet utgjordes av riksdagsbeslut med enkel majoritet, kunde det finnas sakliga skäl för en sådan extensiv tolkning.

Nyssnämnda oklarhet uppmärksammades i några remissyttranden över FU:s förslag. Särskilt belysande är vad Svea hovrätt och HD:s ledamöter härvidlag anförde. (Prop. 1964:140 s. 117 f resp. 120.)

Vad angår de regeringen enligt FU:s förslag till RF tillkommande befogenheterna noterade Svea hovrätt, att rikets styrelse tillkom regeringen. Om stadgandet härom (1:4) skulle innebära "något mer än ett konstaterande av att det är det regerande organet som regerar", kunde sägas att regeringen härigenom tillagts en uppgift, som tillika omfattade ett svårdefinierbart befogenhetskomplex. Menade FU, att stadgandet inkluderade alla de befogenheter som inryms under begreppet rätten att styra riket – handha-

vandet av såväl riksstyrelseärenden i egentlig mening som ärenden av förvaltningsnatur – skulle tillämpningsområdet för den föreslagna EG-paragrafen (4:9) bli synnerligen omfattande. Om man däremot avsett endast sådana befogenheter som *särskilt* reglerats i förslaget till RF, uppstod enligt hovrätten stor tvekan om gränsdragningen. I förslaget tilldelades nämligen regeringen ibland *uttryckligen* viss uppgift (t. ex. rätten att meddela nåd i 4:15). I andra fall *omnämndes* en befogenhet såsom existerande, utan att den därför blivit direkt tilldelad regeringen (t. ex. "författning som regeringen äger besluta för rikets styrelse och förvaltning", 7:7). Av ytterligare andra bestämmelser framgick *indirekt* vad som kunde vara regeringens uppgift (t. ex. "riksåklagaren är under regeringen högste åklagare i riket" och "överbefälhavaren har under regeringen ledningen av rikets krigsmakt", 4:12 resp. 4:13).

Beträffande andra myndigheter än regeringen noterade hovrätten, att förslaget till RF innehöll stadganden därom, att "för rikets förvaltning finnas under regeringen förvaltningsmyndigheter" (1:4) och att "rättskipningen utövas av rikets domstolar" (1:5). Hovrätten ansåg sig ha visst stöd för antagandet, att FU tänkt sig, att varje delegation av domsrätt skulle omfattas av föreskriften i 4:9. Skulle den vidare tolkningen godtagas beträffande såväl regeringen som domstolarna, föreföll det hovrätten svårt att göra på annat sätt beträffande förvaltningsmyndigheterna. Följden skulle då bli, att "föga eller intet" föll utanför tillämpningsområdet för 4:9. En snävare tolkning i fråga om domstolar och förvaltningsmyndigheter skulle inte leda till samma tillämpningssvårigheter som de i fråga om regeringen påtalade. En sådan tolkning skulle emellertid i vad angick domstolarna innebära, att 4:9 endast komme att gälla HD, RegR och riksrätten. Eftersom HD:s och RegR:s domsrätt kunde inskränkas genom vanlig lag, skulle då i det närmaste all domsrätt kunna överlåtas till internationell organisation genom enkla riksdagsbeslut och alltså utan det särskilda skydd som föreskrifterna i 4:9 innebar.

HD:s ledamöter uppfattade FU:s förslag så, att en överföring av rättskipningsuppgift till mellanfolkligt organ inte till någon del kunde ske utan beslut enligt 4:9. Detta ansågs följa av bestämmelsen i 1:5, enligt vilken rättskipningen utövades av rikets domstolar. I fråga om förvaltningsmyndigheternas befogenheter uttryckte ledamöterna större tvekan. Man menade dock, att ovannämnda allmänna stadgande om förvaltningsmyndigheternas uppgifter i 1:4 kunde åberopas till stöd för att även dessa befogenheter "tillkomma" myndigheterna enligt RF. Den meningen syntes därför kunna hävdas, att varje överförande av förvaltningsbefogenhet på mellanfolklig organisation skulle fordra beslut enligt 4:9. Att införa ett stadgande av annan innebörd än denna syntes också – i varje fall vad angick rättskipningen – knappast tillrådligt. FU:s motivuttalanden tydde emellertid på att man avsett, att myndighetsbefogenheter, som inte *direkt* reglerades i grundlagen, inte skulle omfattas av stadgandet, varför dessa skulle kunna överlåtas genom en vanlig lagstiftningsakt. Befanns en sådan ordning böra komma till stånd – vilket "på sin höjd" kunde komma i fråga beträffande mindre viktiga fövaltningsbefogenheter – borde detta enligt HD-ledamöternas mening komma till klart uttryck i lagtexten.

Den i GRF 81 § 3 st. genom 1964–65 års grundlagsändring tillskapade

EG-paragrafen fick, som framgått, en i förhållande till FU:s förslag något avvikande utformning. Objektet för överlåtelsen angavs som "beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ"; frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag undantogs dock, varjämte generellt stadgades att nämnda beslutanderätt endast fick delegeras "i begränsad omfattning". Den i ovannämnda remissyttranden påpekade oklarheten vad gällde omfattningen av regeringens, domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas enligt reglerna i EG-paragrafen överlåtbara beslutanderätt kvarstod emellertid i princip oförändrad med den nya konstruktionen. Någon närmare vägledning gavs härvidlag knappast i de av DepCh anförda motiven, som saknade konkret bemötande av de framförda anmärkningarna. Visserligen utgick remissinstanserna vid sin diskussion av olika befogenheters förankring i grundlagen från den inte uppfyllda förutsättningen, att FU:s förslag om en helt ny RF skulle genomföras, men de sålunda obesvarade invändningarna var till stor del av principiell och alltjämt aktuell karaktär.

Möjligen kan dock den allmänna definition som gavs av DepCh – och på vilken replieras i GLB:s motiv till RF:s EG-paragraf – tyda på, att han förutsatte en restriktiv tolkning av begreppet "konstitutionell befogenhet". Därmed avsågs, framhöll han, "befogenhet som i avsaknad av det här föreslagna fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen". Uttalandet indicerar, att t. ex. HD:s och RegR:s kompetens i betydande utsträckning skulle kunna reduceras genom delegation till mellanfolklig organisation utan iakttagande av det i 81 § 3 st. stadgade kvalificerade förfarandet, eftersom möjligheten att föra upp mål till de högsta domstolarna inte för särskilda fall var grundlagsfäst utan kunde inskränkas genom vanlig lag. Då befogenheten att pröva viss typ av mål kunde "fråntagas organet utan ändring av regeringsformen", skulle 81 § 3 st. sålunda inte behöva åberopas för en dylik överföring av rättslig kompetens. För förvaltningsmyndigheternas del – med den ytterst vaga beskrivning av dessas befogenheter som gavs i GRF – skulle EG-paragrafen följdenligt få än mindre betydelse.

Då DepCh emellertid inte klargjorde konsekvenserna av detta sitt synsätt genom anförande av exempel, och då ej heller KU tillförde saken något substansiellt, framstod det reella rättsläget vid RF:s ikraftträdande som oklart. Vid analysen av begreppet "konstitutionell befogenhet" i RF 10:5 har man emellertid att beakta, att nyssnämnda departementschefsuttalande fortfarande angetts som riktmärke. Uttalandet citerades med gillande av GLB och förklarades "äga giltighet även med avseende på det förslag grundlagberedningen nu lägger fram", dvs. FRF 9:5 första stycket, vilket stadgande angavs innefatta en överföring av GRF 81 § 3 st. "utan väsentliga ändringar". GLB:s ståndpunktstagande väckte inga gensagor i proposition eller utskottsutlåtande, varför nämnda uttalande tydligen ansetts vägledande även för tolkningen av RF 10:5.

Ett delvis nytt läge uppkom emellertid i och med att den egentliga EG-paragrafen, intagen i första stycket, kompletterades med ett andra stycke avseende överförande av sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte utgör "konstitutionella befogenheter" i den mening som avses

i första stycket. Även de i andra stycket avsedda offentligrättsliga uppgifterna angavs ha en sådan anknytning till RF, att de inte kunde frånhändas svenska myndigheter utan särskilt grundlagsstöd. Vilken betydelse det tillagda andra stycket har för tolkningen av begreppet "konstitutionell befogenhet" i första stycket analyseras inte närmare i förarbetena. Frågan behandlas nedan främst i avsnitt 4.5 och i kap. 7.

## 4.2 Riksdagen och dess organ

Som ovan nämnts, har frågan om i vad mån riksdagens verksamhet innefattar utnyttjande av "konstitutionella befogenheter" varken i samband med tillkomsten av den ursprungliga EG-paragrafen i GRF eller i förarbetena till RF tilldragit sig något större intresse. Förklaringen är uppenbarligen, att frågan inte ansetts kontroversiell, då riksdagens befogenheter regelmässigt är fastlagda i grundlagen och deras karaktär därmed given. En stor del av innehållet i RF avser just uppgifter för detta organ, som är den främsta företrädaren för det folk från vilket all offentlig makt i Sverige utgår (RF 1:1, 1:4). Även om kompletterande föreskrifter kan ges i normer av lägre dignitet – se RF 3:12 och 4:10 – står det helt klart, att riksdagens uppgifter i princip är sådana som faller inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket. Mot bakgrund härav har vi inte funnit det nödvändigt att i detalj redovisa de olika funktioner som enligt RF tillkommer riksdagen. De viktigaste av de befogenheter som sålunda inte kan överlåtas till icke-svenska organ utan iakttagande av reglerna i RF 10:5 första stycket skall emellertid i korthet beröras (4.2.1).

RF innehåller också ett antal bestämmelser, som tillerkänner olika riksdagsorgan egen beslutanderätt. Det gäller både uppgifter i direkt samband med det egentliga riksdagsarbetet och därifrån fristående funktioner av mera utåtriktad art. Även om vissa av de aktuella organen är att anse som förvaltningsmyndigheter, ter det sig med hänsyn till anknytningen till riksdagen mera naturligt att behandla deras verksamhet i förevarande sammanhang (jfr avsnitt 4.5.4 nedan). Någon saklig olägenhet medför detta inte, då de här berörda funktionerna genomgående klart är av typ "konstitutionell befogenhet". De problem som aktualiseras i avsnitt 4.5 angående rättskipnings- och förvaltningsuppgifter uppkommer alltså knappast här. Framställningen har därför också ansetts kunna göras tämligen summarisk (4.2.2–4.2.6).

### 4.2.1 Riksdagen

Redan i portalstadgandet om riksdagen i RF 1:4 anges fyra centrala funktioner: "Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning." De avsedda befogenheterna preciseras sedan i resp. 8, 9 och 12 kap.

Riksdagens exklusiva rätt att genom lag meddela föreskrifter i vissa ämnen regleras i första hand i olika stadganden i 8 kap. Hit hör 2 § (civilrättslig reglering), 3 § (delar av den offentligrättsliga normgivningen), 4 § (regler om

folkomröstning), 5 § (vissa bestämmelser om kommunerna), 6 § (vissa skatteregler; jfr 4.2.4) och 18 § (vissa föreskrifter om lagrådet). Även stadgandet i 1 §, som innefattar en erinran om att begränsningar av vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 2 kap. kan ske genom lag, är av samma karaktär men avser en typ av beslutanderätt, som i 10:5 uttryckligen undantagits som objekt för överlämnande till icke-svenskt organ. Även bestämmelsen om stiftande av grundlag i 15 § avser beslutanderätt, som enligt 10:5 inte är delegeringsbar. Enligt 16 § stiftas riksdagsordningen antingen på samma sätt som grundlag eller genom endast ett beslut med kvalificerad majoritet. Bestämmelserna om det obligatoriska lagområdet är emellertid inte koncentrerade till 8 kap. Sådana stadganden återfinnes även i 2 kap. (18, 19 §§), 3 kap. (2, 12 §§), 4 kap. (3, 4, 5, 10 §§), 7 kap. (3 §), 9 kap. (10–13 §§), 11 kap. (1, 3–6, 9–11 §§), 12 kap. (5, 6, 7 §§) och övergångsbestämmelserna p. 9 (i lydelse enligt SFS 1982:937).

Även befogenheten att i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i olika ämnen innefattar givetvis en funktion av den art som avses i RF 10:5 första stycket. Om sådan befogenhet stadgas i 8:7–10 och 13:6. Bestämmelsen i andra stycket av 8:9 om delegation av rätten att meddela föreskrifter om avgifter är principiellt av samma slag, låt vara att riksdagens bemyndigande, som kan lämnas inte bara till regeringen utan även direkt (utan subdelegation) till kommun, inte behöver ges i lag (jfr 13:8). De till de centrala delegationsbestämmelserna anslutande reglerna om subdelegation (8:11) och om uppställande av krav på underställning (8:12) hör också hit. – Om delegation av normgivningsmakt till kyrkomötet – med viss möjlighet till subdelegation till av kyrkomötet tillsatta organ – stadgas i RF:s övergångsbestämmelser p. 9.

Den andra i RF 1:4 nämnda funktionen – att besluta om skatt till staten – har indirekt redan berörts. Föreskrifter i detta ämne skall enligt den ovan nämnda bestämmelsen i 8:3 meddelas genom lag. En erinran härom har intagits i det inledande stadgandet i 9 kap. om finansmakten. Detta kapitel upptar i övrigt en serie bestämmelser om riksdagens inflytande över användningen av statens medel, alltså avseende den tredje av de i 1:4 angivna uppgifterna. Den grundläggande bestämmelsen om riksdagens makt över statens utgifter (2 §) och de följande stadgandena om dess befattning med den för finansmakten centrala budgetregleringsprocessen (3–7 §§) avser givetvis beslutanderätt, som faller inom tillämpningsområdet för 10:5 första stycket. Detsamma gäller reglerna om riksdagens inflytande beträffande förfogandet över statens tillgångar (8–9 §§), den statliga skuldsättningen (10 §) och penningväsendet (12–13 §§); angående den beslutanderätt som beträffande de båda sistnämnda verksamhetsgrenarna tillkommer myndigheter under riksdagen hänvisas till avsnitt 4.2.6. Riksdagens befogenhet att enligt 11 § besluta om annan ordning för dess medverkan i förfarandet vid fastställande av de statsanställdas anställningsvillkor än den i stadgandet angivna hör också hit; angående lönedelegationen, se 4.2.5.

Den fjärde och sista av de i RF 1:4 särskilt nämnda uppgifterna för riksdagen – att granska rikets styrelse och förvaltning – preciseras i 12 kap. Riksdagens omedelbara kontroll gäller främst regeringen. Den yttersta konsekvensen av denna kontroll, beslut om misstroendeförklaring enligt 4 §, avser självfallet en typ av beslutanderätt, som faller inom tillämpningsom-

rådet för 10:5 första stycket. Angående den kontroll av regeringen som sker genom konstitutionsutskottets granskning av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning samt dess åtalsprövning vad gäller brott i utövningen av statsrådstjänsten (1–3 §§) hänvisas till avsnitt 4.2.4 nedan. Myndigheterna under regeringen underkastas en indirekt kontroll av riksdagen genom av denna valda organ. Befogenheten att välja ombudsmän (6 §) och revisorer (7 §) kan givetvis inte frånhändas riksdagen utan grundlagsändring. De nämnda riksdagsorganens befogenheter beröres i avsnitt 4.2.6.

Vid sidan av de i 1:4 särskilt angivna funktionerna tillerkännes riksdagen i RF en mängd andra uppgifter. I betydande utsträckning rör det sig emellertid om befogenheter, som kan härledas ur eller i vart fall sammanhänger med de grundläggande funktionerna.

Riksdagens i 10 kap. fastlagda inflytande över utrikespolitiken är sålunda i huvudsak ett utslag av dess makt över lagstiftningen och ekonomien. Detta framkommer t. ex. i 2 §, där riksdagens godkännande föreskrives för ingående av internationell överenskommelse, som förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller som i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta. Befogenheten att godkänna traktater är naturligtvis "konstitutionell" i den mening som avses i 10:5 första stycket. Detsamma gäller befogenheten att lämna medgivande angående insättande av försvarsmakten i strid och avgivande av krigsförklaring enligt 9 §. Beträffande riksdagens inflytande genom utrikesnämnden enligt detta kapitel hänvisas till avsnitt 4.2.5.

I andra kapitel i RF återfinnes regler, som tilldelar riksdagen skiftande uppgifter, som har det gemensamt, att de knappast är tänkbara som objekt för överlåtelse till icke-svenskt organ.

Riksdagen har sålunda enligt 4 kap. befogenhet att i speciella fall bestämma om annan sammanträdesort än Stockholm (1 §), utse talmän (2 §), välja utskott (3 §) och lämna medgivande till riksdagsledamots eller ersättares begäran att få lämna sitt uppdrag (7 §) resp. till åtal m. m. mot riksdagsledamot (8 §).

Enligt 5 kap. ankommer det på riksdagen att vid konungahusets utslocknande utse riksföreståndare och vice riksföreståndare (4 §) samt att, om så anses lämpligt, utse en s. a. s. "stående" vikarie, som av regeringen vid behov kan förordnas som tillfällig riksföreståndare (6 §). Riksdagen bestämmer också, om konungen enligt 5 § skall anses ha avgått.

Riksdagens avgörande beslutsfunktioner i samband med regeringsbildningen fastslås i 6 kap. (2–3 §§).

Vid krig eller krigsfara har riksdagen enligt 13 kap. olika extraordinära befogenheter. Det gäller beslut om sammanträdesort (1 §), om regeringsbildning och regeringens arbetsformer (4 §) och om bemyndigande för regeringen att överföra vissa grundlagsfästa befogenheter till annan myndighet (8 §). Beträffande krigsdelegationen, se avsnitt 4.2.5.

### 4.2.2 Talmannen

Riksdagens talman tillerkännes i RF flera betydelsefulla beslutsfunktioner av karaktär att inte kunna fråntagas honom utan grundlagsändring. Mest

centrala är de uppgifter i samband med regeringsbildningen som anges i 6 kap. Talmannen har ett avgörande inflytande vid valet av statsminister, då han efter föreskrivet samråd avger förslag till riksdagen (1–3 §§). Uppgiften att på riksdagens vägnar utfärda förordnande för den av riksdagen godkände kandidaten (4 §) är av mera expeditionell natur liksom åliggandet att i de fall som regleras i 5–7 §§ entlediga statsråd. – I övrigt bemyndigar RF talmannen att i vissa fall bestämma, att riksdagen skall sammanträda på annan ort än Stockholm (4:1, 13:1).

### 4.2.3 Enskild riksdagsledamot

RF innehåller vissa regler om enskild riksdagsledamots medverkan i beslutsprocessen hos riksdagen. Varje ledamot får sålunda i princip väcka förslag i allt som kan komma under riksdagens prövning (4:3) och yttra sig vid ärendenas avgörande i kammaren (4:4). Enligt 12:1 kan riksdagsledamot indirekt initiera ett riksdagsärende genom att hos konstitutionsutskottet väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende. Om rätt för ledamot att framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet, som angår dennes tjänsteutövning, stadgas i 12:5. I intet av dessa fall kan det anses röra sig om utövning av sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket. En överlåtelse av dylika funktioner är givetvis under alla förhållanden otänkbar.

### 4.2.4 Utskotten

Om riksdagsutskottens allmänna uppgifter har RF inte mycket att säga. Enligt 4:3 skall emellertid ärende, som väckes av regeringen eller riksdagsledamot, före avgörandet beredas av utskott, om annat ej är bestämt i RF. Utskotten har också i 8:18 givits en principiell rätt att inhämta yttrande från lagrådet över lagförslag, en befogenhet som närmare regleras i riksdagsordningen.

De tre i RF namngivna utskotten har däremot i grundlagen också givits vissa preciserade befogenheter, som inkluderar sådan beslutanderätt som avses i 10:5 första stycket.

Konstitutionsutskottet prövar enligt 2:12 för riksdagens räkning huruvida ett lagförslag innefattar sådan begränsning av fri- eller rättighet som föranleder iakttagande av det i stadgandets tredje stycke föreskrivna uppskovsförfarandet. Beslutanderätten kan möjligen anses omfattas av det i 10:5 generellt stadgade förbudet mot överlåtelse avseende befogenheter i ”fråga om begränsning av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.”. Även om så inte skulle anses vara fallet, är det uppenbart, att det inte kan komma i fråga att delegera denna funktion. Detsamma gäller utskottets befogenhet att bevilja dispens från den i 8:15 stadgade tiomånadersfristen beträffande stiftande av grundlag, vilken eventuellt kan hänföras till undantaget avseende beslutanderätt, som avser ”fråga om stiftande . . . av grundlag”. – Enligt 12 kap. har konstitutionsutskottet viktiga uppgifter i samband med utövandet av den konstitutionella kontrollen. Enligt 1 § granskar utskottet statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning och har för detta ändamål rätt att utfå protokollen över beslut i regeringsärenden

med tillhörande handlingar. Resultatet av granskningen redovisas enligt 2 § för riksdagen. Åtal mot nuvarande eller förutvarande statsråd för brott i utövningen av statsrådstjänsten beslutas enligt 3 § av utskottet.

Finansutskottet har i två hänseenden utrustats med särskild beslutanderätt under tid då riksmöte ej pågår. Då budgetreglering inte avslutats före budgetperiodens början, har utskottet anförtrotts uppgiften att i den omfattning som behövs besluta om anslag för tiden till dess budgetregleringen för perioden slutföres (9:4). Tillsammans med skatteutskottet kan finansutskottet enligt 8:6 besluta om lag avseende indirekt skatt; denna beslutanderätt förutsätter emellertid bemyndigande i en av riksdagen stiftad skattelag.

### 4.2.5 Delegationer och vissa andra kollegiala organ

RF innehåller också regler om vissa andra kollegialt sammansatta riksdagsorgan, som i grundlagen försetts med särskild beslutanderätt.

Vidsträckt kompetens tillkommer krigsdelegationen, då denna träder i riksdagens ställe (13:2; jfr nedan). Då befogenheterna med smärre avvikelser sammanfaller med riksdagens (13:3), kan hänvisas till vad ovan i avsnitt 4.2.1 anförts.

Lönedelegationen har inte endast samrådsfunktioner i samband med förhandlingar rörande anställningsvillkoren för statens arbetstagare utan har också utrustats med beslutanderätt. Enligt 9:11 får delegationen, om riksdagen ej för visst fall beslutat annat, på riksdagens vägnar godkänna avtal i sådan förhandlingsfråga eller, om frågan har undantagits från avtal, förslag till reglering av denna.

Ett renodlat samrådsorgan utan egen beslutanderätt är däremot utrikesnämnden (se 10:2, 3, 6, 7). Om nämnden som sådan alltså i princip saknar intresse i förevarande sammanhang, kan däremot dess ledamöter som ett slags särskild korporation – sålunda exkl. ordföranden, dvs. statschefen alternativt statsministern – i ett avseende sägas besitta en grundlagsstadgad beslutskompetens. Enligt 13:2 tillkommer det nämndens ledamöter att, om riket är i krig, meddela förordnande om att riksdagen skall remplaceras av den ovan nämnda krigsdelegationen. Befinner sig riket väl inte i krig men i omedelbar krigsfara, meddelas sådant förordnande av utrikesnämndens ledamöter i förening med statsministern.

Beslutanderätt enligt RF tillkommer den av riksdagen utsedda valprövningsnämnden, som utgör en speciell förvaltningsmyndighet (jfr 4.5.4) med uppgift att pröva besvär över riksdagsval (3:11) och att granska riksdagsledamots och ersättares behörighet (4:7).

### 4.2.6 Riksdagens verk

Vad gäller den under riksdagen lydande förvaltningen med mera utåtriktad verksamhet, riksdagens s. k. verk, innefattar RF flera regler, som tillerkänner organen "konstitutionella befogenheter". Hit hör stadgandet om riksbankens exklusiva rätt att utgiva sedlar (9:13) liksom bestämmelsen om den obligatoriska myndighet under riksdagen – det i RF inte uttryckligen nämnda riksgäldskontoret – som har till uppgift att taga upp lån och förvalta

lån till staten (9:10). Av samma karaktär är reglerna om riksdagens ombudsmäns funktioner som åklagare beträffande statsråds, justitieråds eller regeringsråds brott i tjänsteutövningen (12:3, 8) och som övervakare av tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12:6); sistnämnda stadgande ger ombudsmännen speciella befogenheter visavi domstolar och förvaltningsmyndigheter vid utövningen av tillsynsuppgiften. Även den riksdagens revisorer anförtrodda befogenheten att granska den statliga verksamheten (12:7) får räknas hit, låt vara att den preciseras i normer av annan art.

## 4.3 Statschefen

En av huvudtankarna bakom nya RF var, att det i ett parlamentariskt system, byggt på folksuveränitetens princip, inte fanns något utrymme för en personlig kungamakt. Denna utgångspunkt har i RF tillämpats med sådan konsekvens, att konungen (drottningen) praktiskt taget helt avskurits från beslutsfunktioner. Monarken är enligt RF 1:5 rikets statschef, men RF innehåller få regler, som konkretiserar vad detta innebär. (Av 5 kap. framgår att statschefens uppgifter i vissa fall fullgöres av annan person än den i successionsordningen utpekade konungen eller drottningen.) Inte ens huvuduppgiften, att vara symbol för riket och att representera Sverige inom landet och i förhållande till andra stater, fastslås explicit. Bestämmelserna om att statschefen av statsministern skall hållas underrättad om rikets angelägenheter (5:1), att han skall samråda med statsministern, innan han reser utrikes (5:2), och att han bör följa regeringen, då riket är i krig (13:11), ger honom inte någon beslutskompetens. Detsamma gäller uppgiften att fungera som ordförande vid dels de informationskonseljer som enligt 5:1 kan anordnas, dels den i 6:4 föreskrivna konseljen i samband med regeringsskifte. Endast i ett avseende har statschefen i RF tillerkänts en mycket begränsad maktbefogenhet. Som ordförande i utrikesnämnden – ett organ, som saknar beslutanderätt (se 4.2.5) – kan han enligt 10:7 förordna om ovillkorlig tystnadsplikt. Här rör det sig onekligen om en verklig beslutanderätt av typ "konstitutionell befogenhet", men denna utgör givetvis inte något tänkbart objekt för en överlåtelse enligt 10:5.

## 4.4 Regeringen och dess ledamöter

Redan i remissyttrandena över det första förslaget till EG-paragraf påpekades svårigheterna att fastställa i vad mån regeringens olika befogenheter kunde anses vara "konstitutionella" (se 4.1 ovan). Komplikationerna sammanhängde dels med att det då föreliggande grundlagsförslaget innefattade en allmänt hållen, till synes vidsträckt regel om att rikets styrelse tillkom regeringen, dels med att de särskilt reglerade befogenheterna var utformade på ett mer eller mindre konkret sätt; ibland tilldelades regeringen uttryckligen viss uppgift, medan i andra fall en befogenhet endast omnämndes såsom existerande utan att direkt tilldelas regeringen, och det av ytterligare andra bestämmelser indirekt framgick vad som kunde vara regeringens uppgift.

Problemet fick ingen närmare belysning i förarbetena till RF. Det enda uttalande som gjordes i frågan var GLB:s hänvisning till "sådana funktioner som ryms inom befogenheten att styra riket, exempelvis att utfärda föreskrifter i de hänseenden som framgår av förslaget" (SOU 1972:15 s. 185).

Inledningsvis diskuterar vi i närmast följande avsnitt (4.4.1) några principfrågor med viss anknytning till vad som sålunda tidigare framkommit. Den därpå följande genomgången av RF:s stadganden om regeringen tar främst sikte på reglerna i 8–11 kap., där de mest centrala befogenheterna behandlas.

I anslutning till bestämmelserna om regeringen beröres även de befogenheter som i RF tillagts statsministern såsom självständigt beslutssubjekt (4.4.2). Avslutningsvis tillfogas några anmärkningar kring de grundlagsstadganden som avser annat statsråd (4.4.3).

### 4.4.1 Regeringen

Resonemanget kring frågan om vilka regeringsuppgifter som kan anses innefatta "konstitutionella befogenheter" kan enligt vår mening förenklas något, om det baseras på två grundläggande premisser. Båda har anknytning till portalstadgandet om regeringen i RF 1:6.

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. En överlåtelse av den *principiella* befogenhet som sålunda kan anses framgå av bestämmelsen är självfallet utesluten. 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.) Då sålunda något specifikt kompetensområde inte avgränsas, synes man knappast kunna hävda, att detta stadgande – med bortseende från den principiella befogenhet som nyss nämnts – i sig förlänar regeringen en sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket. Samma bedömning synes ha gjorts av GLB, då man, som ovan påpekats, angav regeringens normgivningsmakt (nu främst enligt RF 8:13) som exempel på en funktion, som ryms inom befogenheten att styra riket. RF:s förarbeten synes alltså ge visst stöd för det här anlagda betraktelsesättet, vilket undanröjer en del av den oklarhet som vidlådit den aktuella frågan. Varje regeringsuppgift kan sålunda inte anses innefatta en "konstitutionell befogenhet" endast av den anledningen, att den kan hänföras till RF:s allmänna karakteristik av regeringens verksamhet – att den utgör ett moment i riksstyrelsen. Uppgiften som sådan måste i RF ha anförtrotts regeringen.

För det andra synes man i det fortsatta resonemanget kunna bortse från sådana grundlagsregler, som visserligen utpekar regeringen som möjlig handhavare av vissa uppgifter, men som primärt tilldelar riksdagen beslutanderätten. 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. Att grundlagen ger det nödvändiga stödet för delegationen innebär inte, att det blir fråga om en "beslutanderätt som enligt denna regeringsform tillkommer . . . regeringen". Delegationsregeln kan i stället sägas tilldela riksdagen ytterligare en konstitutionell befogenhet, som kompletterar dess – i samma eller annat stadgande förankrade – grundläggande kompetens att reglera viss verksamhet. 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. Slutsatsen blir alltså, att en överföring till icke-svenskt organ av sådan beslutanderätt – antingen den vid överlåtelsetillfället utövas av riksdagen eller av regeringen efter delegation – kräver beslut enligt RF 10:5 första stycket av den anledningen, att den inverkar på *riksdagens* konstitutionella befogenheter.

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). Etc. 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 regeringsfunktionens 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.

I anslutning till det nyss sagda vill vi beröra ytterligare en principfråga. Som tidigare framgått, ifrågasattes i remissyttranden över FU:s förslag huruvida bestämmelser, av vilka det indirekt framgick vad som kunde vara regeringens uppgift, tilldelade regeringen en "konstitutionell befogenhet".

Som typexempel anfördes stadganden sådana som "riksåklagaren är under regeringen högste åklagare i riket" och "överbefälhavaren har under regeringen ledningen av rikets krigsmakt". Även om RF synes sakna bestämmelser, som konstruerats exakt enligt denna modell, kan liknande frågor uppkomma vid tillämpningen av gällande rätt. Till undanröjande av missförstånd bör därför göras ett påpekande. Då vi ovan hävdat, att första stycket i RF 10:5 måste anses referera till beslutanderätt, som *direkt* baseras på RF, innefattar detta inget ställningstagande till frågan om hur detta omedelbara grundlagsstöd skall vara formulerat. Att en befogenhet omnämnes på ett indirekt sätt utesluter i och för sig inte, att den kan anses bygga direkt på RF. Den språkliga konstruktionen kan inte tillmätas avgörande betydelse. De båda nyss anförda exemplen på stadganden i FU:s grundlagsförslag illustrerar detta. Bestämmelsen, att "riksåklagaren är under regeringen högste åklagare i riket", kan också läsas sålunda: "Regeringen är högsta åklagare i riket. Närmast under regeringen är riksåklagaren högste åklagare." På motsvarande sätt förhåller det sig med exemplet rörande överbefälhavaren. Ett stadgandes formulering har givetvis betydelse, då man skall ta ställning till den avgörande frågan, huruvida en beslutanderätt direkt kan anses grundad på detta, men härav följer alltså i och för sig inget krav på att tankeinnehållet ges en bestämd språklig form.

Mot bakgrund av det sagda skall vi peka på de viktigaste av regeringens "konstitutionella befogenheter". Intresset koncentreras primärt till de centrala beslutsfunktioner som regleras i RF 8–11 kap.

#### 4.4.1.1 *Normgivningsmakten*

I RF 8:13 har regeringen direkt tillagts normgivningskompetens. Befogenheten att besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen faller uppenbart inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket. I båda de avsedda fallen tilldelas regeringen i RF en verklig beslutanderätt, låt vara att handlingsutrymmet är tämligen begränsat vad gäller meddelandet av verkställighetsföreskrifter. Det förhållandet, att riksdagen enligt RF 8:14 är oförhindrad att lagstifta inom detta regeringens s. k. primärområde, betar, som ovan framhållits, inte regeringsuppgiften dess "konstitutionella" karaktär. Som likaledes ovan påpekats, får även bemyndigandet i stadgandets tredje stycke för regeringen att inom sitt eget normgivningsområde bruka subdelegation till underordnade myndigheter anses konstituera en sådan befogenhet. – Om en speciell normgivningsbefogenhet stadgas i övergångsbestämmelserna till 1982 års grundlagsändring, p. 3, enligt vilka regeringen utan hinder av den nya lagstiftningen på det kyrkliga området får upphäva föreskrifter, som före den 1 januari 1983 meddelats av Konungen eller regeringen.

Åliggandet för regeringen att enligt RF 8:19 utan dröjsmål utfärda beslutad lag torde också få anses innefatta en "konstitutionell befogenhet". Visserligen har regeringen inte tillagts någon särskild befogenhet – vid sidan av den alla offentliga organ enligt RF 11:14 tillkommande lagprövningsrätten – att i samband med utfärdandet granska lagen och att t. ex. vägra promulgation på den grund att den finner lagen grundlagsstridig, men promulgation sker dock genom formligt beslut vid regeringssammanträde

om lagens intagande i Svensk författningssamling, varvid expedition undertecknas enligt reglerna i RF 7:7. Genom detta beslut får lagen sin slutliga gestalt, och genom det påföljande kungörelseförfarandet blir den allmänt tillgänglig och kan träda i tillämpning.

Övriga bestämmelser i RF 8 kap. torde i stort sett falla utanför området för regeringens "konstitutionella befogenheter". Som ovan nämnts, får reglerna om riksdagens möjligheter att inom sitt primärområde delegera normgivningsmakt till regeringen (7–11 §§) anses avse beslutanderätt, som enligt RF tillkommer riksdagen. Åliggandet för regeringen att underställa lag, som beslutats av finans- och skatteutskotten, riksdagens prövning (6 §) och bemyndigandet – i vissa fall rekommendationen – att höra lagrådet (18 §) är av mindre intresse i sammanhanget.

#### 4.4.1.2 *Finansmakten*

På det finansiella området tillerkännes regeringen i RF 9:8 en omedelbart på RF grundad beslutanderätt. Statens medel och dess övriga tillgångar står enligt stadgandet till regeringens disposition. Befogenheten är tveklöst av den typ som avses i RF 10:5 första stycket, även om regeringens handlingsfrihet begränsas i samma mån som riksdagen använder de styrmedel som anvisats den i andra stadganden i 9 kap. (1, 2 och 9 §§).

Samma kapitel tilldelar även regeringen befogenheten att utse och entlediga ordföranden i riksbanksfullmäktige och suppleant för denne (12 §). I övrigt synes bestämmelserna om regeringen här knappast kunna sägas grunda beslutanderätt för denna. Uppgiften att upprätta förslag till statsbudget (6 §) ger naturligtvis de facto regeringen ett avgörande inflytande över den budgetreglering som det enligt 3 § ankommer på riksdagen att företaga, men man synes knappast kunna tala om någon formlig beslutanderätt för regeringen; att icke-svenskt organ skulle betros att presentera riksdagen förslag till statsbudget är i vart fall otänkbart. Bestämmelsen om att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse (10 §) har visserligen utformats som ett stadgande om förutsättningen för regeringens behörighet i aktuellt hänseende men får i grunden, i enlighet med vad ovan anförts, snarast anses utgöra en kompetensregel för riksdagen.

#### 4.4.1.3 *Makten över utrikespolitiken*

RF:s bestämmelser om förhållandet till andra stater i 10 kap. tilldelar regeringen rätten att ingå överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation (1 §) med viss möjlighet till delegation till förvaltningsmyndighet (3 §). Även om riksdagens medverkan i vissa fall kräves (2 §), är det givetvis här fråga om beslutanderätt för regeringen i den mening som avses i 5 § första stycket. Detsamma gäller de olika självständiga befogenheter regeringen har beträffande försvarsmaktens insättande i strid, avgivande av krigsförklaring etc. (9 §). Regeringens uppgifter visavi samrådsorganet utrikesnämnden (6 och 7 §§) faller däremot utanför.

#### 4.4.1.4 *Förvaltningsmakten*

Rätten att medge dispens och att bevilja nåd har i RF 11 kap. (12–13 §§) tillagts regeringen. Det råder ingen tvekan om att det här är fråga om sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket. Kapitlet innehåller emellertid också några stadganden, som på ett mera indirekt sätt anger moment i riksstyrelsen.

I 6 § första stycket tecknas inledningsvis en, dock fragmentarisk bild av förvaltningsorganisationen genom en uppräkning av några viktigare statliga förvaltningsmyndigheter, vilka anges lyda under regeringen. Fortsättningsvis föreskrives att även "annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen", om myndigheten inte enligt RF eller annan lag är myndighet under riksdagen. Bestämmelserna ger, tillsammans med föreskriften i 1 kap. 6 § om att regeringen styr riket, alltså upplysning om att regeringen i princip är topporgan inom förvaltningshierarkien, men de tilldelar inte regeringen någon specifik beslutanderätt i denna funktion. Som en anslutande direkt kompetensregel kan emellertid 9 §, som anförtror regeringen – med möjlighet till delegation till annan myndighet – uppgiften att tillsätta tjänst vid domstol eller förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen, betraktas.

Visserligen framgår av 6 § att förvaltningsmyndigheterna, till skillnad från domstolarna, står i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen, men vari detta består anges inte explicit. Utgångspunkten måste vara, att fövaltningsmyndigheterna är skyldiga att följa inte endast regeringens normmässiga direktiv – inom ramen för vad som anges i RF 8 kap. – utan även dess befallningar i konkreta ärenden. I sistnämnt avseende modifieras emellertid lydnadsplikten högst väsentligt genom det anslutande stadgandet i 7 §, vilket i vid omfattning tillerkänner även förvaltningsmyndigheterna en självständig ställning. Då 6 § inte konkret tilldelar regeringen en bestämd beslutanderätt, synes det inte överensstämma med intentionerna bakom RF 10:5 första stycket att anse tillämpningsområdet omfatta varje enskild befogenhet, som regeringen har i egenskap av högsta administrativa myndighet. Resultatet av ett sådant synsätt skulle bli, att en synnerligen omfattande och obestämd materia av även obetydliga förvaltningsuppgifter skulle hänföras till kategorien "konstitutionella befogenheter". Slutsatsen måste bli, att regeringens av 6 § indirekt framgående förvaltningsmakt endast är "konstitutionell" i den meningen, att den *principiella* uppgiften att vara överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna inte kan överföras till icke-svenskt organ utan iakttagande av reglerna i RF 10:5 första stycket; en sådan överlåtelse omöjliggöres uppenbarligen av förbudet mot delegation annat än "i begränsad omfattning". Då det däremot gäller överföring av enskilda förvaltningsuppgifter, som inte direkt regleras i RF, aktualiseras i stället bestämmelsen i andra stycket av RF 10:5 (se kap. 7 nedan).

#### 4.4.1.5 *Övriga befogenheter*

I övrigt förekommer i RF:s olika kapitel spridda bestämmelser om regeringens uppgifter. Exempel på stadganden, som konkret anger beslutanderätt för regeringen är 3:4 angående förordnande om extra val (jfr 6:3)

samt 7:1 angående fördelning av ärenden mellan departementen och 7:7 angående förordnande för tjänsteman att underskriva expedition av regeringsbeslut. Även kan i sammanhanget nämnas bestämmelserna om förordnande av tillfällig riksföreståndare (5:6). Viktiga konstitutionella befogenheter kan under extraordinära förhållanden komma att tillfalla regeringen enligt 13 kap.; då en överlåtelse av dessa till icke-svenskt organ är otänkbar, synes en detaljerad redovisning av bestämmelserna överflödig.

### 4.4.2 Statsministern

Statsministern spelar i RF:s regelsystem en central roll. Han tilldelas en rad viktiga beslutsfunktioner, som tveklöst är av den art som avses i RF 10:5 första stycket, men som med hänsyn till den i stadgandet inbyggda restriktionen "i begränsad omfattning" knappast i något fall utgör tänkbart objekt för en överlåtelse. Hit hör i första hand befogenheterna att bestämma regeringens sammansättning och att fördela uppgifterna mellan dess ledamöter. Statsministern tillsätter sålunda övriga statsråd (6:1) och entledigar dem (6:6). Han kan även tvinga ett statsråd, som entledigats på egen begäran, att temporärt kvarstå i tjänst (6:8). Det är också statsministern som bland statsråden utser chefer för departementen (7:1) liksom sin egen ställföreträdare (7:8). Han kan vidare bestämma, att annat statsråd än departementschef skall vara föredragande vid regeringssammanträde (7:5).

Övriga grundlagsstadganden om statsministern avser i mindre mån funktioner, som innefattar direkt beslutanderätt. Det gäller t. ex. bestämmelserna om hans kontakter med statschefen (5:1–2), om hans skyldighet att göra anmälan om tillträdande statsråd för riksdagen (6:4) och om uppgiften att vid förfall för statschefen fungera som ordförande i utrikesnämnden (10:7). Kapitlet om regeringsarbetet innefattar, förutom ovan nämnda stadganden, även vissa andra bestämmelser om statsministern. Han ålägges således en kontrollfunktion, då avgörandet av regeringsärenden avseende försvaret anförtrotts departementschef (7:3). Kallelse till regeringssammanträde utfärdas enligt 7:4 av statsministern, som är ordförande vid sådant sammanträde. Enligt 7:7 skall utgående expeditioner i princip underskrivas av statsministern, för att regeringens beslut skall bli gällande. – Huruvida dessa regler i någon mån kan sägas innefatta utövning av sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket är i enskildheter inte helt klart. Det är emellertid uppenbart, att statsministerns uppgifter i samband med regeringsbeslutens tillkomst och verkställighet faller utanför den ram inom vilken stadgandet medger överlåtelser. Detsamma gäller statsministerns medverkan enligt 13:2 vid fattande av beslut om att krigsdelegationen skall träda i funktion (jfr 4.2.5).

### 4.4.3 Annat statsråd

RF bygger på principen om kollektiva regeringsbeslut. Något utrymme för s. k. ministerstyrelse föreligger i princip inte. Regeringsärenden avgöres enligt RF 7:3 av regeringen vid regeringssammanträde. Stadgandet öppnar dock möjlighet att göra undantag beträffande vissa försvarsärenden, vilka

under statsministerns överinseende kan avgöras av chefen för det departement till vilket ärendena hör. Som framgått av närmast föregående avsnitt, är det emellertid här inte fråga om en "konstitutionell befogenhet" för departementschefen, eftersom grundlagsstadgandet endast innefattar ett bemyndigande för riksdagen att i lag ge föreskrifter om sådan förenklad beslutsordning; se lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden.

Övriga regler i RF, som gäller enskilt statsråd, tar inte sikte på situationer, där statsråd som sådant utövar beslutanderätt. Det gäller t. ex. bestämmelsen i 4:4 om att varje statsråd, liksom varje riksdagsledamot (se 4.2.3), i princip har rätt att yttra sig, när ärende skall avgöras i riksdagens kammare, och föreskriften i 10:8 om de statliga myndigheternas skyldighet att hålla chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör underrättad om vissa frågor. Inte heller reglerna om statsrådens uppgifter vid regeringsärendenas handläggning tilldelar de enskilda regeringsledamöterna någon egentlig beslutanderätt, låt vara att de anförtrotts viktiga funktioner vid beslutens tillkomst och effektuering. Enligt 7:5 är departementschef vid regeringssammanträde föredragande i ärende, som hör till hans departement, och efter statsministerns förordnande kan annat statsråd tilldelas denna uppgift beträffande visst ärende eller vissa ärendegrupper. För att undgå ansvar för regeringens beslut måste vid sammanträde närvarande statsråd enligt 7:6 reservera sig till protokollet. Statsråd skall vidare enligt 7:7 underteckna de expeditioner genom vilka besluten bringas till berörda adressaters kännedom och sålunda kan bli verkställda (jfr 4.4.2).

Det förhållandet, att RF inte direkt anförtror enskilt statsråd formell beslutanderätt – att många regeringsbeslut reellt måste fattas av regeringsledamot är uppenbart – innebär inte, att grundlagen tar avstånd från tanken på att tillerkänna statsråd beslutskompetens. I normer, tillkomna enligt RF:s regler (8 kap.), har sålunda statsråd, företrädesvis departementschef, i viss utsträckning tillerkänts egen beslutanderätt. Dylik begränsad formell "ministerstyrelse" förekommer t. ex. i vissa ärenden rörande den inre departementsförvaltningen och i fråga om utlämnande av allmänna handlingar. Därvid är det emellertid inte fråga om utövning av "konstitutionella befogenheter" utan om handhavande av i andra normer föreskrivna förvaltningsuppgifter. Inte första, men väl andra stycket i RF 10:5 kan sålunda aktualiseras (se 4.5.2 och kap. 7).

## 4.5 Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna

### 4.5.1 De grundläggande förutsättningarna

Bestämmelserna i andra stycket av RF 10:5 synes vila på två grundläggande förutsättningar. Den ena är att *alla* rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i RF förutsättes bli ombesörjda av svenska organ, och att de över huvud inte kan överlåtas till icke-svenskt organ utan särskilt grundlagsstöd. Den andra är att endast *vissa* av dessa uppgifter utföres med stöd av sådan beslutanderätt som avses i första stycket. Alla rättskipnings- och förvaltningsuppgifter är med andra ord "konstitutionella" i den meningen, att de inte kan

frånhändas svensk myndighet och överlåtas till utländskt eller internationellt organ utan grundlagsstöd, men endast vissa av dem regleras på ett sådant sätt i RF, att de är att hänföra till de centrala "konstitutionella befogenheter" som avses i första stycket.

RF måste alltså innehålla två typer av stadganden om rättskipning och förvaltning, dels allmänna bestämmelser som kan sägas förbehålla svenska organ uppgifterna, dels mera preciserade regler som på ett någorlunda konkret sätt anförtror bestämda uppgifter åt visst organ. Principen, att all rättskipning och förvaltning anses "konstitutionell" i den meningen, att uttryckligt grundlagsstöd måste finnas för varje kompetensöverföring till icke-svenskt organ, infördes med RF. EG-paragrafen i GRF vilade tvärtom på antagandet, att särskilt grundlagsstöd endast erfordrades för överlåtelse av sådan rättskipning och förvaltning som var ett utflöde av centrala konstitutionella befogenheter. Utanför detta område kunde uppgifterna frånhändas svenska organ genom vanlig lagstiftning.

### 4.5.2 Allmänna bestämmelser om rättskipning och förvaltning

Då utformningen av RF 10:5, med uppdelningen i två stycken avseende skilda situationer, i allt väsentligt kan föras tillbaka på FRF 9:5, måste också de olika reglerna om rättskipning och förvaltning i GLB:s grundlagsförslag tagas i beaktande. GLB:s motivuttalanden beträffande EG-paragrafen måste ses i relation till vad man i övrigt föreslagit angående rättskipning och förvaltning. Den aktuella lydelsen av RF 10:5 får analyseras mot denna bakgrund men med beaktande av att RF:s regler om rättskipning och förvaltning i vissa avseenden kom att avvika från GLB:s förslag.

I motiven till andra stycket av FRF 9:5 hänvisade GLB till att domstolarna enligt 1:7 skulle avgöra rättstvister, tillämpa strafflag och eljest pröva rättsfrågor enligt vad som närmare angavs i 10 kap., medan statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter skulle verkställa de beslutande organens föreskrifter. Dessa allmänna bestämmelser preciserades sedan i 10 kap. Enligt beredningen innebar dessa bestämmelser bl. a., att varken rättskipning eller förvaltning kunde överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. "I viss utsträckning" gavs ett sådant stöd i första stycket av FRF 9:5, men det internationella samarbetet gjorde det önskvärt att kunna överföra uppgifter i större omfattning och i något enklare former än som förutsattes i stadgandet i första stycket. GLB hade därför i andra stycket tagit in en bestämmelse, som gjorde det möjligt för riksdagen att även i andra fall överflytta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ.

Kravet på grundlagsstöd för överföring av befogenheter, som inte var "konstitutionella" i den mening som avsågs i första stycket, har tydligtvis härletts redan ur den allmänna bestämmelsen om rättskipning och förvaltning i FRF 1:7. Detta stadgande innefattade en tämligen vag beskrivning av domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet, ett försök att ge materiellt innehåll åt begreppen "rättskipning" och "förvaltning". GLB tycks alltså ha menat, att stadgandet inte uppfyllde sådana krav på konkretion beträffande beslutanderätt knuten till visst i RF angivet organ som förutsattes för att det skulle vara fråga om fastställande av en

"konstitutionell" befogenhet i den mening som avsågs i första stycket av FRF 9:5. Då i 1:7 emellertid fastslogs att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna – underförstått *svenska* sådana – hade vissa angivna uppgifter, kunde enligt GLB:s synsätt dessa uppgifter inte överlåtas till icke-svenskt organ utan det grundlagsstöd som föreslogs bli tillskapat genom andra stycket av 9:5.

Av betydelse för jämförelsen med motsvarande portalstadgande angående domstolarna och förvaltningsmyndigheterna i den sedermera antagna RF är, att FRF 1:7, som framgått, dock – låt vara schematiskt – angav vissa funktioner. Om stadgandet kombineras med reglerna i det föreslagna 10 kap., till vilket i paragrafen hänvisades, framkommer också med viss bestämdhet vilka organ som skulle vara bärare av funktionerna.

I FRF 10:1 uppräknades såväl de allmänna domstolarna, dvs. HD, hovrätterna och tingsrätterna, som de allmänna förvaltningsdomstolarna RegR och kammarrätterna; därjämte nämndes i 10:3 riksrätten. Alla domstolar, som enligt FRF 1:7 hade att fullgöra där angivna och i 10 kap. i vissa avseenden specificerade funktioner (se 10:5–6), var emellertid inte namngivna. Av andra stycket i FRF 10:1 framgick, att uppräkningen inte var uttömmande, utan att annan domstol kunde inrättas genom lag. De allmänna grundlagsreglerna om domstolarnas funktioner avsågs skola vara gemensamma för både de i FRF uttryckligen nämnda och andra domstolar. Dessa bestämmelser förlänade alltså inte de i FRF angivna domstolarna en specifik beslutanderätt av karaktären "konstitutionell befogenhet" i den mening som avsågs i första stycket av FRF 9:5.

Med förvaltningsmyndigheterna förhöll det sig på motsvarande sätt. Delar av den under regeringen lydande förvaltningsorganisationen angavs genom en uppräkning i FRF 10:4. Endast ett fåtal myndigheter – justitiekanslern, riksåklagaren och länsstyrelserna – var emellertid direkt namngivna. I övrigt nämndes viktigare förvaltningssektorer, såsom "polisväsendet" och "försvarsmakten", varjämte utan angivande av verksamhetens art pekades på "centrala myndigheter och ämbetsverk" samt "andra statliga förvaltningsmyndigheter". Stadgandet innehöll också en erinran om att bestämmelser om myndigheter lydande under riksdagen återfanns på annat håll i FRF. Den allmänna regeln om förvaltningsmyndigheternas uppgifter i FRF 1:7 avsågs uppenbarligen skola gälla för både de i FRF uttryckligen namngivna myndigheterna och de organ som kunde hänföras till de mera obestämt angivna kategorierna liksom för alla "andra statliga förvaltningsmyndigheter". Ej heller för förvaltningsmyndigheternas del kunde FRF 1:7 uppfattas som en regel, vilken förlänade dessa en "konstitutionell befogenhet" av den typ som avsågs i första stycket av FRF 9:5.

En jämförelse mellan RF 1:8 och det nyss berörda stadgandet i FRF 1:7 visar, att domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas funktioner i den gällande lagtexten angivits än vagare. RF 1:8 ger över huvud inte någon upplysning om verksamhetens materiella innehåll. Medan GLB:s text, som framgått, i någon mån konkretiserade de båda organtypernas resp. uppgifter, fastslås i RF 1:8 endast, att "för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter". Under remissbehandlingen hade GLB:s beskrivning av funktionerna mött kritik. Bl. a. hade påpekats, att även förvaltningsmyndigheterna i

betydande utsträckning hade att pröva rättsfrågor, medan å andra sidan också domstolarnas rättskipande verksamhet fick anses innefatta ett verkställande av föreskrifter, som beslutats av riksdagen eller regeringen.

Resultatet blev sålunda, att rättskipnings- och förvaltningsfunktionerna i RF 1:8 inte givits någon definition av materiell substans. Begreppen "rättskipning" och "förvaltning" är helt avhängiga av begreppen "domstol" och "förvaltningsmyndighet". Verksamhetens uppdelning i rättskipning och förvaltning bygger enligt RF:s terminologi inte på förutsättningen, att en artskillnad mellan dessa former kan påvisas, utan distinktionen är av rent formell karaktär. Ombesörjes verksamheten av domstol benämnes den rättskipning, handhaves den av förvaltningsmyndighet benämnes den förvaltning. Terminologien kan i vissa fall förefalla något egendomlig, vilket särskilt sammanhänger med att vissa organ, som sysslar med likartade frågor och ingår i samma instansordning, hamnat på var sin sida om gränsen domstol/förvaltningsmyndighet. Då en förvaltningsmyndighet handlägger ett betydelsefullt ärende rörande myndighetsutövning mot enskild (jfr RF 11:7), rör det sig således om "förvaltning", men om beslutet i ärendet överklagas hos förvaltningsdomstol, blir dennas lika omfattande prövning av exakt samma fråga en akt av "rättskipning". (Som närmare utvecklas i kap. 7 nedan, får man av det förhållandet, att distinktionen mellan rättskipning och förvaltning i grunden bygger på detta formella kriterium dock inte draga slutsatsen, att "förvaltning" är exklusivt förbehållen förvaltningsmyndigheter.)

Indirekt ges av andra grundlagsstadganden än RF 1:8 en, dock ofullständig bild av rättskipningens innebörd. I RF 11:3 förbehålles sålunda domstol i princip att avgöra rättstvister mellan enskilda, och enligt 2:9 skall frihetsberövanden med anledning av brott eller misstanke om brott liksom andra tvångsvisa omhändertaganden kunna överprövas av domstol. Till domstolsområdet – alltså till kategorien rättskipning – hänföres emellertid traditionellt inte bara avgörandet av civilrättsliga tvister mellan enskilda rörande deras personliga och ekonomiska förhållanden utan även handläggningen av t. ex. familjerättsliga statusfrågor (jfr RF 8:2), oberoende av huruvida en tvist föreligger. Vad gäller tillämpningen av regler om brott och rättsverkan av brott (jfr RF 8:3 andra stycket) utsträckes på liknande sätt det faktiska rättskipningsområdet av hävd utöver vad RF stadgar. Man har sålunda inte ansett sig kunna frånkänna domstol uppgiften att utmäta formliga straff, som ej är bagatellartade, även om de inte skulle innefatta ett frihetsberövande. Ej heller har man vid tillämpning av offentligrättsliga regler utanför straffrättens domäner stannat vid att anförtro domstol – här vanligen förvaltningsdomstol – prövningen av frågor om tvångsvisa omhändertaganden. Även eljest då fråga är om åligganden för enskilda eller om annat ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (jfr RF 8:3), har prövningen av rättssäkerhetsskäl i betydande omfattning förlagts till domstol. Särskilt då bedömningen huvudsakligen har karaktär av rättstillämpning tillföres den i regel domstolsområdet, men även då den präglas av lämplighetsöverväganden får domstol ofta ingå i instansordningen, då resultatet – beslutet – har ingripande verkningar för den enskilde.

Även om fördelningen av uppgifter mellan domstolar och förvaltningsmyndigheter de facto följer vissa principer, står det klart att grundlagen

saknar bestämda riktlinjer för denna funktionsfördelning. Formellt lämnar RF statsmakterna en nästan total frihet att hänföra en angelägenhet till rättskipning eller till förvaltning. Det bör dessutom anmärkas, att RF ej heller ger någon vägledning då det gäller att särhålla de för begreppen rättskipning och förvaltning grundläggande begreppen domstol och förvaltningsmyndighet. Åtskilliga av RF:s bestämmelser förutsätter, att man kan avgöra till vilken av dessa kategorier ett visst organ är att hänföra. Det gäller t. ex. reglerna i 2 kap. (9, 11 §§) och 11 kap. (1–5, 11 §§) om domstolar. Självfallet måste man, för att inte hamna i en cirkel, avstå från att bestämma begreppen domstol och förvaltningsmyndighet med hjälp av termerna rättskipning och förvaltning. Om man bortser från eventuella olikheter vad gäller funktionerna återstår som särskiljande främst att domstolarna har en mera kvalificerad sammansättning och tillämpar ett mera utvecklat förfarande. Även om de antydda kriterierna ingalunda generellt ger några säkra hållpunkter, kan man dock med deras hjälp i huvuddrag urskilja de organ som hänföres till resp. kategori. Problemet uppkommer endast beträffande organ, som inte uttryckligen benämnts domstol. Har riksdagen i lag betecknat ett organ som domstol, får dess grundläggande status i princip anses avgjord.

Det synes sålunda stå klart, att de funktioner som anges i RF 1:8 inte uppfyller det krav på konkretion som måste föreligga, för att stadgandet skall grunda en sådan beslutanderätt – en "konstitutionell befogenhet" – som avses i RF 10:5 första stycket. RF 1:8 är, som framgått, härvidlag ännu vagare än den av GLB föreslagna FRF 1:7. Nyssnämnda slutsats framträder som än mera motiverad, om man beaktar kravet på att befogenheten skall vara knuten till ett i RF angivet organ. (Detta kriterium behandlas närmare nedan i kap. 5.) Medan GLB i FRF 10 kap. angav huvuddragen av domstolsorganisationen och nämnde de viktigaste av de allmänna domstolarna resp. förvaltningsdomstolarna, namnges i RF 11 kap. endast HD och RegR. Antalet särskilt uppräknade förvaltningsmyndigheter har också reducerats i förhållande till GLB:s förslag. Även ur denna aspekt framstår det som uteslutet att se RF 1:8 som ett stadgande om "konstitutionella befogenheter", som endast kan överlåtas under i första stycket av RF 10:5 angivna förutsättningar.

I motiven till RF 10:5 andra stycket underströk departementschefen det angelägna i att "undvika att få ett mellanrum mellan de olika överlåtelsereglernas tillämpningsområden inom vilket befogenhetsöverlåtelser över huvud taget inte kan äga rum". Uttalandet vilar på den ovannämnda uppfattningen, att varje rättskipnings- och förvaltningsuppgift i RF principiellt förbehålles svenska myndigheter, och att en överföring till utländskt eller internationellt organ fordrar uttryckligt grundlagsstöd. Detta stöd ges i 10:5 andra stycket beträffande funktioner, som tillkommer domstolarna och förvaltningsmyndigheterna enligt 1:8 men som faller utanför tillämpningsområdet för 10:5 första stycket. Utformningen av andra stycket diskuteras närmare i kap. 7.

### 4.5.3 "Den högsta domsmakten"

Som framgått av bakgrundsteckningen i avsnitt 4.1, tilldrog sig frågan om möjligheterna att frånhända de båda högsta domstolarna deras befogenheter särskilt intresse i förarbetena till den ursprungliga EG-paragrafen i GRF. Någon klarhet nåddes emellertid inte.

Vid en analys av RF 10:5 påkallar utövningen av "den högsta domsmakten" speciell uppmärksamhet, särskilt mot bakgrund av att HD och RegR är de enda domstolar som namnges i RF. Det är tydligt, att det är dessa domstolars verksamhet som måste ställas i fokus vid överväganden, huruvida "beslutanderätt" av typ rättskipning skall anses falla under beskrivningen av "konstitutionella befogenheter" i stadgandets första stycke.

I diskussionen rörande den nuvarande EG-paragrafens tillämpningsområde skilde man mellan domstolarnas funktioner som slutinsatser inom ramen för prövning i ordinär väg (RF 11:1) och deras uppgift att handha de extraordinära rättsmedlen (RF 11:11). På samma sätt har man förfarit, då tillämpning av RF 10:5 senare aktualiserats i konkreta ärenden (främst ang. patentkonventionen; se nedan). Distinktionen är uppenbarligen relevant och ligger också till grund för vår framställning i förevarande avsnitt. Därjämte behandlas vissa speciella uppgifter, som i RF 12:3 och 12:8 anförtros HD. Avslutningsvis tillfogas några ord om lagrådets verksamhet.

#### 4.5.3.1 *Ordinär prövning*

Enligt RF 11:1 är HD högsta allmänna domstol och RegR högsta förvaltningsdomstol. Rätten att få mål prövat av HD eller RegR kan emellertid enligt samma stadgande begränsas genom lag. RF kan alltså sägas *i princip* förbehålla de båda domstolarna uppgiften att vara slutinstans inom resp. sektor, samtidigt som begränsningar i fullföljdsrätten medges. (Ang. kravet på lagform, se närmare nedan.)

Fullföljdsrätten kan begränsas på olika sätt. Det kan röra sig om krav på särskilt tillstånd för prövning i de båda högsta domstolarna. Sådan förutsättning kan avse speciella ärenden eller göras generell, oberoende av ärendetyp. Det kan också vara fråga om bestämmelser, som undantagslöst avskär möjligheterna att få en prövning till stånd i HD eller RegR såvitt avser en viss typ av ärende eller vissa ärendegrupper. Vad gäller den sektor som toppas av HD kan sålunda hovrätt eller tingsrätt göras till slutinstans beträffande vissa måltyper. På förvaltningsrättskipningens område kan på motsvarande sätt kammarrätt eller länsrätt få denna uppgift. En annan variant är, att ett helt annat organ ersätter HD resp. RegR som högsta instans i vissa ärenden. Specialdomstolar kan t. ex. övertaga HD:s uppgifter och speciella förvaltningsdomstolar RegR:s. Dessa specialorgan kan s. a. s. brytas in i den normala instansordningen och ha att överpröva avgöranden i lägre domstolar, men det kan också vara så, att hela instansordningen förses med specialorgan. Vad gäller administrativ besvärsprövning gäller i betydande utsträckning, att ärendena – även sådana som innehåller väsentliga inslag av "rättskipning" i materiell mening (jfr 4.5.2) – inte kan föras upp till RegR utan i stället slutligt avgöres av regeringen.

Variationsmöjligheterna är sålunda många, då det gäller att begränsa

rätten till prövning i HD och RegR. Många ärendetyper är de facto undandragna prövning i de båda domstolarna. Arten och vidden av de begränsningar som enligt RF 11:1 kan anses godtagbara påverkar den reella innebörden av befogenheten att vara "högsta allmänna domstol" resp. "högsta förvaltningsdomstol". För att kunna bedöma i vad mån överföringar av rättskipningsuppgifter till icke-svenska organ påverkar en "konstitutionell befogenhet" enligt första stycket i RF 10:5, finns det därför anledning att något närmare undersöka möjligheterna att begränsa rätten till fullföljd i HD och RegR. För det första kan därvid ställas frågan, om det är förenligt med de båda domstolarnas i RF 11:1 fastslagna position som högsta instans inom resp. sektor att lagstiftningsvägen företaga inskränkningar i obegränsad omfattning, eller om viss restriktivitet härvidlag förutsättes. För det andra kan diskuteras vilken typ av fullföljdsbegränsning som avses. Gäller det endast inskränkningar i möjligheten att fullfölja talan från domstol under HD och RegR enligt den ordinära instansordningen, eller åsyftas även lagstiftning, som lägger det slutliga avgörandet beträffande vissa målgrupper i händerna på specialdomstol, speciell förvaltningsdomstol eller regeringen?

Redan i remissyttrandena över FU:s förslag till RF (5:2) uttrycktes tvekan om hur reglerna om HD som innehavare av "högsta domsrätten" i mål, som tillhörde allmän eller särskild domstols prövning, påverkade den i samma paragraf stadgade möjligheten att enligt grunder, som angavs i lag, begränsa rätten att fullfölja talan till HD. Enligt Svea hovrätt följde härav – utan att detta berörts i motiven – att inskränkning i fullföljdsrätten endast fick ske i begränsad omfattning. Det kunde enligt hovrätten t. o. m. ifrågasättas, om den av FU valda formuleringen medgav, att HD förändrades till att bli en ren prejudikats- och kassationsinstans. (SOU 1965:3 s. 103.)

Liknande tankar synes ligga bakom den syn på det nu aktuella stadgandet i RF 11:1, som framkommer i lagrådets yttrande över prop. 1977/78:1 om ändring i patentlagen m. m. (Ang. detta lagstiftningsärende, se även avsnitt 4.5.3.2.) I lagrådsremissen hade DepCh bl. a. hävdat, att det inte fanns någon i RF inskriven rätt att fullfölja talan till RegR "i administrativa ärenden", utan att rätten därtill var beroende av "vad som föreskrives i lag beträffande varje slag av ärenden". Rätten att fullfölja talan till RegR i ärenden rörande ansökan om patent kunde enligt DepCh t. ex. slopas eller prövningen av besvär över beslut av patentverkets besvärsavdelning uppdragas åt annan inhemsk myndighet (a. prop. s. 150). Lagrådet förklarade sig inte kunna dela denna uppfattning om innebörden av RF 11:1. Bestämmelsen medgav visserligen, att fullföljdsrätten kunde avskäras, men den kunde inte anföras som stöd för att "regeringsrättens uppgift som högsta förvaltningsdomstol" överfördes vare sig till inhemsk myndighet eller till internationellt organ. Emellertid blev det enligt lagrådets mening i det aktuella fallet trots allt inte fråga om att inkräkta på "regeringsrättens befogenhet att som högsta förvaltningsdomstol pröva besvär i patentärenden", eftersom hela prövningen av europeisk patentansökan "från första till sista instans" ankom på det europeiska patentverket (a. prop. s. 496). DepCh vidhöll emellertid sin inställning.

Lagrådets resonemang synes ge uttryck för uppfattningen, att RegR:s ställning som högsta förvaltningsdomstol inte tillåter kompetensöverföringar

i en utsträckning, som skulle kunna urholka denna grundlagsfästa position. Vad man velat slå vakt om torde i första hand vara domstolens *principiella* befogenhet att som högsta instans handlägga sådana ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla och av rättsfrågor präglade förvaltningsärenden, där åtminstone den slutliga prövningen traditionellt ansetts böra förbehållas förvaltningsdomstol. (Se 4.5.2; jfr användningen av termen "mål" i lagtexten, ett förhållande som emellertid inte närmare beröres i förarbetena.) Däremot anses RegR:s ställning som högsta förvaltningsdomstol inte undergrävas, om – som i det aktuella fallet – hela prövningsförfarandet från första till sista instans förlägges till helt nya organ. I denna situation, som ingalunda är ovanlig, t. ex. då prövningen av nya förvaltningsärenden anförtros förvaltningsmyndighet med möjlighet till fullföljd i sista hand till regeringen, rör det sig, kan man ha resonerat, inte om något intrång i domstolens s. a. s. "naturliga" behörighetssfär.

DepCh, å sin sida, torde i sitt ställningstagande ha vägletts av det förhållandet, att då enligt RF 11:1 den existerande "rätten att få [t. ex. patent]mål prövat av . . . regeringsrätten kan begränsas genom lag", riksdagen måste vara oförhindrad inte bara att göra patentbesvärsrätten till slutinstans utan även, om man skulle föredraga detta, att uppdraga åt ett nytt organ att efter besvär överpröva patentbesvärsrättens beslut. Vilket alternativ som än väljes, blir ju resultatet, att RegR ej längre blir högsta förvaltningsdomstol i patentmål, men i intet av fallen rubbas RegR:s *principiella* ställning som högsta förvaltningsdomstol, även om den givetvis genom sådan lagstiftning på ett flertal områden successivt kan komma att urholkas. RF 11:1 lägger inte uttryckligen några hinder mot en sådan utveckling. DepCh torde ha menat, att omnämnandet av HD och RegR som högsta allmänna domstol resp. högsta förvaltningsdomstol inte utan stöd i lagtext eller förarbeten utgör tillräcklig grund för att hävda uppfattningen, att riksdagens befogenhet att på olika områden skapa andra slutinstanser endast skulle kunna utövas i begränsad omfattning. Därav skulle också följa, att riksdagen bör anses oförhindrad att genom skärpta regler om fullföljdstillstånd mera generellt reducera "rätten att få mål prövat" av HD eller RegR (jfr Svea hovrätts ovan nämnda uttalanden). Anmärkas bör i sammanhanget att KU i yttrandet över grundlagspropositionen emfatiskt deklarerar, att RF inte hindrar, "att genom vanlig lag nya domstolar inrättas, målgrupper överförs från en domstol till en annan och fullföljdsrätten beskärs" (KU 1973:26 s. 69).

Möjligheten att begränsa rätten att föra upp mål till HD kan, som nämndes i inledningen till förevarande avsnitt, utnyttjas så, att lägre allmän domstol i den ordinarie instansordningen – antingen hovrätt eller underordnad domstol – blir slutinstans i vissa mål (t. ex. RB 54:5–8, JB 8:33), eller att krav på prövningstillstånd uppställes (RB 54:9–11). Ordalydelsen av RF 11:1 kan framkalla tvekan, huruvida måls överförande till specialdomstols slutliga prövning omfattas av stadgandet, då ju bestämmelsen om begränsningar i rätten att få mål prövat av HD följer omedelbart efter det att HD klassificerats som "högsta allmänna domstol". Av förarbetena framgår emellertid att även denna sektor avses, vilket torde sammanhänga med att specialdomstol regelmässigt övertar uppgifter, som tidigare handhafts av eller "naturligen" skulle ha tillkommit allmän domstol. (Se SOU 1972:15 s.

193 f; enligt prop. 1973:90 s. 381 överensstämmer den slutligt antagna bestämmelsen i sak med vad GLB föreslagit. Jfr även FU:s ovannämnda förslag till RF 5:2, där HD principiellt tillerkändes "högsta domsrätten" även i mål, som tillhörde "särskilda domstolars prövning".) Att HD i viss mening framstår som "överordnad" specialdomstolarna framgår även av stadgandet om extraordinära rättsmedel i RF 11:11.

På motsvarande sätt avser regeln om begränsningar i RegR:s kompetens inte endast det fall att förvaltningsdomstol, som ingår i den ordinära instansordningen, göres till slutinstans (t. ex. LVU 20 § 3 st.), eller att krav på fullföljdstillstånd uppställes (FPL 35–36 §§). Även inrättandet av speciell förvaltningsdomstol med uppgift att utgöra slutinstans i vissa mål faller under bestämmelsen; jfr t. ex. 1 § lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar enligt vilket stadgande "försäkringsöverdomstolen är högsta försäkringsdomstol". Det förhållandet, att åtskilliga förvaltningsärenden i sista instans över huvud inte avgöres av förvaltningsdomstol utan av regeringen eller förvaltningsmyndighet, tycks däremot inte ha åsyftats i sammanhanget. Konsekvensen förefaller då bli, att begränsningar i möjligheterna att föra upp förvaltningsmål till RegR måste göras i lag, om målet är av "natur" att tillhöra förvaltningsdomstols prövning – DepCh talar, dock utan att explicit tillmäta ordvalet någon betydelse, om "domstolsmål" (prop. 1973:90 s. 381) – men eljest kan föreskrivas i förordning. I praktiken torde det också vara vanligt förekommande, att besvärsvägar med regeringen eller förvaltningsmyndighet som slutinstans föreskrives i förordning.

Diskussionen synes ge vid handen, att grundlagen principiellt tillåter, att "rätten att få mål prövat av högsta domstolen eller regeringsrätten" begränsas genom lag, oberoende av vilken av de behandlade metoderna för fullföljdsbegränsning som väljes. (Som nyss nämnts, anses dessutom någon allmän "rätt" att föra upp förvaltningsärende till RegR inte föreligga, varför regler om andra besvärsvägar kan ges i förordning, om ärendet inte är av sådan art, att en domstolsprövning framstår som naturlig.) Dock får användningen av ordet "begränsas" anses markera, att inskränkningarna inte får vara av den art att de i realiteten innebär ett totalt hinder mot prövning i de båda domstolarna. Om förutsättningarna för prövningstillstånd göres så stränga, att fullföljd närmast omöjliggöres, eller om andra organ göres till slutinstanser i så många ärendegrupper, att praktiskt taget inga uppgifter inom den ordinära prövningens ram återstår för HD och RegR, måste grundlagens föreskrifter om domstolarnas ställning som "högsta allmänna domstol" resp. "högsta förvaltningsdomstol" anses ha blivit åsidosatta. Det är emellertid knappast meningsfullt att här diskutera, när denna "smärtgräns" skall anses nådd. En urlakning av domstolarnas kompetens av sådana dimensioner framstår som helst orealistisk.

Utgångspunkten för det fortsatta resonemanget kring RF 10:5 bör alltså vara, att den "beslutanderätt" som HD och RegR tillerkännes i RF 11:1 inte är "konstitutionell" i den meningen, att rätten att få mål prövat av de båda domstolarna inte skulle kunna begränsas utan grundlagsändring. Grundlagen kan endast sägas förbjuda begränsningar, som är så omfattande, att domstolarnas i första meningen av RF 11:1 fastlagda position som "högsta" instans inom resp. sektor totalt skulle undergrävas.

I förarbetena till RF 10:5 berördes frågan tämligen summariskt. Då varken

proposition eller utskottsutlåtande innefattade något explicit ställningstagande härvidlag, får man falla tillbaka på vad GLB anfört i motiven till FRF 9:5 första stycket. GLB fastslog här, att "den högsta domsmakten" hörde till "de befogenheter som inte utan grundlagsändring eller beslut enligt detta stycke kan överlåtas till mellanfolklig organisation". Framställningen i anslutning till detta konstaterande kan emellertid synas något motsägelsefull. (Se SOU 1972:15 s. 185 f.)

Å ena sidan påpekades att bestämmelserna i FRF 10 kap. (1 och 2 §§) om HD och RegR visserligen innebar, att rätten att fullfölja talan dit kunde begränsas genom lag, men att de inte medgav, att *högre* domstolsinstans inrättades. E contrario kan detta uttalande föranleda slutsatsen, att de båda högsta domstolarnas kompetens skulle kunna inskränkas genom att viss målgrupp frånhändes dem och överlämnades till internationellt organ, utan att det för den skull vore fråga om överförande av en "konstitutionell befogenhet". Däremot skulle regler om att internationellt organ skulle ha rätt att överpröva avgöranden i mål, som avgjorts av HD eller RegR, innefatta ett ingrepp i resp. domstols grundlagsenliga befogenheter.

Å andra sidan anknöt GLB – i motiveringen för sitt förslag, att mellanfolklig domstol i aktuellt hänseende borde jämställas med organisation för fredligt samarbete – till tanken på inrättande av en gemensam nordisk patentinstans och förklarade sig därvid anse det "uppenbart att t. ex. högsta domsmakten inte ens i 'begränsad omfattning' skall kunna överlåtas till en fristående domstol under lindrigare förutsättningar än dem som enligt paragrafen skall gälla vid överlåtelse därav till mellanfolklig organisation". Då en sådan patentinstans ju inte skulle utgöra en instans *över* HD eller RegR utan skulle övertaga mål, som eljest efter fullföljd hört till den svenska "högsta domsmakten", borde emellertid, enligt vad GLB:s tidigare uttalanden givit vid handen, ingen överlåtelse av "konstitutionell befogenhet" föreligga. Första stycket av FRF 9:5 skulle då inte vara tillämpligt.

Om man emellertid betraktar GLB:s uttalanden inte som försök att ange vägledande principer avseende annat än som explicit berördes utan som exempel på hur två konkreta situationer borde bedömas, kan motsägelserna framstå som mera skenbara:

Det första uttalandet ger uttryck för den närmast självklara uppfattningen, att det måste vara fråga om överförande av konstitutionell befogenhet, om man uppdrar åt ett internationellt organ att överpröva avgöranden av de båda högsta svenska domstolarna. Inrättas på sådant sätt en högre domstolsinstans, innebär detta en avvikelse från bestämmelsen i FRF 10:1, enligt vilken "högsta domstolen och regeringsrätten dömer i sista instans" – liksom det skulle innebära en avvikelse från regeln i RF 11:1 om att "högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol". Att rätten att fullfölja talan till HD och RegR enligt FRF 10:2 resp. RF 11:1 får begränsas genom lag förändrar ju inte här bilden.

Det andra uttalandet, anknytande till tanken på inrättande av en nordisk patentinstans, kan ge ett intryck av att en åtgärd, varigenom HD eller RegR *ersättes* som slutinstans av ett internationellt organ, skulle falla under första stycket av den föreslagna EG-paragrafen. Det skulle alltså vara fråga om situationer, där instansordningen i övrigt är obruten men just den ordinarie slutinstansen utbytes. Att rätten att fullfölja talan till de båda högsta

domstolarna enligt FRF 10:2 – liksom enligt RF 11:1 – skulle få begränsas genom lag skulle enligt ett sådant synsätt inte förändra saken. Den beskrivna överföringen skulle i vart fall innebära ett åsidosättande av föreskriften om att HD och RegR "dömer i sista instans" i en typ av ärende, där så tidigare varit förhållandet. En "konstitutionell befogenhet" skulle med andra ord anses överförd, även om åtgärden endast skulle beröra kompetensen i en viss, isolerad ärendetyp och inte skulle rubba de båda högsta domstolarnas principiella ställning som slutinstanser inom resp. sektor. – En sådan tolkning synes emellertid svårligen kunna förenas med vad GLB i anslutning till 1964 års propositionsuttalande tidigare anfört därom, att föremålet för överlåtelse enligt första stycket i FRF 9:5 utgjordes av "befogenhet som i avsaknad av fullmaktsstadgandet icke skulle kunna fråntagas organet utan ändring av regeringsformen". Som ovan utvecklats, kan varken FRF eller RF sägas hindra riksdagen från att i vanlig lag ge föreskrifter om utbyte av slutinstans. En något egendomlig konsekvens av GLB:s resonemang – om det uppfattas på detta sätt – bör också påpekas. Följden skulle nämligen bli, att det inte vore fråga om överförande av konstitutionell kompetens, om man *först* genom lag begränsade fullföljdsrätten och gjorde hovrätt eller kammarrätt till slutinstans i viss ärendetyp och *sedan* ersatte den nya slutinstansen med ett internationellt organ. Det bör emellertid avslutningsvis understrykas, att den här förda diskussionen innefattar en viss hårdragning av ett uttalande, som primärt endast hänförde sig till frågan, om mellanfolklig domstol i aktuellt hänseende borde jämställas med mellanfolklig organisation.

En tredje situation, som inte omfattas av GLB:s nyssnämnda motivuttalanden, är den då en befintlig instansordning, toppad av HD eller RegR, i sin helhet utbytes mot internationella organ. Det framstår som oklart, om en sådan åtgärd med GLB:s synsätt skulle anses innefatta ett avsteg från den i FRF 10:1 fastlagda principen, att de båda svenska högsta domstolarna "dömer i sista instans". Denna regel – liksom den gällande bestämmelsen i RF 11:1 om HD som "högsta allmänna domstol" och RegR som "högsta förvaltningsdomstol" – vilar uppenbarligen på förutsättningen, att ärendena i lägre instanser avgöres av svenska organ. Skulle svensk myndighet inte längre vara underinstans, synes underlaget för tillämpning av regeln om HD och RegR som slutinstanser bortfalla. Ett resonemang av denna typ torde ligga bakom lagrådets konklusion i det ovan nämnda ärendet angående ändringar i patentlagen som en följd av anslutningen till den europeiska patentkonventionen. Som framgått, ställde sig lagrådet principiellt avvisande till tanken, att grundlagen skulle medge överförande av "regeringsrättens uppgift som högsta förvaltningsdomstol" till internationellt organ. Då emellertid i det aktuella fallet hela prövningen "från första till sista instans" skulle ankomma på internationellt organ, var det enligt lagrådet inte fråga om att inkräkta på RegR:s grundlagsenliga befogenheter, varför tillämpning av RF 10:5 första stycket inte påfordrades.

De synpunkter vi ovan utvecklat kan i korthet sammanfattas sålunda. Enligt vår mening blir följden av utformningen av RF 11:1, att överförande till internationellt organ av de högsta domstolarnas funktioner som slutinstanser inom ramen för prövning i ordinär väg endast i mycket begränsad utsträckning föranleder tillämpning av RF 10:5 första stycket. De formellt obegränsade möjligheterna att genom vanlig lag begränsa rätten att

få mål prövat av HD eller RegR innebär, att domstolarna härvidlag knappast tillerkännes några konstitutionella befogenheter i EG-paragrafens mening, dvs. befogenheter som eljest inte kunnat frånhändas dem utan grundlagsändring. Då i RF 11:1 emellertid fastslås att HD är "högsta allmänna domstol" och RegR "högsta förvaltningsdomstol", måste häri ligga ett hinder mot regler, som medger att annat organ överprövar de båda domstolarnas avgöranden. Befogenheten att i denna mening utgöra högsta domstol är således "konstitutionell" och ett avsteg av innebörd, att internationellt organ på detta sätt blev överordnat HD eller RegR, skulle kräva tillämpning av RF 10:5 första stycket. I övrigt tillförsäkras HD och RegR endast en principiell ställning som högsta domstol inom resp. rättskipningssektor. Den ytterligare "konstitutionella befogenhet" som kan härledas ur denna grundläggande positionsbestämning, jämte det förhållandet att fullföljdsrätten endast får "begränsas" – inte totalt avskaffas –, skulle bestå i ett förbud mot genomförande av inskränkningar i domstolarnas kompetens i en sådan omfattning, att grundlagens karakteristik av domstolarnas funktioner inte längre motsvarades av realiteterna. En överlåtelse av sådana dimensioner till ett internationellt organ förefaller emellertid inte realistisk.

Vår uppfattning härvidlag synes i princip överensstämma med den som DepCh gav uttryck för i ärendet angående Sveriges anslutning till den europeiska patentkonventionen. Den ligger också i linje med vad KU i yttrande över grundlagspropositionen anfört om innebörden av RF 11:1. Följden av den redovisade inställningen blir emellertid inte, att riksdagen utan vidare kan överföra delar av HD:s eller RegR:s nuvarande befogenheter till internationellt organ. Som framgått av avsnitt 4.5.2, kräves alltid iakttagande av det kvalificerade beslutsförfarandet enligt RF 10:5 andra stycket. Konsekvenserna av att de båda domstolarnas i RF 11:1 angivna funktioner endast i mindre mån är att hänföra till sådana "konstitutionella befogenheter" som avses i första stycket av RF 10:5 blir alltså mindre dramatiska än enligt den under GRF:s tid gällande ordningen, där valet stod mellan tillämpning av EG-paragrafen och vanligt majoritetsbeslut i riksdagen.

#### 4.5.3.2 *Extraordinär prövning*

I motiven till FRF 9:5 konstaterade GLB, att resningsbefogenheten var exklusivt förbehållen HD och RegR, och drog därav följande slutsats: "Att överföra tillämpning av svensk lag till utländska eller internationella organ som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet innebär en begränsning av de högsta domstolarnas grundlagsenliga uppgifter och kräver därför ändring av grundlag eller, såvitt det är fråga om överlåtelse till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, beslut enligt första stycket denna paragraf." (SOU 1972:15 s. 185 f.)

Uttalandet synes emellertid knappast förenligt med den utformning GLB givit resningsreglerna. Resning i avgjort ärende fick nämligen enligt FRF 10:12 beviljas "i enlighet med vad som föreskrives i lag eller eljest gäller", vilket enligt motiven markerade, att riksdagen hade "full frihet att i lag ge bestämmelser om de två högsta domstolarnas handhavande av dessa rättsmedel" (SOU 1972:15 s. 201). Detta bör rimligen – som påpekades av

RegR i dess remissyttande över förslaget – betyda, att rätten till resning enligt förslaget skulle kunna inskränkas genom en av riksdagen antagen lag. (Se prop. 1973:90 bil. 3 s. 237, 262.) Utan att detta explicit medgavs, tycks emellertid RegR:s kritik på denna punkt ha tagits ad notam. I RF 11:11 fastslås nämligen klart RegR:s resp. HD:s befogenhet att bevilja resning i avgjort ärende och att återställa försutten tid. Tillägget, att "närmare bestämmelser härom kan meddelas i lag", avses tydligtvis inte skola öppna möjlighet att i lag begränsa tillgången till dessa remedier, utan därmed torde endast markeras att riksdagen i sådan form kan ge närmare regler om förfarandet m. m. (Propositionen är härvidlag föga upplysande; se s. 409.) Slutsatsen blir då, att GLB:s principiella ståndpunkt, att resningsbefogenheten har karaktär av "konstitutionell befogenhet", mot bakgrund av beredningens eget förslag angående resningsinstitutets utformning i grundlagen framstod som diskutabel, men att den genom att man frångick förslaget härvidlag kommit att bli korrekt. Därav följer emellertid inte, att GLB:s ovan citerade uttalande angående EG-paragrafens tillämpningsområde nödvändigtvis innefattar en riktig beskrivning av rättsläget.

Konstaterandet av att RF 11:11 tillerkänner RegR och HD en konstitutionell befogenhet innebär givetvis, att själva uppgiften att bevilja resning och restitutio fatalium inte kan överlåtas till vare sig inhemskt eller internationellt organ utan grundlagsändring eller – vad gäller det senare fallet – beslut enligt RF 10:5 första stycket. Sådan direktöverföring av konstitutionell kompetens erbjuder inga tillämpningsproblem; här bortses då från att föreskriften om att överlåtelse endast får ske "i begränsad omfattning" torde omöjliggöra en dylik delegation. Vad som tarvar närmare överväganden är i stället det förhållandet, att överlåtelser av olika rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter till ett icke-svenskt organ kan få som konsekvens, att HD eller RegR inte längre kan bevilja resning eller återställa försutten tid i de ärenden som omfattas av överlåtelsen. För att avgöra frågan, huruvida en sådan överlåtelse påfordrar tillämpning av RF 10:5 första stycket, är det inte nog att kunna konstatera, att RF 11:11 avser en konstitutionell befogenhet. Man måste också fastställa *omfattningen* av denna befogenhet eller med andra ord *innebörden* av den kontrollfunktion som RF 11:11 tillerkänner de båda högsta domstolarna. GLB anger i det ovan citerade uttalandet, dock utan att närmare utveckla saken, *ett* tolkningsalternativ. På detta replierades i samband med Sveriges anslutning till den europeiska patentkonventionen, där frågan blev aktuell. I den fortsatta framställningen behandlar vi frågeställningen ur ett något bredare perspektiv men med anknytning till vad som förevarit i detta ärende. För enkelhetens skull talas i det följande endast om resningsinstitutet; det anförda gäller i tillämpliga delar även restitutio fatalium.

En möjlighet är att se saken så, att varje överlämnande av beslutanderätt till icke-svenskt organ kräver iakttagande av det i RF 10:5 första stycket stadgade förfarandet, om överlåtelsen reducerar HD:s eller RegR:s befintliga kompetens som resningsinstans. Därvid måste emellertid beaktas att resningsinstitutet har ett mycket vidsträckt tillämpningsområde. I förvaltningsrättslig praxis uppställes sålunda lindriga krav både vad gäller arten av organ, vilkas avgöranden kan bli föremål för resning, och kvalitén på de beslut som anses resningsbara. (Se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i

förvaltningsprocessen kap. V och VI.) Konsekvenserna skulle i här aktuellt hänseende bli synnerligen långtgående. Snart sagt varje överförande av offentlig rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till internationellt organ skulle samtidigt innebära delegation av en "konstitutionell befogenhet" i denna mening. Den i närmast föregående avsnitt (4.5.3.1) behandlade frågeställningen skulle därmed bli tämligen ointressant, eftersom en uppgiftsöverföring, som på det ena eller andra sättet inkräktar på de båda högsta domstolarnas ställning som principiell slutinstans inom ramen för ett ordinärt fullföljdsförfarande, ju samtidigt påverkar resningsbefogenheten och därmed hur som helst skulle påfordra tillämpning av första stycket i RF 10:5. Då första stycket sålunda i vid utsträckning skulle bli tillämpligt, uteslutes därmed i samma mån tillämpning av stadgandets andra stycke. Detta betyder i sin tur, att en uppgiftsöverlåtelse, som skulle nagga resningsbefogenheten i kanten, endast – under i första stycket stadgade förutsättningar – skulle kunna ske till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller mellanfolklig domstol men över huvud inte till "annan stat" eller till annan typ av "mellanfolklig organisation" eller "utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet". Andra stycket i RF 10:5 skulle med andra ord bli praktiskt taget betydelselöst, och överlåtelse av så gott som varje offentligrättslig befogenhet – även tämligen triviala förvaltningsuppgifter – påfordra tillämpning av första stycket.

Det förefaller inte troligt, att de nyss beskrivna effekterna varit åsyftade av lagstiftaren. Frågan, hur GLB:s ovan citerade uttalande härvidlag skulle förstås, aktualiserades av patentpolicykommittén i betänkandet "Internationellt patentsamarbete II" (SOU 1976:24 s. 204 ff). Bakgrunden var den, att ett svenskt tillträde till den europeiska patentkonventionen skulle leda till att det slutliga avgörandet i ärenden rörande ansökan om patent för Sverige i viss omfattning kom att äga rum hos internationellt organ. Att RegR:s dittillsvarande kompetens som besvärsinstans därigenom kom att beskäras ansågs inte konstituera en sådan överlåtelse av beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket, eftersom rätten att fullfölja talan hos RegR enligt RF 11:1 inte är absolut utan beroende av vad som föreskrives i lag beträffande varje särskilt slag av ärende. Inte heller det förhållandet, att RegR:s befogenheter som resningsinstans enligt RF 11:11 de facto samtidigt kom att inskränkas, ansågs emellertid innefatta en överlåtelse av domstolens grundlagsenliga uppgifter. Till stöd härför åberopade kommittén GLB:s uttalande, vilket ansågs skola förstås så, att endast en överföring av "tillämpning av svensk lag" till organ, som är undandragna den kontroll som ligger i resningsinstitutet, innebure delegation av en "konstitutionell befogenhet". Då det europeiska patentverket endast skulle tillämpa konventionen och inte svensk lag, innefattade överföring av uppgifter till denna internationella organisation inte någon begränsning av RegR:s grundlagsfästa kompetens att inom resningsinstitutets ram kontrollera tillämpningen av svensk lag.

Vid ärendets fortsatta behandling instämdes principiellt i kommitténs på GLB:s uttalande baserade åsikt, att det måste vara fråga om en överföring av tillämpningen av svensk lag, för att ett beslut enligt RF 10:5 första stycket skulle krävas. Då det emellertid här var fråga om att ge materiell rättsverkan i Sverige åt beslut, som fattats av ett internationellt organ på grundval av konventionsbestämmelser, som var avsedda att komplettera eller ersätta

staternas nationella patentlagstiftning, fanns det enligt DepCh "goda skäl att i det hänseende som det nu är fråga om jämställa konventionsregleringen med nationell svensk lagstiftning". Riksdagens beslut att godkänna den europeiska patentkonventionen borde således fattas i den ordning som föreskrives i RF 10:5 första stycket, med hänsyn till att beslutet innefattade en inskränkning i RegR:s i RF 11:11 stadgade befogenhet att inom resningsinstitutets ram kontrollera tillämpningen av svensk lag – eller därmed jämställd normgivning. (Prop. 1977/78:1 del A s. 150 ff.) Lagrådet anslöt sig, liksom sedermera KU och LU, till DepCh:s på nyssnämnda sätt motiverade slutsats, och riksdagen beslöt i enlighet härmed. (A. prop. s. 496, LU 1977/78:10 s. 63 f, 69 f.)

Som framgått, har GLB:s i inledningen till förevarande avsnitt citerade uttalande bildat basen för resonemanget kring EG-paragrafen i ärendet rörande patentkonventionen. Det kan ifrågasättas, om man inte dragit väl stora växlar på ett av GLB – utan några som helst anslutande kommentarer – i en mening använt ordval. GLB markerar på intet sätt, att man avsett att draga en skarp skiljelinje mellan "tillämpning av svensk lag" och av andra normer, t. ex. konventionsbestämmelser. Det i patentkonventionsärendet valda tolkningsalternativet eliminerar emellertid till en del de ovan påpekade, närmast orimliga konsekvenser som en tillämpning av GLB:s uttalande skulle förorsaka, om tonvikten inte lades på orden "tillämpning av svensk lag". Tillämpningsområdet för första stycket i RF 10:5 blir därmed inte fullt så vidsträckt som uttalandet i förstone ger vid handen.

I grunden väsentligare är emellertid att själva utgångspunkten för GLB:s uttalande kan ifrågasättas. Resonemanget vilar på den grundläggande förutsättningen, att resningsinstitutet tillförsäkrar RegR resp. HD befogenheten att *kontrollera tillämpningen av svensk lag* (eventuellt också därmed jämställd normgivning). RF 11:11 ger emellertid knappast uttryck för tanken, att detta skulle vara resningsinstitutets innebörd. Stadgandet reglerar kompetensfördelningen mellan RegR och HD vad gäller prövningen av frågor om resning (och restitutio fatalium) i ärenden, som avgjorts av svenska myndigheter. Typen av slutinstans inom ramen för ordinär prövning är därvid bestämmande för vilken av de båda högsta domstolarna som skall handha de extraordinära rättsmedlen. Rör det sig om "ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans" – alltså förvaltningsärenden – är RegR behörig. "I annat fall" – dvs. då allmän domstol eller specialdomstol är slutinstans – tillkommer prövningen HD. Den "konstitutionella befogenhet" som innefattas i RF 11:11 synes knappast kunna sägas avse kontrollen av tillämpningen av svensk lag utan snarare *kontrollen av svenska myndigheters rättstillämpning*. Valet av betraktelsesätt är ingalunda egalt. Som nedan skall visas, leder de båda varianterna till helt olika svar på den här aktuella frågan. Som stöd för att det senare alternativet kan framstå som rimligast skall emellertid först något beröras frågan om möjligheten att få resning i ärenden, som innefattar s. k. offentlig förvaltning genom enskilda.

Enligt RF 11:6 tredje stycket kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ; innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Kännetecknande för en sådan uppgiftsöverföring är, att det privata subjektet

bemyndigas att fatta beslut på basis av offentligrättsliga författningsbestämmelser. Grundlagen medger således, att tillämpningen *av svensk lag* och andra offentligrättsliga normer delegeras till enskilda subjekt, som alltså inte utgör myndigheter. I den mån de beslut privata organ fattar vid utövning av den delegerade befogenheten kan överklagas hos statlig myndighet, torde delegationen inte ha någon inverkan på resningsbefogenheten. Detsamma torde gälla, om beslutet skall fastställas av statlig myndighet efter ett underställningsförfarande (jfr RÅ 1981 2:8, där resningsansökningen emellertid avsåg regeringens beslut att avvisa besvär över det underställningspliktiga beslutet). Det rör sig då fortfarande om "ärende för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans", med följd att RegR enligt RF 11:11 kan bevilja resning. Alternativt kan det vara fråga om ärende, där talan fullföljes hos allmän domstol eller specialdomstol, varvid HD enligt samma grundlagsstadgande är behörig resningsinstans. Skulle däremot möjlighet helt eller delvis saknas att få det privata subjektets *tillämpning av svensk lag* överprövad av statlig myndighet i ordinär väg, är det tveksamt, om det finnes någon resningsmöjlighet. (Jfr Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen, 1973, s. 89 f.) RegR är enligt lydelsen av RF 11:11 inte behörig att pröva en ansökan om resning avseende ett sådant beslut. Det ter sig ologiskt, att HD:s restkompetens – "i annat fall" – skulle kunna aktualiseras. Då objektet för delegation enligt RF 11:6 tredje stycket utgöres av "förvaltningsuppgift", skulle en annorlunda tolkning leda till den mot själva principen för kompetensfördelningen i RF 11:11 stridande följden, att HD här skulle ha att befatta sig med administrativa ärenden. (En förklaring till denna lucka i systemet skulle dock kunna vara, att saken inte uppmärksammades, när GLB:s förslag härvidlag frångicks; enligt detta förslag hade HD resningsbefogenhet i förvaltningsärenden, som inte hade RegR som slutinstans.)

Det sagda torde visa, att RF 11:11 knappast bör anses tillerkänna RegR och HD någon allmän rätt att kontrollera tillämpningen av svensk lag, en befogenhet som endast skulle kunna inskränkas genom grundlagsändring. En sådan begränsning av de båda domstolarnas befintliga kompetens som resningsinstanser kan utan att RF revideras åstadkommas även på annat sätt än genom uppgiftsdelegation enligt RF 11:6 tredje stycket. RF 11:11 innefattar inget förbud mot att resningsbefogenheten de facto inskränkes, t. ex. genom att vissa ärendetyper – och/eller vissa organ – helt enkelt försvinner till följd av ny inhemsk lagstiftning. På motsvarande sätt synes stadgandet inte hindra, att vissa ärendetyper undandrages resningsinstitutets tillämpningsområde genom att de överföres till icke-svenska organ. (Ärendena skulle även teoretiskt först kunna helt elimineras som objekt för svensk offentlig verksamhet för att sedan återuppstå som uppgifter för internationellt organ.) Vad RF 11:11 garanterar synes alltså vara, att RegR kan bevilja resning (och återställa försutten tid) i *ärenden, som vid varje tidpunkt faktiskt handlägges av svenska organ* – ärenden för vilka svensk myndighet vid det aktuella tillfället är högsta organ. Det är alltså fråga om en s. a. s. principiell befogenhet med ett ständigt föränderligt tillämpningsområde. De båda högsta domstolarnas grundlagsenliga kompetens enligt RF 11:11 påverkas sålunda enligt detta resonemang inte av att t. ex. en svensk förvaltningsmyndighets befintliga uppgifter överföres till en internationell organisation –

oberoende av vilken typ av normer detta organ har att tillämpa – trots att en automatisk följd härav blir, att resningskompetensen vad gäller den aktuella ärendetypen inskränkes. Huruvida RF 10:5 – första eller andra stycket – blir tillämplig beror alltså uteslutande på om den *direkt* överförda beslutanderätten kan hänföras till stadgandet.

Trots att RF 11:11 till skillnad från 11:1 inte medger, att den stadgade funktionen "kan begränsas genom lag", synes det förda resonemanget visa, att inte heller resningsbefogenheten är "konstitutionell" i den meningen, att grundlagen hindrar en faktisk reduktion av befogenhetens tillämpningsområde, genom att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter överföres till internationellt organ. (Däremot är naturligtvis själva resningsbefogenheten, som tidigare påpekats, "konstitutionell" i den meningen, att RF inte medger, att HD och RegR ersättes av utländska resningsinstanser.) Något skydd mot en sådan indirekt urlakning av det grundlagsfästa resningsinstitutet kan RF 11:11 knappast anses ge. Dock bör samma reservation som den ovan beträffande RF 11:1 anförda tilläggas. Överföres rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i sådan omfattning, att resningsinstitutet nästan helt sättes ur spel, får en "konstitutionell befogenhet" i den mening som avses i första stycket av RF 10:5 troligen samtidigt anses ha blivit delegerad. Bortser man från denna mindre sannolika situation, torde alltså RF 11:11 inte hindra, att offentligrättsliga uppgifter överlåtes till icke-svenska organ med tillämpning av RF 10:5 andra stycket. Givetvis kan emellertid första stycket i samma stadgande aktualiseras men då av den anledningen, att den *direkt* överförda uppgiften i sig innefattar en "konstitutionell befogenhet".

Avslutningsvis bör erinras om att det här förda resonemanget vilar på förutsättningen, att RF 11:11 avsetts skola utesluta möjligheten att i lag begränsa tillgången till resningsinstitutet. Antagandet bygger, som i inledningen till detta avsnitt utvecklats, främst på vad som härvidlag framkommit i *förarbetena. Lagtexten* har emellertid knappast givits en utformning, som gör denna slutsats absolut nödvändig. Stadgandet skulle också kunna förstås så, att HD och RegR endast tillförsäkras den principiella befogenheten att vara resningsinstanser, men att det i och för sig inte hindrar, att resningsmöjligheten begränsas på samma sätt som enligt RF 11:1 uttryckligen gäller beträffande möjligheten att i ordinär väg föra upp mål till de båda högsta domstolarna. Som framgått, synes emellertid resultatet vad gäller tolkningen av RF 10:5 härvidlag bli detsamma.

#### 4.5.3.3 *Särskilda HD tillkommande befogenheter*

Två stadganden i RF ålägger HD konkret bestämda uppgifter. Domstolen prövar enligt 12:3 och 12:8 åtal för brott i utövningen av resp. statsrådstjänst och tjänst som ledamot av HD eller RegR. Enligt andra stycket i sistnämnda stadgande prövar man dessutom, om justitieråd eller regeringsråd enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller åläggas att undergå läkarundersökning. Samtliga dessa uppgifter är uppenbarligen att hänföra till utövning av sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket.

#### 4.5.3.4 *Lagrådet*

I samband med "den högsta domsmakten" kan även noteras att RF 8:18 föreskriver, att det skall finnas ett lagråd, vari ingår domare i HD och RegR. Då lagrådets uppgifter endast är att avge yttranden över lagförslag, och då dess hörande i intet fall enligt RF (jfr däremot RO 4:10) är obligatoriskt, saknar organets verksamhet emellertid intresse i förevarande sammanhang.

### 4.5.4 I RF specificerade förvaltningsuppgifter

Ett antal tämligen disparata befogenheter, som anförtrotts organ av typ förvaltningsmyndighet, har givits en sådan direkt förankring i RF, att de måste anses falla inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket. De bör lämpligen noteras i förevarande sammanhang, låt vara att flera av de aktuella funktionerna knappast innefattar typiska förvaltningsuppgifter.

Av de förvaltningsmyndigheter, som enligt RF 11:6 lyder under regeringen, har endast JK i RF tillagts en särskilt angiven befogenhet. Enligt 12:8 fungerar han som åklagare vid beivrande av brott i utövningen av tjänst som ledamot av HD eller RegR.

Vad gäller den under riksdagen lydande förvaltningen innefattar RF däremot flera kompetensregler av ovan angiven art. Med hänsyn till uppgifternas samband med riksdagens verksamhet i övrigt har emellertid, som ovan famgått, valts att redovisa dessa bestämmelser i direkt anslutning till framställningen avseende de beslutsfunktioner som är mera direkt integrerade med själva riksdagsarbetet. Se 4.2.5 angående valprövningsnämnden och 4.2.6 angående riksdagens verk.

## 4.6 Kommunerna

Enligt RF 1:1 utgör den kommunala självstyrelsen vid sidan av det representativa och parlamentariska statsskicket medel för förverkligande av den svenska folkstyrelsen. Den kommunala organisationens grundläggande struktur slås fast i RF 1:7, som föreskriver, att det skall finnas primärkommuner och landstingskommuner. Samma stadgande grundlagsfäster den kommunala självstyrelsens princip genom att ange, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. (Vad gäller de kyrkliga kommunerna, som ges grundlagsförankring i RF öb p. 9, öppnas dock möjlighet att bibehålla ordningen med kyrkostämma i mindre församlingar.) Vid sidan av de beslutande församlingarna finnes enligt RF 1:8 kommunala förvaltningsmyndigheter för utövande av offentlig förvaltning.

Trots att den kommunala självstyrelsen sålunda tillerkänts en grundläggande betydelse för folkstyrelsen, har dess innebörd i mycket begränsad utsträckning preciserats direkt i grundlagen. Till övervägande del bemyndigar RF i stället riksdagen att genom vanlig lag (jfr 8:5), med olika möjligheter till delegation (jfr 8:9, 11), normera den kommunala självstyrelsen.

### 4.6.1 De beslutande församlingarna

Som ovan framhållits, utövas enligt RF 1:7 beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. Grundlagen medger över huvud inte, att denna beslutanderätt överföres till annat organ. Även om beslutanderättens innebörd inte är preciserad i RF utan framkommer i olika normer av lägre dignitet, är det sålunda uppenbart, att grundlagen här förbehåller de representativa kommunala organen en principiell befogenhet, vilken såsom direkt inskriven i RF inte kan fråntagas dem utan grundlagsändring. Man synes alltså här få skilja mellan denna principiella befogenhet och de enskilda, på lägre normer baserade uppgifter, som tillsammans ger innehåll åt befogenheten. (Jfr 4.4.1.4 ang. regeringens förvaltningsmakt.)

I ett avseende tillerkännes kommunerna, dvs. deras valda församlingar, emellertid i RF en bestämd typ av beslutanderätt. Enligt RF 1:7 andra stycket får de taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Att kommunernas beskattningsrätt inte kan elimineras, men i detaljhänseende begränsas, genom vanlig lagstiftning framgår av RF 8:5, som härvidlag endast tillerkänner riksdagen befogenhet att i lag reglera "grunderna" för den kommunala beskattningen. Det förhållandet, att föreskrifter om den kommunala beskattningen – i vad de innefattar mera än grunderna för denna – faller utanför det primära lagområdet, skall enligt uttryckligt undantag i RF 8:13 andra stycket ej heller innebära, att regeringens restkompetens aktualiseras.

RF har alltså i andra stadganden slagit vakt om principen, att den kommunerna i 1:7 tillförsäkrade beskattningsrätten innefattar en beslutanderätt, som inte kan fråntagas dem utan grundlagsändring. Beslutanderättens faktiska omfattning kan dock variera från tid till annan. Grundlagsstadgandet föreskriver nämligen, att skatt får tagas ut för skötseln av kommunernas uppgifter, men anger inte vilka dessa uppgifter är. Som framgått ovan, bestämmes uppgifterna i föreskrifter, som antagits enligt reglerna i 8 kap. Omfattningen av de kommunala uppgifter för vilka skatt får uttagas varierar alltså beroende på innehållet i regler av lägre dignitet. Då RF emellertid förutsätter, att kommunerna har uppgifter, och inte kan anses tillåta, att den kommunala verksamheten alltför radikalt beskäres, återstår följdenligt alltid en kommunal beskattningsrätt, vilken innefattar en sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket.

### 4.6.2 De kommunala förvaltningsmyndigheterna

Till skillnad från de representativa församlingarna betraktas de kommunala styrelserna och nämnderna i RF som förvaltningsmyndigheter. RF innehåller inga regler, som direkt tillerkänner kommunala förvaltningsmyndigheter en bestämd beslutanderätt. Härvidlag gäller endast bestämmelsen i 1:8, som vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter även nämner kommunala sådana som utövare av offentlig förvaltning. Fördelningen av förvaltningsuppgifter mellan stat och kommun är inte fastlagd i grundlagen. RF 11:6 andra stycket förutsätter emellertid, att det finnes kommunala förvaltningsuppgifter, och ger stöd för stadganden i författningar tillkomna enligt reglerna i 8 kap., i

vilka kommunerna anförtros olika samhällsfunktioner. Angående de kommunala förvaltningsmyndigheternas verksamhet hänvisas till avsnitt 4.5.2 och kap. 7.

## 4.7 Kyrkomötet

Enligt p. 9 andra stycket i RF:s övergångsbestämmelser (i lydelse enligt SFS 1982:937) skall föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan meddelas genom lag, som stiftas av riksdagen med *samtycke* av kyrkomötet. Denna bestämmelse tillförsäkrar kyrkomötet en medbestämmanderätt, som måste anses innefatta en "beslutanderätt" i den mening som avses i RF 10:5 första stycket. I övrigt ger de nya grundlagsbestämmelserna om den kyrkliga normgivningen inte kyrkomötet några "konstitutionella befogenheter". Den grundlagsfästa rätten att *yttra sig* i vissa lagstiftningsärenden faller uppenbarligen utanför. Inte heller bestämmelserna om *delegation av normgivningsmakt till kyrkomötet* – med möjlighet till subdelegation till organ, som tillsättes av kyrkomötet – hör hit; som tidigare beträffande motsvarande bemyndiganden för regeringen framhållits (4.2.1 och 4.4.1.1), är det här principiellt fråga om en konstitutionell befogenhet för riksdagen.

## 4.8 Överväganden

Genomgången av RF:s kompetensregler och den därpå baserade analysen har visat, att svårigheterna att avgränsa de presumtiva objekten för en överlåtelse enligt RF 10:5 första stycket – de "konstitutionella befogenheterna" – liksom under GRF:s tid främst koncentreras till den beslutanderätt som tillkommer regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Förklaringen ligger uppenbarligen i det förhållandet, att RF beträffande dessa organ innehåller vissa regler, som ger en allmän karakteristik av organens huvudsakliga uppgifter eller utpekar dem som principiellt ansvariga för viss verksamhet, men som inte direkt tilldelar dem en bestämd, konkret angiven beslutanderätt.

En extensiv tolkning av begreppet "konstitutionell befogenhet" kunde före RF:s ikraftträdande te sig sakligt motiverad, då alternativet till tillämpning av GRF 81 § tredje stycket utgjordes av riksdagsbeslut med enkel majoritet. Sedan EG-paragrafen genom nya RF gjorts heltäckande och kompletterats med ett andra stycke, som innehåller spärrar mot överlåtelser även av andra offentligrättsliga uppgifter än sådana som innefattar "konstitutionella befogenheter", har läget väsentligt förändrats. Enligt vad vår analys givit vid handen, måste man nu göra en klar boskillnad mellan å ena sidan beslutanderätt, som direkt grundas på RF, och å den andra uppgifter, som visserligen i RF principiellt förbehålles svenska organ men som konkret anges i normer av lägre dignitet och där tilldelas bestämda myndigheter. Skulle RF 10:5 första stycket anses hänföra sig till alla de befogenheter som på något sätt, även via allmänt hållna beskrivningar, är förankrade i RF, skulle förutsättningarna för tillämpning av andra stycket nästan helt ryckas undan. Paragrafen skulle framstå som inkonsekvent. Även om förarbetena

härvidlag är knapphändiga, motsäger de inte denna vår utgångspunkt för det i förevarande kapitel förda resonemanget. Man torde i stället snarare kunna antaga, att det ansetts onödigt att utveckla en tanke, som realiter framgår av den lagtekniska konstruktionen.

För att undanröja den på enskilda punkter kvarstående oklarheten anser vi, att första stycket i RF 10:5 bör justeras så att det tydligare framgår, att bestämmelsen hänför sig till beslutanderätt, som *direkt* grundas på RF. En sådan precisering ligger enligt vår mening i linje med vad som måste anses ha varit lagstiftarens ursprungliga intentioner. Då RF 10:5 hittills endast tillämpats i ett fåtal ärenden, är det inte möjligt att fastställa, om en dylik korrigering av lagtexten skulle medföra någon förändring i vad som för närvarande får anses vara gällande rätt. Någon väsentligare avvikelse kan det i vart fall inte vara fråga om. Som exempel på en situation, där skäl med fog kunnat anföras för skilda åsikter, kan pekas på diskussionen rörande betydelsen av RF 11:11 i det ovan (4.5.3.2) berörda ärendet angående den europeiska patentkonventionen; med den föreslagna lydelsen i RF 10:5 torde det tydligare framgå, att det i sådant fall inte bör vara fråga om överlåtelse av en "konstitutionell befogenhet".

En justering av lagtexten enligt denna modell synes framför allt ägnad att skapa ökad klarhet kring vissa bestämmelser i RF, som avser resp. regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna samt kommunerna. Som påpekats, är det dessa sektorer som både nu och tidigare stått i centrum för diskussionen. Vi vill därför avslutningsvis i största korthet rekapitulera några tidigare redovisade slutsatser härvidlag, vilkas bärighet förstärkes, om lagtexten modifieras på angivet sätt.

*Regeringen:*

Då RF 1:6 anger, att regeringen styr riket, är det företrädesvis fråga om en allmän karakteristik av regeringens verksamhet. Stadgandet beskriver på detta sätt summan av de funktioner som tillkommer regeringen enligt andra bestämmeler, i första hand i RF. I den mån stadgandet kan ses som en självständig kompetensregel, rör det sig om en principiell regeringsbefogenhet, som omöjligen kan överlåtas.

Bestämmelser, som möjliggör för riksdagen att delegera beslutanderätt till regeringen, grundar inte heller några konstitutionella befogenheter för regeringen. Dess agerande inom de områden som bestämmelserna avser baseras inte direkt på RF utan på normer av lägre dignitet.

Det förhållandet, att riksdagen ofta har möjlighet att intervenera även i verksamhet, som enligt RF primärt tillkommer regeringen, förändrar däremot inte regeringsuppgiftens karaktär av konstitutionell befogenhet. Till skillnad från den delegerade beslutanderätten rör det sig trots detta om en befogenhet, som vilar direkt på RF.

Regeringens av RF 11:6 indirekt framgående överordnade ställning inom förvaltningshierarkien är endast "konstitutionell" i den meningen, att den principiella uppgiften att vara överordnad de statliga förvaltningsmyndigheterna inte kan överlåtas till icke-svenskt organ utan iakttagande av reglerna i RF 10:5 första stycket. Då det däremot gäller överföring av de olika förvaltningsuppgifter, som väl utgör moment i denna förvaltningsmakt men

som inte direkt regleras i RF, aktualiseras i stället bestämmelserna i andra stycket av RF 10:5.

*Domstolarna och förvaltningsmyndigheterna:*

RF 1:8 tilldelar inte domstolar och förvaltningsmyndigheter någon konkret angiven beslutanderätt. Bestämmelsen slår endast fast, att domstolarna inrättats för att handha rättskipningen, medan de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna har uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Därmed ges visserligen verksamheten en sådan konstitutionell förankring, att den inte kan överföras till icke-svenska organ utan grundlagsstöd, men detta stöd ges inte i första utan i andra stycket av RF 10:5, som avser sådana uppgifter som inte direkt preciseras i RF utan framkommer i andra regler.

Vad gäller "den högsta domsmakten" framgår av RF 11:1, att HD är högsta allmänna domstol och RegR högsta förvaltningsdomstol. Det rör sig om en principiell befogenhet, som kan begränsas genom lag. Stadgandet får direkt anses förbjuda dels att det inrättas högre organ med uppgift att överpröva HD:s och RegR:s avgöranden, dels att rätten att fullfölja talan hos domstolarna begränsas i sådan omfattning, att de inte längre motsvarar grundlagens karakteristik – dvs. om de därmed inte framstår som "högsta domstol" inom resp. kompetensområde. Däremot påverkas inte någon domstolarnas konstitutionella uppgift av att enskild rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överföres till icke-svenskt organ, även om konsekvensen blir, att HD eller RegR därmed frånhändes rätten att vara slutinstans i den aktuella ärendetypen.

Beträffande den i RF 11:11 föreskrivna resningsbefogenheten förhåller det sig på liknande sätt. Själva rätten att bevilja resning (och restitutio fatalium) är direkt i grundlagen förbehållen HD resp. RegR och faller sålunda inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket. RF tillförsäkrar emellertid endast de båda domstolarna den principiella befogenheten att bevilja resning i ärenden, som vid varje tidpunkt faktiskt handlägges av svenska myndigheter. (Jfr avsnitt 4.5.2.2 in fine ang. möjligheten av en tolkning, enligt vilken resningsmöjligheten i än mindre grad anses konstitutionellt garanterad.) Den omständigheten, att en viss rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överföres till icke-svenskt organ och att möjligheten att bevilja resning i det ärende som omfattas av överlåtelsen därmed bortfaller, kan således inte anses påverka en av RF 11:11 framgående konstitutionell befogenhet. En reservation får dock göras för det fall att offentligrättsliga uppgifter skulle överföras i en sådan omfattning, att resningsinstitutet nästan helt skulle sättas ur spel.

*Kommunerna:*

Enligt RF 1:7 utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. Denna principiella befogenhet kan såsom direkt inskriven i RF inte frånhändas församlingarna utan grundlagsändring. Då RF emellertid inte direkt anger, vari beslutanderätten består, utan överlämnar åt riksdagen att i lag ge normer härom, blir konsekvensen, att de olika momenten i

beslutanderätten – de kommunala uppgifterna – kan överföras till icke-svenska organ enligt reglerna inte i första utan i andra stycket av RF 10:5.

På liknande sätt förhåller det sig med den i RF angivna och därmed klart konstitutionella befogenheten för kommunerna att taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Delegation av beskattningsrätt kräver alltså iakttagande av bestämmelserna i RF 10:5 första stycket. Då, som nyss nämnts, de kommunala uppgifter för vilka skatt får uttagas inte preciseras i RF utan i lägre normer, blir det också här fråga om en principiell befogenhet. RF får emellertid anses hindra, att dessa uppgifter reduceras i sådan grad, att beskattningsrätten blir illusorisk.

# 5 "Konstitutionella organ" ("... riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ")

## 5.1 Lagtexten contra intentionerna

GRF 81 § avsåg delegation av "konstitutionell befogenhet", som tillkom Konungen och riksdagen "eller annat statligt organ", medan RF 10:5 första stycket i sistnämnt avseende talar om "annat i regeringsformen angivet organ". För att detta stycke skall bli tillämpligt förutsättes alltså, att inte bara befogenheten utan även det organ, som sålunda genom delegationen går förlustigt beslutanderätt, anges i RF. Även organet skall alltså i denna mening vara "konstitutionellt".

Korrigeringen vidtogs på grundval av GLB:s utan särskild motivering framlagda förslag (FRF 9:5, som innefattade den ytterligare restriktionen, att organet skulle vara "statligt"). Vid remissbehandlingen kritiserades detta utan framgång av Svea hovrätt, som inte kunnat finna några sakliga skäl för den föreslagna begränsningen av tillämpningsområdet för paragrafens första stycke. (Se ang. det följande prop. 1973:90 bil. 3 s. 229 f.) Hovrättens i samband därmed uttryckta förmodan, att ändringen skulle ses mot bakgrund av den helt nya regel som föreslogs i andra stycket, förefaller emellertid ytterst rimlig. Medan valet, som framgått, tidigare principiellt stod mellan iakttagande av det kvalificerade förfarandet i GRF 81 § och vanligt riksdagsbeslut, erbjuder den nya konstruktionen val mellan två kvalificerade beslutsordningar. En åtstramning av tillämpningsområdet för första stycket betyder alltså inte, att delegation kan ske utan formella spärrar, utan här griper reglerna i andra stycket in.

Att den föreslagna uppdelningen mellan olika typer av befogenheter emellertid kunde förorsaka samordningsproblem, underströks också av hovrätten. Klart var att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i och för sig föll under båda stadgandena, och att båda kunde bli tillämpliga på statliga organ, som angavs i FRF. I fråga om andra statliga organ kunde däremot endast andra stycket bli tillämpligt. Av motiven framgick vidare, framhöll hovrätten, att uppgifter kunde överföras i större omfattning enligt andra stycket än enligt första stycket. Lagtexten visade också, att andra stycket medgav fler potentiella uppgiftsmottagare än första stycket. Härav syntes följa, fortsatte hovrätten, "t. ex. att den strängare regeln blir tillämplig om länsstyrelserna (angivna i 10:4) skall fråntas uppgifter i begränsad omfattning men den enklare regeln om de fråntas uppgifter i större omfattning".

Hovrättens sistnämnda slutsats synes bygga på förutsättningen, att första

stycket avsågs skola tillämpas även om organet inte nämndes i direkt anslutning till beskrivningen av den beslutanderätt som var aktuell för delegation. Då länsstyrelserna i FRF 10:4 nämndes som exempel på sådana statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, och då dessa myndigheter tillhörde dem som enligt FRF 1:7 hade att verkställa de beslutande organens föreskrifter, konstituerades genom de båda stadgandena en "beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer . . . visst . . . i regeringsformen angivet statligt organ". Appliceras detta synsätt på RF:s regelsystem, blir resultatet vad gäller länsstyrelserna likartat. FRF 10:4 motsvaras nu av RF 11:6 och FRF 1:7 av RF 1:8. Däremot kom RF beträffande andra myndigheter att avvika från GLB:s förslag på ett sätt som enligt det beskrivna betraktelsesättet skulle få avgörande betydelse. Sålunda nämndes t. ex. tingsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna i FRF 10:1, medan de inte kom att omtalas vid namn i RF. Hade RF fått det innehåll GLB rekommenderat, skulle alltså en överlåtelse av dessa domstolars befogenheter – vagt angivna i FRF 1:7 – ha fordrat beslut enligt EG-paragrafens första stycke, medan en sådan delegation nu endast synes kräva iakttagande av den enklare proceduren i andra stycket.

Det av Svea hovrätt anförda exemplet (beträffande länsstyrelserna) på konsekvenserna av GLB:s förslag i detta hänseende kommenterades inte i grundlagspropositionen. Inte heller berördes den eventuella inskränkning av tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket som kunde följa av att vissa i FRF angivna organ inte kom att omtalas i RF. DepCh:s försäkran, att någon ändring i sak i förhållande till den i GRF 81 § stadgade ordningen härvidlag inte åsyftats, kan emellertid ses som ett principiellt avståndstagande från det i remisskritiken förda resonemanget. Då uppställandet av kravet, att den i RF 10:5 första stycket omtalade beslutanderätten skulle tillkomma ett i RF angivet organ, endast avsåg "ett tillägg i förtydligande syfte" (prop. 1973:90 s. 364), kan avsikten rimligen inte ha varit att de påtalade konsekvenserna av modifikationer i utformningen av andra stadganden – beträffande vilka organ som uttryckligen nämndes – skulle inträda.

Man synes således kunna konstatera, att ordalydelsen av RF 10:5 första stycket ger intrycket, att tillämpningsområdet inskränkts i förhållande till tidigare gällande ordning, och att det kommer att variera med det antal organ, som vid varje tillfälle uttryckligen anges i RF. Samtidigt står det klart, att en sådan tolkning knappast speglar intentionerna bakom bestämmelsen.

## 5.2 Överväganden

En gränsdragning mellan tillämpningsområdena för de båda styckena i RF 10:5, baserad på huruvida visst organ är namngivet i RF, framstår som sakligt opåkallad, och en sådan blir med nödvändighet tämligen nyckfull. Man kan rimligen inte av det förhållandet, att ett organ nämnes i RF, generellt draga den slutsatsen, att dess befogenheter är mera kvalificerade och ur suveränitetssynpunkt mera skyddsvärda än dem som tillkommer i grundlagen inte särskilt nämnda organ. Det kan naturligtvis inte med fog hävdas, att t. ex. de i RF 11:6 nämnda länsstyrelserna har väsentligare funktioner än de i RF inte

nämnda länsrätterna, kammarrätterna, tingsrätterna och hovrätterna. Avgörande för organens konstitutionella betydelse måste givetvis vara i vilket sammanhang de nämnes. Det vore också orimligt, om varje förändring i RF, som innebär att ett organ ej längre nämnes eller att nya organ kommer att nämnas, skulle inverka på de aktuella överlåtelsereglernas tillämpningsområden.

Enligt vår uppfattning måste lagtexten härvidlag korrigeras, så att de påvisade bristerna elimineras och texten bringas i samklang med vad som får anses ha varit lagstiftarens intentioner. Den vid RF:s antagande i förtydligande syfte tillskapade preciseringen har uppenbart haft motsatt effekt. Någon självständig betydelse vid sidan av beskrivningen av de "konstitutionella befogenheterna" synes den inte heller ha, om man inte vill uppnå de konsekvenser som ovan kritiserats. Avsikten torde ha varit att klarare markera *beslutanderättens* konstitutionella förankring genom tillägget, att denna beslutanderätt tillkommer ett i RF angivet organ. Detta synes förutsätta, att omnämnandet av organet är direkt integrerat i beskrivningen av beslutanderätten.

En anpassning till lagstiftarens avsikter härvidlag synes emellertid inte kräva en regel om att organet skall anges i omedelbart samband med att befogenheten preciseras. Syftet synes kunna uppnås genom den enklare åtgärden, att det i RF 10:5 första stycket uppställda kravet på att beslutanderätten skall tillkomma ett i RF angivet organ får utgå. För att ett stadgande i RF skall kunna anses reglera sådan beslutanderätt, som avses i EG-paragrafens första stycke, måste det givetvis också innehålla anvisning om vilket organ som besitter ifrågavarande kompetens. Än tydligare blir detta, om man väljer den av oss ovan (4.8) förordade metoden att definiera de "konstitutionella befogenheterna". Preciseras tillämpningsområdet för första stycket till att avse överlåtelse av beslutanderätt, som *direkt* grundar sig på RF, torde tvekan knappast behöva uppstå om vilka organs befogenheter som åsyftas.

# 6 Restriktioner beträffande överlåtelsernas art och omfång

## 6.1 Gällande rätt

RF 10:5 första stycket förbjuder uttryckligen delegation av beslutanderätt, som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Det rör sig här om en *kvalitativ* begränsning. De angivna normgivningsfunktionerna har ur suveränitetssynpunkt ansetts så centrala, att de över huvud inte bör kunna överlåtas till icke-svenskt organ.

Denna spärr mot delegation av vissa fundamentala konstitutionella befogenheter kompletteras med en regel, som avser att skydda den svenska suveräniteten även mot alltför vittgående och obestämda överlåtelser av i och för sig delegeringsbar beslutanderätt. Liksom föregångaren GRF 81 § tredje stycket medger nämligen RF 10:5 första stycket endast, att beslutanderätt överlåtes "i begränsad omfattning". Här är det således fråga om en *kvantitativ* inskränkning. I samband med att denna klausul första gången infördes i EG-paragrafen uttalade DepCh, att avsikten var att därmed markera, "att stadgandet icke medger, att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om 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" (prop. 1964:140 s. 134).

Endast några få typer av beslutanderätt är alltså i sin helhet uteslutna som överlåtelseobjekt. I övrigt lägger stadgandet formellt inga hinder mot överlåtelse även av centrala funktioner, så länge delegationen är till omfånget begränsad. Det kan emellertid ifrågasättas, om inte RF innehåller föreskrifter även om andra befogenheter än de särskilt undantagna, vilka med hänsyn till sin art är otänkbara som föremål för överlåtelse ens i begränsad omfattning.

Den av oss i kap. 4 redovisade genomgången av RF:s olika stadganden synes klart visa, att så är fallet. Åtskilliga av de bestämmelser, som där konstaterats grunda "konstitutionella befogenheter", avser beslutanderätt som över huvud inte kan överlåtas utan att det konstitutionella systemet kommer ur balans. I många fall är befogenheten till sin karaktär odelbar, varför en partiell överlåtelse av denna anledning är utesluten. Man torde i själva verket kunna påstå, att flertalet typer av sådan beslutanderätt som avses i RF 10:5 första stycket inte lämpar sig för överlåtelse.

Exempel på funktioner som – i begränsad omfattning – kan komma i fråga

som objekt för överföring till icke-svenskt organ är de inte uttryckligen undantagna delarna av riksdagens och regeringens normgivningsmakt samt delar av finansmakten och traktatmakten. Däremot är det givetvis uteslutet att t. ex. talmannens, statsministerns eller riksdagens beslutanderätt i samband med regeringsbildningen eller vid tillämpningen av reglerna om misstroendeförklaring skulle kunna överlåtas till mellanfolkligt organ. Detsamma gäller beträffande sådan beslutanderätt som avser aktiverande av försvarsmakten liksom över huvud alla de extraordinära befogenheter som kan tagas i anspråk vid krig eller krigsfara. Tanken att överlåta en befogenhet som rätten att förordna om extra val vore givetvis absurd. Inte heller kan ifrågakomma att beröva HD och RegR den principiella rätten att vara slutinstans inom resp. kompetensområde eller att överföra befogenheten att bevilja resning i svenska myndigheters beslut till mellanfolkligt organ. Detsamma gäller den kommunala beskattningsrätten. Etc.

Som framgått, avspeglas det förhållandet, att dylika funktioner realiter över huvud inte kan vara överlåtbara, inte i lagtexten. Man kan här inte falla tillbaka på förbudet mot överlåtelse annat än "i begränsad omfattning", vilket, som påpekats, innefattar en kvantitativ inskränkning hänförlig till i och för sig delegeringsbar beslutanderätt. I den mån en konstitutionell befogenhet är "odelbar", kan dock detta förbud spela en roll, eftersom en begränsad överlåtelse då inte är genomförbar. Detta kan möjligen vara förklaringen till GLB:s uttalande, att förbehållet om "begränsad omfattning" torde utesluta delegation av talmannens befogenheter med avseende på regeringens till- och avsättande liksom av statsministerns befogenhet att förordna och entlediga ministrar (SOU 1972:15 s. 185). Det synes emellertid stå klart, att detta förbehåll inte generellt eliminerar de påvisade bristerna. En korrigering av lagtexten framstår som påkallad.

## 6.2 Överväganden

Olika alternativ erbjuder sig, om man i lagtexten vill markera, att inte bara de särskilt undantagna normgivningsfunktionerna utan även annan typ av beslutanderätt, som är grundläggande för det konstitutionella systemet, i sin helhet måste vara skyddad mot överlåtelse till mellanfolkligt organ.

En möjlighet vore att komplettera den allmänna kvantitativa restriktionen med en kvalitativ motsvarighet. I direkt anslutning till bestämmelsen om att överlåtelse endast får ske i begränsad omfattning skulle alltså anges att funktioner av viss art är helt undantagna. Att finna en lämplig formel för att uttrycka sistnämnda tanke är emellertid inte helt enkelt. Därtill kommer att det kan te sig inkonsekvent att först generellt uppställa hinder mot överlåtelse av beslutanderätt av viss karaktär för att sedan uttryckligen undantaga vissa explicit angivna befogenheter, som just är av sådan typ (rätten att stifta grundlag etc.). Det vore naturligtvis teoretiskt möjligt att samtidigt låta de direkt stadgade undantagen utgå, men en sådan åtgärd synes mindre lämplig. Ett klart förbehåll vad gäller dessa fundamentala befogenheter bör kvarstå.

En annan lösning vore att helt inrikta sig på en komplettering av de uttryckligen undantagna befogenheterna, så att lagtexten på ett mera

adekvat sätt återgav de faktiska överlåtelsemöjligheterna. Eventuellt kunde undantagen i vissa fall knytas till det beslutsfattande subjektet. Den beslutanderätt som enligt RF tillkommer t. ex. talmannen, konstitutionsutskottet och statsministern kunde i sin helhet göras immun mot delegation. Väljer man metoden att utöka uppräkningen av inte överförbara funktioner med ytterligare varianter utan att tillfoga något generellt tillämpligt kvalifikationskriterium, ställs man emellertid inför svårigheten att göra enumerationen fullständig. Lyckas man inte med detta, löper man risken, att formuleringen ger upphov till motsatsslut, som betar lagändringen åsyftad verkan. Konstruktionen kan komma att uppfattas så, att varje inte särskilt undantagen funktion kan överlåtas, under förutsättning att delegationen inte är total utan motsvarar kravet på "begränsad omfattning".

En kombination av de båda tidigare skisserade modellerna vore ett möjligt tredje alternativ. Man skulle då dels utvidga uppräkningen av centrala funktioner, som helt skulle vara fredade från delegation, dels tillfoga en generellt tillämpbar formel, som uteslöt överlåtelse av helt fundamentala befogenheter. Det befintliga förbudet mot överlåtelse av vissa normgivningsfunktioner borde i så fall utvidgas till att omfatta även beslutanderätt, som avser stiftande, ändring eller upphävande av riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen (jfr RF 13:5 andra stycket). Därtill borde uttryckligen undantagas åtminstone beslutanderätt, som avser fråga om bildande av regering eller om misstroendeförklaring. Som en avslutande undantagsbestämmelse av generalklausulstyp kunde tänkas ett förbud – utformat med anknytning till RF:s inledningsparagraf – mot överlåtelse av beslutanderätt, som avser "annan fråga av synnerlig vikt för bevarandet av den svenska folkstyrelsen enligt denna regeringsform". – Även en lösning i denna riktning vidlådes emellertid av vissa svagheter. Genom att utgångspunkten alltjämt skulle bli, att inte explicit undantagen beslutanderätt som direkt grundar sig på RF i princip är överlåtbar, skulle stadgandet fortfarande ge uttryck för en huvudregel, som mindre väl motsvarar intentionerna. Då den inte delegeringsbara beslutanderätten beskrives i termer av undantag från en inledningsvis fastlagd princip, ges ett intryck av att flertalet beslutsfunktioner kan överlåtas. En följd härav skulle kunna bli, att den generella undantagsbestämmelsen – avseende "annan fråga av synnerlig vikt" etc. – vilken i sig med nödvändighet blir föga precis, kom att tolkas mera restriktivt än som är motiverat.

En fjärde väg står emellertid öppen. Som ovan antytts, synes det möjligt att urskilja de huvudsakliga beslutsfunktioner som bör utgöra möjliga överlåtelseobjekt, om stadgandet skall fylla sitt ändamål. Det är enligt vår mening avgjort att föredraga, om man *positivt* anger de former av direkt på RF grundad beslutanderätt som kan komma i fråga för överlåtelse till mellanfolkligt organ, i stället för att utgå från att i princip alla sådana befogenheter är överlåtbara. Med en sådan uppläggning elimineras behovet av särskilda undantagsregler avseende funktioner, som ur suveränitetssynpunkt omöjligen kan överlåtas (avseende misstroendeförklaring, regeringsbildning etc.). Kvalitativa undantag behöver då endast göras beträffande varianter av sådan beslutanderätt som ryms under beskrivningen av de positivt angivna överlåtelseobjekten. I kvantitativt hänseende bör givetvis den nuvarande restriktionen, att principiellt överlåtbar beslutanderätt

endast får delegeras "i begränsad omfattning", bestå.

Även en maximal svensk kompetensöverföring av den typ som var aktuell vid tiden för antagandet av den ursprungliga EG-paragrafen synes endast beröra tre huvudtyper av beslutanderätt. De "konstitutionella befogenheter" som i första hand kan bli aktuella för överlåtelse till internationellt organ avser utövning av *normgivningsmakt*. Vi föreslår, att beskrivningen av de delegeringsbara funktionerna inledningsvis upptar sådan direkt på RF grundad beslutanderätt som avser "meddelande av föreskrifter". Då skyldigheten att betala skatt och erlägga avgift till staten enligt RF regleras genom normgivning, kommer även denna del av *finansmakten* att inkluderas. Finansmaktens andra sida – rätten att besluta om utgifter eller om annat ianspråktagande av statens tillgångar – måste likaså i begränsad omfattning kunna bli föremål för överlåtelse. Som en andra överlåtbar funktion bör därför upptagas beslutanderätt, som avser "användningen av statens tillgångar". Det bör påpekas, att "tillgångar" enligt RF:s terminologi är ett vidare begrepp än "medel", som endast avser penningmedel och andra likvida tillgångar (jfr RF 9:8). Något behov av att möjliggöra överlåtelse även av befogenhet att taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse (jfr RF 9:10) torde däremot knappast föreligga. Vad slutligen avser *traktatmakten* föreslår vi, att som en tredje form av delegeringsbar funktion anges befogenheten att besluta om "ingående eller uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse". Formuleringen anknyter till RF 10:4 och innebär, att inte bara funktioner i samband med ingående och uppsägning av traktater utan även motsvarande befogenheter beträffande ensidiga åtaganden omfattas.

Trots att de formella möjligheterna att överlåta "konstitutionella befogenheter" enligt förslaget reduceras i förhållande till den nuvarande ordningen, är det uppenbart, att bemyndigandet alltjämt är tämligen vidsträckt. Det måste emellertid understrykas, att fråga här endast är om att utstaka de yttersta gränserna för delegationsmöjligheten. Göres ramarna alltför snäva, kan syftet med stadgandet – att skapa handlingsberedskap för situationer, där det är ett svenskt intresse att kunna deltaga i ett mellanfolkligt samarbete med vissa överstatliga inslag – komma att motverkas. Det går givetvis inte att mera exakt förutsäga vilka konkreta funktioner som i framtiden kan bli aktuella för överlåtelse. Vårt förslag syftar sålunda till att begränsa delegationsmöjligheten till att avse områden, inom vilka behov av sådan typiskt kan uppstå. Däremot har vi, som tidigare framhållits, inte haft att ta ställning till det lämpliga eller olämpliga i att en viss befogenhet inom den givna ramen överlåtes.

Det är således främst delar av riksdagens och regeringens beslutanderätt som beröres. Vad gäller funktioner, som tillkommer domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och kommunerna synes anledning saknas att över huvud medge överlåtelse enligt första stycket till internationellt organ. Som framgått av kap. 4 rör det sig beträffande dessa organ i mycket begränsad omfattning om "konstitutionella befogenheter", och i den mån så är fallet är det fråga om principiella befogenheter, som ur suveränitetssynpunkt inte gärna kan frånhändas dem (t. ex. HD:s och RegR:s principiella uppgift att vara högsta domstol resp. resningsinstans inom resp. kompetensområde eller kommuns principiella rätt att besluta om uttagande av skatt). Inte heller de

"konstitutionella befogenheter" som anförtrotts särskilda funktionärer såsom talmannen och statsministern är ur suveränitetssynpunkt tänkbara som överlåtelseobjekt. Mot bakgrund härav skulle det kunna ifrågasättas att direkt i lagtexten ange, att det rör sig om beslutanderätt av angivet slag, som tillkommer riksdagen eller regeringen. Som påpekats i kap. 5 föreligger emellertid inget behov av att vid sidan av beskrivningen av de "konstitutionella befogenheterna" ange de organ som besitter ifrågavarande kompetens – de "konstitutionella organen". Befogenheterna är det centrala, och de stadganden som reglerar dessa utpekar också den som har att utöva beslutanderätten.

Liksom f. n. måste vissa helt fundamentala funktioner generellt undantagas. De nuvarande inskränkningarna avseende grundlagsstiftning och begränsning av de medborgerliga fri- och rättigheterna hänför sig till normgivningsmakten och måste även med den föreslagna nya konstruktionen bibehållas. Som ovan påpekats, bör detta förbud mot överlåtelse av vissa normgivningsuppgifter utsträckas till att jämväl omfatta motsvarande åtgärder beträffande riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. Vi föreslår därför, att den kvalitativa undantagsregeln utformas som ett förbud mot överlåtelse av "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.".

Som vi tidigare framhållit, är det inte påkallat att göra någon förändring i kvantitativt hänseende. En i och för sig överlåtbar beslutsfunktion bör alltså inte i sin helhet eller till större delen utan endast "i begränsad omfattning" kunna överlåtas till mellanfolkligt organ.

# 7 "Offentligrättsliga uppgifter" ("Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ . . .")

Föremål för överlåtelse enligt RF 10:5 andra stycket är rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som ej enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i RF angivet organ. I förarbetena användes uttrycket "offentligrättsliga uppgifter" som sammanfattande beteckning på de befogenheter som i större omfattning och i något enklare former kan överföras till icke-svenskt organ.

Bakgrunden till bestämmelsens tillkomst och ur viss aspekt dess relation till regeln i första stycket har berörts ovan i kap. 4 resp. 5. Som framgått, har man utgått från att i princip varken rättskipning eller förvaltning kan överlåtas till utländskt eller mellanfolkligt organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Bestämmelsen har alltså ansetts erforderlig för att delegation över huvud skulle kunna ske. Även om förevarande "offentligrättsliga uppgifter" inte innefattar "konstitutionella befogenheter" i den mening som avses i första stycket, utgår regleringen i RF från att de skall utövas av svenska organ. Den paragraf som stått i centrum för övervägandena är RF 1:8 (FRF 1:7), som i allmänna ordalag anger domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas uppgifter. Som framgått av avsnitt 4.5.2, beskriver detta stadgande inga "konstitutionella befogenheter" men väl de båda myndighetskategoriernas "offentligrättsliga uppgifter".

I förevarande kapitel utvecklas innebörden av sistnämnda uttryck närmare, särskilt vad gäller frågan, huruvida även andra organ än förvaltningsmyndigheter kan anses ha förvaltningsuppgifter (7.1). Vidare diskuteras mot bakgrund av förarbeten och praxis, om någon kvalitativ måttstock får anses inbyggd i systemet, så att endast överlåtelse av väsentligare funktioner omfattas av kravet på riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet (7.2). I de följande två avsnitten uppmärksammas de i ett konkret överlåtelseärende aktualiserade frågorna om hur man skall draga gränsen mellan "svenska" och "utländska" uppgifter (7.3) och om hur man skall se på beslut, som innefattar bemyndiganden för myndighet att genom beslut i det enskilda fallet överföra uppgift till icke-svenskt organ (7.4). Avslutningsvis redovisas vår syn på hur bestämmelsen bör modifieras för att bättre spegla intentionerna att skydda svensk suveränitet och svenska intressen utan att därför onödigt komplicera beslutsprocessen (7.5).

## 7.1 Vilka organ kan ha offentligrättsliga uppgifter?

Som framgått av avsnitt 4.5.2, är den offentliga verksamhetens uppdelning i rättskipning och förvaltning enligt RF:s terminologi av formell art. Även om indirekt ges vissa indikationer på materiella olikheter, förutsätter begreppsapparaten inte, att en artskillnad mellan dessa former föreligger. I anslutning till bestämmelsen i RF 1:8 har i nämnda avsnitt påvisats att verksamhetens rubricering är avhängig av vilken typ av organ som utför den. Ombesörjes den av domstol benämnes den rättskipning, handhaves den av förvaltningsmyndighet är det fråga om förvaltning.

Den i nämnda sammanhang gjorda distinktionen tog emellertid primärt endast fasta på de uppgifter som tillkommer domstolar och förvaltningsmyndigheter och avsåg att visa, att organens funktioner givits en rent formell definition. Därmed är i och för sig inte sagt, att inte också andra organ skulle kunna ifrågakomma som utövare av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter enligt grundlagsstadganden, som bygger på dessa begrepp utan att ange vem som utför uppgifterna. En sådan bestämmelse finnes i det här aktuella andra stycket i RF 10:5.

Från termen *rättskipning* torde emellertid fortsättningsvis kunna bortses. Oavsett hur en verksamhets materiella innehåll gestaltar sig, synes det främmande för RF:s terminologi att beteckna den som rättskipning, om den ombesörjes av annat organ än sådant som enligt RF 1:8 inrättats för just rättskipning, dvs. domstol. Den reservationen bör dock tillfogas, att fråga måhända kan uppkomma om överlåtelse till utländskt eller internationellt organ av en principiellt "svensk" uppgift, som f. n. inte existerar men som, om den fanns, klart skulle ha ansetts innefatta rättskipning. Därvid skulle rimligen bestämmelserna om rättskipningsuppgifter i RF 10:5 andra stycket aktualiseras.

Något annorlunda ter sig saken beträffande begreppet *förvaltningsuppgift.* Nyssnämnda grundlagsstadgande använder inte denna term för att karakterisera objektet för de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheternas verksamhet. I stället brukas det besläktade uttrycket *offentlig förvaltning*. I närmast följande paragraf, RF 1:9, förutsättes emellertid, att offentlig förvaltning kan utövas även av andra subjekt än förvaltningsmyndigheter. Åläggandet att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och att iakttaga saklighet och opartiskhet gäller inte bara för domstolar och förvaltningsmyndigheter utan också för "andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen". Härigenom inbegripes även regeringen, då denna som topporgan inom förvaltningshierarkien handlägger ärenden, liksom privata subjekt, åt vilka enligt RF 11:6 anförtrotts offentlig förvaltningsuppgift, samt kommunerna. Frågan är då, om även dylika organ kan vara utövare av sådan förvaltningsuppgift som avses i RF 10:5 andra stycket.

Termen förvaltningsuppgift förekommer förutom i den aktuella bestämmelsen även i RF 11:6, andra och tredje stycket, för att beteckna objektet för delegation till kommun resp. enskilt subjekt, och i 11:8, där riksdagen med vissa undantag förbjudes att fullgöra sådana uppgifter. Båda stadgandena förutsätter, att ombesörjandet av förvaltningsuppgifter inte är exklusivt förbehållet förvaltningsmyndigheter.

Vad som skall förstås med begreppet förvaltningsuppgift är emellertid oklart. RF:s förarbeten ger ingen närmare vägledning. "Offentliga förvaltningsuppgifter" beskrives vid ett tillfälle som "verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning", vid ett annat som "förvaltningsuppgift som det allmänna har" (prop. 1973:90 s. 396 f). Anknytningen till begreppet "offentlig förvaltning" i ovannämnda RF 1:8 och 1:9 är uppenbar. Rimligen kan detta begrepp därvid inte bestämmas som avseende den verksamhet som faktiskt drives av staten, kommunerna och andra offentligrättsliga subjekt – offentlig förvaltning i formell mening – utan begreppet måste ges ett materiellt innehåll. Viss verksamhet får förutsättas till sin art vara "offentlig". De försök som i den juridiska doktrinen gjorts att ange det för den offentliga förvaltningen utmärkande – t. ex. att denna skulle innefatta maktanvändning, uppbäras av ett allmännyttigt ändamål eller vara underkastad en typisk offentligrättslig reglering, som avviker från den som gäller för enskild verksamhet – synes emellertid snarast illustrera det omöjliga i att förankra en generell definition av begreppet offentlig förvaltning i realistiska kriterier. Maktanvändning är inte något nödvändigt inslag, allmänintresset är inte något för sådan förvaltning exklusivt, och de offentligrättsliga dragen i den rättsliga regleringen svårfångade och varierande beträffande olika arter av sådan verksamhet som kan ifrågasättas ha karaktären av offentlig förvaltning. Som generellt problem kan frågan om vad som avses med förvaltningsuppgift eller offentlig förvaltning alltså knappast ges något entydigt svar. (Saken kommer i ett delvis annat läge, om intresset inriktas på de mera kvalificerade former som framför allt bör stå i centrum, då man skall avgöra, om det ur suveränitetssynpunkt är motiverat att uppställa spärrar mot delegation till icke-svenska organ. Se härom nedan 7.2 och 7.5.)

I förevarande sammanhang reduceras problemet såtillvida som RF 10:5 andra stycket endast gäller förvaltningsuppgifter, som – utan att innefatta "konstitutionella befogenheter" enligt första stycket – har en sådan förankring i grundlagen, att de utan detta lagstöd inte skulle ha kunnat överlåtas till icke-svenskt organ. Tidigare har emellertid konstaterats att redan den utomordentligt vaga bestämmelsen i RF 1:8 ansetts förläna de statliga och kommunala *förvaltningsmyndigheterna* sådana "offentligrättsliga uppgifter" varom nu är fråga. Även en tämligen lös anknytning till grundlagen synes alltså göra andra stycket i RF 10:5 tillämpligt. Frågan är nu, i vad mån RF kan anses anförtro även andra typer av organ dylika uppgifter.

Enligt den ovannämnda bestämmelsen i RF 11:8 får rättskipnings- eller förvaltningsuppgift ej fullgöras av *riksdagen* i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Här förutsättes således att riksdagen kan ha grundlagsfästa förvaltningsuppgifter. (Som framhållits ovan, synes det däremot främmande för systemet att riksdagen ges rättskipningsuppgifter.) Exempel på sådana är den i RF 9:9 stadgade befogenheten att besluta om tillstånd i särskilda fall till förvaltnings- och förfogandeåtgärder avseende statens egendom samt det i 4:8 föreskrivna åliggandet att pröva fråga om medgivande till talan mot riksdagsledamot. Det rör sig emellertid här om direkta kompetensregler, som tillförsäkrar riksdagen en konkret angiven beslutanderätt, en "konstitutionell befogenhet". Som framgått (4.2.1), torde

samtliga riksdagens i RF angivna uppgifter falla under första stycket i RF 10:5. Däremot har såväl riksdagen som vissa av dess organ i RO tilldelats skilda uppgifter av förvaltningskaraktär.

*Regeringen* har, som påpekats (4.4.1), inom ramen för sin uppgift att styra riket (RF 1:6) och i sin egenskap av topporgan inom förvaltningshierarkien (jfr RF 11:6) åtskilliga förvaltande funktioner. Då dessa, som tidigare närmare utvecklats, inte i sin helhet synes kunna hänföras till kategorien "konstitutionella befogenheter", måste förutsättas att andra stycket i stället blir tillämpligt vid en överlåtelse. Trots att regeringen enligt grundlagens terminologi inte är en förvaltningsmyndighet – men väl en myndighet – har den alltså av olika regler i RF direkt eller indirekt framgående förvaltningsuppgifter, som får anses hänförliga till nämnda bestämmelse. – Även *enskilt statsråd,* företrädesvis departementschef, kan i begränsad utsträckning tilldelas förvaltningsuppgifter (se 4.4.3).

Det förhållandet, att endast *domstolarnas* verksamhet enligt RF:s terminologi torde kunna karakteriseras som rättskipning, innebär inte, att domstolarna vid sidan härav inte skulle kunna ha andra uppgifter. Varje domstolsuppgift kan inte rimligen betecknas som rättskipning. De inledande paragraferna i de allmänna förfarandelagarna på förvaltningsrättens område illustrerar detta. Medan förvaltningsprocesslagen (1971:291) gäller "rättskipning" i de uppräknade förvaltningsdomstolarna, tillämpas förvaltningslagen (1971:290) även i ärende hos domstol, om det avser domstolens "förvaltande verksamhet". Förvaltningslagen förutsätter alltså, att domstolarna – inte bara förvaltningsdomstolarna – i viss utsträckning har förvaltningsuppgifter. Exempel på sådana är personalärenden och ärenden angående utlämnande av allmänna handlingar. Även om domstolarna inte i RF explicit utpekas som handhavare av förvaltningsuppgifter utan som organ för rättskipning, torde lagstiftaren inte ha avsett att undantaga deras förvaltande uppgifter från tillämpningsområdet för RF 10:5 andra stycket. Det vore ju orimligt att härvidlag inte behandla identiska eller besläktade uppgifter likformigt endast av den anledningen, att vissa utföres av förvaltningsmyndighet och andra av domstol. Man torde få se saken så, att domstolarna genom olika stadganden i RF givits en sådan konstitutionell förankring som principiellt omfattar all deras verksamhet. De uppgifter som inte innefattar "konstitutionella befogenheter" enligt första stycket i 10:5 får anses falla under stadgandets andra stycke, oavsett om de tillhör kategorien rättskipning eller förvaltning. RF 1:8 får mot denna bakgrund endast anses innefatta en markering av domstolarnas huvuduppgifter.

De kommunala förvaltningsmyndigheterna sidoställes i RF 1:8 med sina statliga motsvarigheter och deras uppgifter behandlas ur den aktuella aspekten på samma sätt. *Kommunerna* – vilka enligt RF 11:6 andra stycket kan anförtros förvaltningsuppgifter – och deras verksamhet torde generellt ha den för tillämpning av RF 10:5 nödvändiga grundlagsanknytningen. I den mån deras befogenheter inte direkt och konkret anges i RF, med följd att stadgandets första stycke blir tillämpligt (se 4.6), får deras uppgifter, preciserade i normer av lägre dignitet, anses vara sådana som avses i andra stycket.

Något annorlunda ter sig bilden vad gäller sådana förvaltningsuppgifter som med stöd av RF 11:6 tredje stycket delegerats till bolag, förening,

samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Dessa *enskilda subjekt* har ingen förankring i RF vid sidan av denna allmänna beskrivning av de kategorier som kan vara mottagare av offentlig förvaltningsuppgift. RF tilldelar i och för sig inte dessa subjekt några uppgifter utan möjliggör endast, att de användes som medel för utövningen av den offentliga förvaltningen. I den mån de tilldelats sådana uppgifter, åligger det emellertid dem enligt RF 1:9 att iakttaga kraven på saklighet, opartiskhet och lika behandling av medborgarna vid tillämpningen av de lagar, förordningar och andra rättsliga normer, som de därvid har att följa. Grundlagen innefattar alltså en viss reglering av hur dessa uppgifter skall hanteras. Om en förvaltningsuppgift, som delegerats till enskilt subjekt, ansågs ligga helt vid sidan av RF:s regelsystem, blev följden, att uppgifterna skulle kunna överföras till icke-svenskt organ utan iakttagande av den särskilda beslutsordningen, medan däremot andra stycket i 10:5 skulle tillämpas, om samma förvaltningsuppgift ombesörjts av förvaltningsmyndighet. Ett sådant resultat kan rimligen inte ha åsyftats. Man torde i stället få antaga, att lagstiftaren velat tillskapa restriktioner för överlåtelse av svensk offentligrättslig uppgift, oavsett vem som vid tidpunkten för en tilltänkt överlåtelse handhar denna. Ett sådant betraktelsesätt utgår från att RF genom de olika regler vari dylika uppgifter omnämnes principiellt reserverat dem för svenska organ – primärt offentliga organ men med möjlighet till delegation till enskilt subjekt – och förutsätter, att begreppet "offentligrättslig uppgift" kan avgränsas utan att direkt kopplas till visst offentligt subjekt. Som ovan utvecklats beträffande begreppet förvaltningsuppgift, föreligger emellertid betydande svårigheter att uppfylla sistnämnda förutsättning.

Sammanfattningsvis synes sålunda kunna konstateras, att objekten för överlåtelse enligt RF 10:5 andra stycket – "offentligrättsliga uppgifter" enligt lagmotiven – inte förutsättes knutna till någon specifik typ av organ utan kan avse befogenheter, som tillkommer alla de olika subjekt som enligt RF kan fungera som utövare av offentlig förvaltning. Därmed blir det i RF 10:5 uppbyggda systemet heltäckande i enlighet med de i förarbetena redovisade intentionerna. Den beslutanderätt som direkt grundas på RF, de "konstitutionella befogenheterna", kan enligt första stycket endast i begränsad omfattning och under strängare förutsättningar beträffande beslutsordningen överlåtas till mellanfolkligt organ, medan övriga i RF omtalade rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, de "offentligrättsliga uppgifterna", enligt andra stycket kan delegeras under lindrigare förutsättningar och till en vidare krets av uppgiftsmottagare. Följden blir, att andra stycket får ett mycket vidsträckt tillämpningsområde, och att kravet på riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet kommer att omfatta överlåtelser av både väsentligare funktioner och tämligen triviala uppgifter. Huruvida detta är motiverat och härmed sammanhängande frågor diskuteras i de följande avsnitten.

## 7.2 Kvalitativ måttstock?

Av lagtexten framgår inte, att man avsett att uppställa särskilda krav på de offentligrättsliga uppgifternas omfattning och kvalitet, för att RF 10:5 andra stycket skall bli tillämpligt. Inte heller förarbetena ger uttryck för en sådan

uppfattning. GLB uttalade tvärtom, att andra stycket avsåg överlåtelse av uppgifter, som i stort sett torde vara "av mer alldaglig natur" (SOU 1972:15 s. 187). DepCh förklarade sig dela uppfattningen, att bestämmelserna huvudsakligen kunde förväntas komma till användning i sådana sammanhang. Till bemötande av remisskritik, vari behovet av en särskild beslutsordning med krav på kvalificerad majoritet under sådant förhållande ifrågasatts, underströk han emellertid, att tillämpningsområdet inte begränsades härtill. Eftersom bestämmelserna omfattade varje rättskipnings- och förvaltningsuppgift, som inte i RF knutits till ett där angivet organ, medgav de också överlåtelser av "ganska betydelsefulla funktioner" (prop. 1973:90 s. 365 f). Uttalandena citerades med gillande av KU (1973:26 s. 68).

I beaktande av lagtextens utformning och de klara motivuttalandena synes svårligen kunna hävdas att grundlagen i dag medger överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till icke-svenskt organ utan iakttagande av bestämmelserna i RF 10:5. Stadgandet är, som tidigare framhållits, heltäckande. Då uttrycket "offentligrättsliga uppgifter" synes användas i en tämligen vidsträckt mening (se 7.1), blir konsekvensen, att även mycket obetydliga förvaltningsuppgifter kommer att falla inom tillämpningsområdet för andra stycket.

Denna tolkning har emellertid ifrågasatts i vissa uttalanden i samband med godkännandet av 1964 års konvention rörande villkorligt dömda och villkorligt frigivna personer (övervakningskonventionen). Därvid uppkom en av lagrådet initierad principdiskussion angående frågan, om tillämpningsområdet för andra stycket i RF 10:5 trots allt fick anses begränsat till att avse endast offentligrättsliga uppgifter av viss omfattning och kvalitet. (Andra i detta ärende aktualiserade frågeställningar behandlas i avsnitt 7.3 och 7.4.)

Lagrådet hävdade här, att man vid sidan av de två huvudtyper av offentliga funktioner som avses i första resp. andra stycket av RF 10:5 hade att räkna med en tredje variant, omfattande mera bagatellartade uppgifter, vilka kunde överlåtas utan tillämpning av detta stadgande. Då det gällde att draga gränsen mellan offentligrättslig uppgift enligt andra stycket och uppgift av lägre dignitet, kunde viss ledning sökas i RF 10:2 första stycket och reglerna om normgivningsmakten. Om det för ratificering av en överenskommelse kräves, att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som ej avses i RF 10:5 första stycket, överlåtes till främmande organ och det enligt bestämmelserna i RF 8 kap. fordras att denna uppgiftsreglering sker i lag, borde man kunna utgå från att uppgiften är av den kvalitet, att andra stycket i RF 10:5 blir tillämpligt, och att den lag som normerar uppgiftsöverlåtelsen därför skall antagas i den i nämnda lagrum stadgade ordningen. I förlängningen av denna tankelinje låg enligt lagrådet, att regeringen – och inte riksdagen – kunde till främmande stat eller mellanfolkligt organ överlåta sådan mindre förvaltningsuppgift som inte föll inom området för riksdagens normgivningskompetens. Då de uppgifter som i det aktuella ärendet avsågs kunna överlåtas var av så kvalificerad art, att de måste regleras i lag, och då räckvidden av delegationen var betydande och medförde ett avsevärt suveränitetsintrång, rådde enligt lagrådet ingen tvekan om att uppgifterna ur denna aspekt var av det slag som avses i RF 10:5 andra stycket. (Prop. 1978/79:3 s. 86 ff.)

DepCh tog principiellt avstånd från lagrådets uppfattning, att vissa

förvaltningsuppgifter på grund av sin låga dignitet skulle kunna överlåtas till utländskt organ, utan att riksdagen förordnat om det genom beslut i den särskilda ordning som är föreskriven i RF 10:5 andra stycket. Lagrådets tolkning hade enligt DepCh inte något stöd vare sig i "lagrummets ordalydelse eller dess förarbeten". (Prop. 1978/79:3 s. 96 f.)

Justitieutskottet hänvisade i fråga om formen för riksdagens avgörande av ärendet till ett från KU inhämtat yttande. KU fann där, att "lagtext och motiv till stadgandet" inte gav anledning till någon tvekan om att rättskipnings- och förvaltningsuppgifter "av den storlek som avses med propositionen" var hänförliga till stadgandet i RF 10:5 andra stycket. (JuU 1978/79:12 s. 11, 15.)

Även om man inte explicit anslöt sig till lagrådets uppfattning om förekomsten även av mindre väsentliga uppgifter, som inte omfattas av andra stycket och vilkas överlämnande till icke-svenskt organ sålunda ej förutsätter iakttagande av den där stadgade beslutsordningen, ger uttalandet om uppgifternas "storlek" vid handen, att KU inte stått främmande för en sådan tanke. Lanserandet av kvalitets- och omfångskriteriet innebär uppenbarligen ett försök att anpassa tillämpningsområdet så att det kommer att ligga i linje med stadgandets syfte att möjliggöra överföring av vissa uppgifter till icke-svenskt organ, samtidigt som formella garantier till skydd för svensk suveränitet och svenska intressen uppställes, där så med hänsyn till den delegerade funktionens art är motiverat. Då snart sagt varje uppgift, som faktiskt ombesörjes av – eller åtminstone "naturligt" kunnat tillhöra – svensk domstol, svensk förvaltningsmyndighet eller annat svenskt organ för offentlig förvaltning (jfr 7.1), tycks ha den för tillämpligheten av andra stycket nödvändiga anknytningen till RF, synes utrymmet för delegation utan krav på särskild beslutsordning närmast obefintligt. Om inte någon annan begränsande princip uppställes, kommer bestämmelsen därför de facto att få ett väsentligt vidare tillämpningsområde än som är motiverat med hänsyn till dess syfte.

Vi delar uppfattningen, att den särskilda beslutsordningen bör reserveras för sådana uppgiftsöverlåtelser som ur suveränitetssynpunkt kan ha betydelse. Tillämpningsområdet bör anpassas till bestämmelsens ändamål. En sådan harmonisering bör emellertid inte åstadkommas genom en på lämplighetsöverväganden baserad fri rättstillämpning. Mot bakgrund av regelsystemets uppbyggnad och de motivuttalanden för vilka ovan redogjorts påfordras enlig vår mening en justering av lagtexten. Vårt förslag till lösning presenteras nedan i avsnitt 7.5.

## 7.3 Vilka uppgifter är "svenska"?

Då RF principiellt förbehåller svenska organ handhavandet av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, bygger detta givetvis på förutsättningen, att också uppgifterna är "svenska". Utan att det explicit framgår av lagtexten är föremålet för överlåtelse enligt RF 10:5 andra stycket naturligtvis endast svenska offentliga uppgifter. För att kunna avgöra huruvida stadgandet i ett visst fall är tillämpligt, måste man sålunda principiellt kunna avgöra, om den ifrågasatta överlåtelsen avser en "svensk" eller en "utländsk" uppgift.

Problemet torde främst bli aktuellt, då den presumtive uppgiftsmottagaren är en annan stat. Det är i sådant fall fråga typiskt kan uppkomma, huruvida verksamheten primärt är en uppgift för Sverige eller den främmande staten. Överlämnas däremot en offentligrättslig uppgift till ett subjekt tillhörande någon annan av de i RF 10:5 andra stycket angivna kategorierna, synes man kunna utgå från att uppgiften är "svensk". Då stadgandet tillämpades i samband med Sveriges tillträde till 1970 års konvention om patentsamarbete, utgick man sålunda utan diskussion från att de till internationella patentorgan överlämnade uppgifterna till sin art var "svenska". (Se prop. 1977/78:1 del A s. 150, 152, LU 1977/78:10 s. 64.) Däremot ställdes frågan på sin spets vid det andra av de två tillfällen då stadgandet tillämpats, nämligen i det nedan berörda ärendet rörande övervakningskonventionen, där det var fråga om överlåtelse av verkställighetsuppgifter till främmande stat.

För att avgöra vad som är en "svensk" uppgift kan man inte nöja sig med att undersöka vilka typer av verksamhet som vid ett aktuellt överlåtelsetillfälle faktiskt ombesörjes av svenska offentliga organ. Begreppet "svensk" uppgift förutsättes ha ett materiellt innehåll, som är oberoende av den existerande normgivningen. Vissa uppgifter antages till sin karaktär vara "svenska". Frågeställningen påminner i hög grad om den ovan (7.1) beträffande begreppet offentlig "förvaltningsuppgift" redovisade, och svårigheterna att därur utvinna några påtagliga resultat är desamma. Att finna några fasta kriterier för avgränsningen av uppgifter, som "naturligen" bör handhavas av svenska organ, är knappast möjligt. Vissa allmänna synpunkter kan dock anläggas på problemet.

Folkrättens allmänna regler om gränserna för en stats maktanvändning bildar en ram, utom vilken Sverige inte kan agera med anspråk på att fullgöra "svenska" uppgifter. I princip är det sålunda ingen svensk uppgift att agera på främmande stats område (territorialhögheten). Dock har Sverige rätt att i viss utsträckning bestämma över sina medborgare, även om dessa befinner sig utomlands (personalhögheten). Om dessa tämligen vaga principer sålunda markerar den yttersta gränsen för den svenska maktutövningen, är det dock uppenbart, att inte varje innanför denna gräns fallande uppgift måste betraktas som "naturligt svensk". Detta följer redan av det förhållandet, att den svenska territorial- och personalhögheten, som den nyss antydningsvis beskrivits, kan komma att kollidera med motsvarande utländska maktanspråk. En främmande stat kan, oberoende av den svenska personalhögheten, med åberopande av sin territorialhöghet göra gällande, att det är dess uppgift att bedöma vad en svensk medborgare företar sig inom dess område. På samma sätt kan den med stöd av sin personalhöghet hävda, att kontrollen av dess medborgares agerande i Sverige – trots den svenska territorialhögheten – primärt är en uppgift för vederbörandes hemland.

Det står alltså klart, att folkrätten endast i mycket begränsad omfattning ger vägledning, då det gäller att besvara den väckta frågan. Med hjälp av folkrättsliga principer kan man i stort sett endast avskilja vissa uppgifter, som helt saknar anknytning till Sverige och vilkas "utländska" karaktär är tämligen uppenbar. Att folkrätten medger Sverige rätt att utöva makt inom en viss sektor innebär sålunda inte, att inom denna fallande uppgifter nödvändigtvis måste anses typiskt "svenska". Uppgifterna kan ha en än starkare anknytning till främmande stat, som är folkrättsligt berättigad att

agera inom samma sektor. Det är alltså fullt rimligt, om man från svensk sida i en sådan situation konstaterar, att uppgiften är mera "utländsk" än "svensk", och att man därför avstår från att taga befattning med den; någon "överlåtelse" av svensk uppgift enligt RF 10:5 andra stycket blir det då inte fråga om. Avgörande blir alltså, om uppgiftens utförande primärt får anses vara ett svenskt eller ett utländskt intresse.

Det hittills enda tillfälle då frågeställningen aktualiserats i praxis var i samband med Sveriges anslutning till övervakningskonventionen (jfr 7.2) och antagandet av lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet. Lagen medger, att verkställigheten av en svensk dom på skyddstillsyn eller av frihetsberövande påföljd, som följts av villkorlig frigivning eller vård utom anstalt, efter beslut av kriminalvårdsstyrelsen eller regeringen överlåtes till den främmande stat där den dömde har eller tar hemvist. Överlåtelsen kan ske i form av antingen begränsad verkställighet, varvid Sverige behåller primäransvaret men det praktiska utförandet överlåtes till den främmande staten, eller fullständig verkställighet, innebärande att Sverige i princip definitivt avhänder sig den fortsatta verkställigheten av påföljden.

Lagrådet diskuterade i ärendet, huruvida det kunde anses vara fråga om överföring av sådan svensk förvaltningsuppgift som åsyftades i RF 10:5 andra stycket, då annat land anförtrotts att följande sin egen lagstiftning handha frågor om kriminalvård i frihet av där bosatta personer. Det var enligt lagrådet inte otänkbart, att situationer kunde uppkomma, där man borde godtaga resonemang av den typ, att uppgiften mera vore en fråga för mottagarlandet än för Sverige. I det aktuella fallet avvisades emellertid ett sådant synsätt, då det alltid måste vara en svensk uppgift att tillse, att en svensk brottmålsdom blev verkställd. Detta var enligt lagrådet ett primärt svenskt intresse, oavsett om verkställigheten ägde rum inom eller utom Sverige. (Prop. 1978/79:3 s. 90.)

DepCh intog en mera försiktig attityd. Om man i en fråga, som berör både Sverige och annat land, intar ståndpunkten, att de aktuella befogenheterna har en så stark anknytning till det andra landet, att avgörandet bör ligga hos dess myndigheter, kan man inte säga, att Sverige överlåter svensk rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till det andra landet. Sverige sätter i sådant fall endast en gräns för sina uppgifter. Bara om anknytningen är stark till Sverige och svag till det andra landet kan man med fog hävda, att regleringen innebär ett kringgående av det skydd för den svenska suveräniteten och för svenska intressen i övrigt som bestämmelsen i RF 10:5 andra stycket skall utgöra. Enligt DepCh var det i förevarande fall tveksamt, om domslandet hade det primära intresset av verkställighet i annat land av en dom på kriminalvård i frihet. Han erinrade därvid särskilt om att syftet med verkställighetssamarbetet var att underlätta den dömdes anpassning till samhället och att sörja för kontroll av hans uppförande under övervakningstiden. (Prop. 1978/79:3 s. 97 ff.)

KU instämde i vad både lagrådet och DepCh framhållit om att fall kan förekomma, där den uppgift som överlämnas inte kan anses beröra ett beaktansvärt svenskt intresse. Man anslöt sig emellertid till lagrådets uppfattning, att det här måste anses röra sig om svenska uppgifter. Särskilt påpekades att det var fråga om svenska medborgare, som tagit hemvist i

annat land, och att svenska myndigheter inte i fall av s. k. begränsad verkställighet avhändes all befattning med den fortsatta verkställigheten. Vid varje form av överlämnande kvarstod dessutom ett inte oväsentligt svenskt intresse därigenom att resning och nåd fortfarande kunde beviljas i Sverige. (JuU 1978/79:12 s. 16.)

Uttalandena i detta ärende illustrerar väl den relativism som präglar den aktuella frågeställningen. Enighet rådde om att man i det enskilda fallet får göra en bedömning, huruvida det till övervägande del är ett svenskt intresse, att uppgiften utföres, eller om anknytningen till annan stat är starkare. Ställningstagandet i det berörda ärendet kan emellertid möjligen anses ge vid handen, att det behov av skydd för den svenska suveräniteten och svenska intressen som RF 10:5 andra stycket skall tillgodose normalt gör sig särskilt starkt gällande inom straffrättens område. Lagrådet uttalade, som framgått, kategoriskt, att det alltid var en svensk uppgift att tillse, att en svensk brottmålsdom blir verkställd, medan KU tycks ha velat förse sitt principiella instämmande med vissa reservationer, då man åberopade vissa ytterligare moment, som i det konkreta fallet talade för att RF 10:5 andra stycket var tillämpligt. I sammanhanget bör dock påpekas, att stadgandet över huvud inte aktualiserats i liknande fall, t. ex. beträffande 1972 års europeiska konvention om överförande av lagföring i brottmål och den i anslutning därtill antagna lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

Samma skäl som talar för att vissa straffrättsliga uppgifter, som berör både svenska och utländska intressen, ur svensk synpunkt primärt får anses som inhemska, gör sig gällande även inom andra rättsområden. Det är t. ex. uppenbart, att de förvaltningsuppgifter som Sverige genom överenskommelsen med Norge och Finland i fråga om gränstullsamarbete överlåtit till myndigheter i dessa stater till sin karaktär är "svenska"; se lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat samt de anslutande kungörelserna 1959:591 och 1963:2 om gränstullsamarbete med Norge resp. Finland. Detsamma gäller t. ex. befogenhetsöverlåtelserna enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Över huvud synes försiktighet påkallad, då det är fråga om förvaltningsuppgifter av politirättslig karaktär. Utgångspunkten bör här vara, att uppgifterna får anses vara "svenska", och att det suveränitetsskydd som RF 10:5 andra stycket erbjuder sålunda skall aktualiseras.

Vad däremot gäller regleringen av enskilda subjekts inbördes mellanhavanden synes allmänt sett knappast samma skäl föreligga att i frågor, som också berör annat land, på detta sätt hävda det svenska intresset. Klart är att Sverige inte genom att i sin normgivning rörande internationell privat- och processrätt ålägga svenska domstolar att tillämpa utländsk rätt – vars innehåll sålunda bestämmes av främmande stat – kan anses ha överlåtit någon beslutanderätt till utlandet. I stället får man se saken så, att Sverige ansett, att anknytningen till annan stat inom ett rättsområde är så stark, att utländsk rätt bör tillämpas; i vilka fall detta bör ske bestämmes genom svenska nationella rättsregler. Att utländska domar och andra avgöranden enligt svenska regler blir giltiga i Sverige torde i allmänhet inte heller kunna anses innefatta en uppgiftsöverlåtelse till annan stat. Det förhållandet, att Sverige enligt lagen

(1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden godtar faderskapsfastställelser i de övriga nordiska länderna – även i åtskilliga fall där ärendena har stark svensk anknytning – har t. ex. inte aktualiserat tillämpning av RF 10:5 andra stycket. Beträffande civilrättsliga regler, enligt vilka utländska avgöranden blir gällande här i riket, bör också påpekas att dessa inte alltid baseras på en internationell överenskommelse. Att i sådant fall tala om en "överlåtelse" till utländskt organ, som alltså över huvud inte behöver vara medvetet om att dess avgöranden tillerkännes speciell verkan enligt svensk rätt – att det i denna mening "mottagit en uppgift" – kan förefalla egendomligt.

I korthet kan den ovan förda diskussionen sammanfattas sålunda. Frågan om vilka uppgifter som är "svenska" uppkommer främst vid en ifrågasatt överlåtelse till främmande stat, som också beröres av verksamheten. Svaret blir beroende på vilken av de båda staterna som får anses ha det starkaste intresset i saken. Är uppgiften "naturligen" svensk, föreligger en överlåtelse, som skall ske enligt reglerna i RF 10:5 andra stycket. Om så inte är fallet, innefattar ett ställningstagande enligt vilket Sverige avstår från att befatta sig med saken endast, att Sverige sätter en gräns för sin verksamhet. Inom rättsområden, där det normalt föreligger ett starkt svenskt statsintresse, såsom inom straff- och politirätten, ter det sig naturligare att förutsätta, att uppgiften är svensk, än inom t. ex. civilrätten. Utgångspunkten för bedömningen bör vara grundlagsstadgandets syfte att skydda den svenska suveräniteten och väsentligare svenska intressen. En tillämpning av överlåtelsereglerna i situationer, där Sverige ensidigt har gjort den värderingen, att utländsk rätt skall tillämpas, eller där anknytningen till annan stat är så stark, att utländska avgöranden bör tillerkännas giltighet i Sverige, torde vanligen kunna sägas ligga vid sidan av detta syfte.

## 7.4 Avses endast direktöverföring av uppgift?

I det i närmast föregående avsnitt uppmärksammade ärendet om Sveriges tillträde till övervakningskonventionen aktualiserades ytterligare en fråga angående tillämpningsområdet för RF 10:5. Genom den svenska anslutningen till konventionen och antagandet av lagen om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet överläts inte omedelbart någon uppgift till icke-svenskt organ. Lagen öppnar, som framgått, endast möjlighet för kriminalvårdsstyrelsen eller regeringen att, efter prövning i varje enskilt fall, överlåta verkställigheten av vissa svenska brottmålsdomar till främmande stat. I ärendet tycks enighet ha rått om att redan ett sådant riksdagsbemyndigande innefattar överlåtelse av offentligrättslig uppgift enligt RF 10:5 andra stycket (prop. 1978/79:3 s. 90 f, 97, JuU 1978/79:12 s. 15). Även om detta måhända inte otvetydigt framgår av stadgandets lydelse, skulle en annan tolkning vara oförenlig med dess syfte att värna om den svenska suveräniteten och svenska intressen. Som särskilt underströks av lagrådet, har riksdagen, sedan lagen väl antagits, inte längre någon möjlighet att kontrollera i vad mån uppgifter överlåtits på annan stat.

Vi delar den uppfattning som kommit till uttryck i berörda ärende. Enligt våra direktiv bör också övervägande angående en justering av lagtexten ske

från utgångspunkten, att paragrafen skall tillämpas även i dylika fall. Vårt förslag till ett förtydligande av lagtexten härvidlag redovisas nedan i avsnitt 7.5 in fine.

## 7.5 Överväganden

RF 10:5 andra stycket har en dubbel funktion vad gäller regleringen av de där avsedda offentligrättsliga uppgifterna. Bestämmelsen innefattar det nödvändiga bemyndigandet för att sådana uppgifter över huvud skall kunna överlåtas till icke-svenskt organ, samtidigt som den genom angivande av presumtiva uppgiftsmottagare och uppställande av krav på beslut med kvalificerad majoritet inskränker delegationsmöjligheterna. Då grundlagen anses förbehålla svenska organ handhavandet av offentligrättsliga uppgifter i en mycket vid mening, har delegationsbemyndigandet måst utsträckas i motsvarande mån.Genom att man inte separerat bemyndigandet från begränsningsreglerna, har också dessa senare fått samma vidsträckta tillämpningsområde. Kravet på riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet har därmed kommit att avse även tämligen obetydliga överlåtelser, som ligger helt vid sidan av stadgandets syfte att skydda svensk suveränitet och svenska intressen.

Av det nyss anförda framgår att en anpassning av lagtexten till intentionerna bakom bestämmelsen inte kan åstadkommas genom att den nuvarande konstruktionen i princip bibehålles men justeras vad gäller beskrivningen av delegationsobjektet. En isolerad korrigering härvidlag, innebärande att endast mera kvalificerade uppgifter skulle omfattas av bestämmelsen, skulle inte bara möjliggöra den önskvärda begränsningen av tillämpningsområdet för reglerna om särskild beslutsordning utan samtidigt rycka undan det grundläggande stödet för delegation av mindre väsentliga uppgifter. Konsekvensen skulle alltså bli, att RF helt förbjöd överlåtelse av uppgifter, som saknar intresse ur synpunkten att skydda den svenska suveräniteten och svenska intressen, men under angiven förutsättning medgav delegation av ur denna aspekt betydelsefullare funktioner. För att undgå denna effekt vid ett val av den antydda lösningen tvingas man hävda existensen av en kategori av offentligrättsliga uppgifter, som över huvud inte har sådan anknytning till grundlagen, att de enligt RF kan anses förbehållna svenska organ. Som ovan utvecklats, synes stöd för sistnämnda uppfattning svårligen kunna uppbådas i lagtext och förarbeten. För att uppnå det tillstånd härvidlag, som alltså är förutsättning för att lydelsen av andra stycket i RF 10:5 skall kunna justeras enligt ovan, skulle man tvingas till sådana ingrepp i RF:s grundläggande regelsystem varigenom klargjordes att endast väsentligare funktioner är principiellt fredade från delegation till icke-svenskt organ. Då en dylik genomgripande reformering inte kan ifrågakomma i detta sammanhang, måste också lösningen på det aktuella problemet sökas på andra vägar.

Det enligt vår mening lämpligaste sättet att tillfredsställa reformbehovet är, som antytts, att bryta sambandet mellan stadgandets bemyndigandedel och den del som avser spärrar mot överlåtelser. Tillämpningsområdet för den förra bör omfatta alla offentligrättsliga uppgifter, medan den senare bör

reserveras för mera väsentliga funktioner. Dock synes den modifikationen böra göras, att de föga ingripande begränsningar, som avser kretsen av möjliga uppgiftsmottagare, göres generellt tillämpliga; någon anledning att över huvud medge överlåtelse till annat subjekt än de nu angivna synes inte föreligga. Den grundläggande strukturen skulle alltså bli en inledande bestämmelse, som principiellt medger överlåtelse av sådan rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som inte faller under första stycket "till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet", följd av en regel med krav på riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet vad gäller överlåtelse av för svenska intressen väsentligare och ur suveränitetssynpunkt känsligare funktioner.

Frågan är då, hur tillämpningsområdet för föreskrifterna om särskild beslutsordning skall bestämmas. En möjlighet vore att ta fasta på den tanke som framkom i lagrådets yttrande i det ovan berörda ärendet angående Sveriges anslutning till övervakningskonventionen. Det kvalificerande kriteriet skulle alltså utformas i anslutning till bestämmelsen i RF 10:2 första stycket om riksdagens medverkan vid ingående av traktater och reglerna om normgivningsmakten i 8 kap. Spärregeln skulle enligt denna metod i första hand omfatta överlåtelse av sådan rättskipnings- eller förvaltningsuppgift beträffande vilken föreskrifter enligt RF skall ges i lag. Fullföljes den av lagrådet anvisade anknytningen till RF 10:2, skulle tillämpningsområdet vidare inkludera delegation av uppgifter, som enligt RF inte nödvändigtvis måste lagregleras men som faktiskt är normerade i lag. En total parallell med bestämmelsen i RF 10:2 första stycket kräver slutligen också beaktande av dess sista led och skulle innefatta en frikoppling från ett exklusivt beroende av reglerna om normgivningsmakten. Enligt nämnda stadgande fordras riksdagens godkännande även av överenskommelse, som "i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta". Överförd på den tänkta nya regleringen i 10:5 andra stycket skulle bestämmelsen innebära, att överlåtelse av en uppgift till icke-svenskt organ skulle kräva beslut med kvalificerad majoritet inte bara om nya lagregler eller lagändring skulle erfordras utan även om t. ex. riksdagens anslagsmakt skulle behöva aktualiseras i samband med överlåtelsen. (Här avses givetvis inte det fallet, att själva uppgiften består i att bevilja anslag av svenska medel; en sådan överlåtelse skulle falla under första stycket i RF 10:5.) Därmed skulle karakteristiken komma att delvis bygga på moment, som inte direkt tar fasta på hur kvalificerad själva uppgiften är, vilket innebär ett avsteg från syftet med den reformerade regeln. Det kan nämnas, att lagrådet tog sin utgångspunkt i RF 10:2 första stycket in extenso men i det fortsatta resonemanget enbart anknöt till de delar som berör normgivningsmakten.

Även om man kopplade tillämpningsområdet för regeln om beslut med kvalificerad majoritet i RF 10:5 andra stycket enbart till de delar av 10:2 första stycket som sammanhänger med riksdagens normgivningsmakt, får metoden anses behäftad med vissa svagheter. Visserligen kan det väl sägas, att de föreskrifter som enligt RF obligatoriskt skall ges i lag avser ämnen av större betydelse eller, om man så vill, viktigare uppgifter. I tämligen stor utsträckning medges emellertid enligt RF 8 kap. att riksdagen bemyndigar regeringen, någon gång även kommun, att normera även väsentliga offentligrättsliga uppgifter; riksdagen kan därvid även ge sitt tillstånd till

subdelegation till förvaltningsmyndighet eller kommun. Härtill kommer att regeringen redan genom sin direkt på RF grundade s. k. restkompetens har möjlighet att i förordning bestämma om betydelsefulla uppgifter, särskilt sådana som avser verksamhet av principiellt gynnande karaktär, t. ex. gällande understöd, bidrag, vård och utbildning. Åtskilliga ur den svenska suveränitetens och de svenska intressenas synpunkt väsentliga funktioner skulle därmed enligt den tänkta lösningen kunna överlåtas till icke-svenskt organ utan riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet. Tillämpningsområdet skulle alltså ur denna aspekt bli alltför begränsat och i väsentlig mån komma att avvika från gällande ordning.

Samtidigt leder en lösning i linje med lagrådets tankegång till att kravet på särskild beslutsordning i andra fall skulle utsträckas onödigt långt. Varje uppgift, som faktiskt reglerats i lag, även om så ej erfordrats enligt RF, skulle, om man anknyter till den i RF 10:2 första stycket valda konstruktionen, komma att omfattas. Den existerande lagstiftningen innehåller emellertid föreskrifter om uppgifter av mycket varierande art, alltså också mycket triviala sådana. Detta kan bero på att riksdagen av en eller annan anledning använt sin allmänna befogenhet att lagstifta även inom regeringens s. k. primära normgivningsområde men framför allt naturligen på att en mindre väsentlig uppgift ofta kan stå i ett direkt samband med en viktigare sådan, som obligatoriskt eller i vart fall lämpligen bör regleras i lag. Även om riksdagen enligt RF 10:2 måste lämna sitt godkännande till en internationell överenskommelse av den anledningen, att denna påfordrar en lagändring, synes det inte befogat att generellt kräva beslut med kvalificerad majoritet enligt 10:5 andra stycket endast därför att en helt trivial uppgift, angiven i den aktuella lagen, som ett led i överenskommelsens realiserande överlåtes till icke-svenskt organ. Metoden synes således även ur denna aspekt mindre lämplig.

Vi förordar, att tillämpningsområdet för regeln om särskild beslutsordning vid överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter bestämmes med användande av ett kriterium, som *direkt* tar sikte på uppgifternas art och markerar, att dessa skall vara så väsentliga, att de inte utan vidare kan överlåtas till icke-svenskt organ. Kriteriet bör vara oberoende av vilket organ som vid överlåtelsetillfället har uppgiften och oberoende av i vilken typ av normer föreskrifter om uppgiften finnes. Det förefaller därvid naturligt att knyta an till ett annat stadgande i RF, som just avser delegation av beslutskompetens och som innefattar restriktioner beträffande överlåtelse av viktigare funktioner.

Enligt RF 11:6 tredje stycket kan förvaltningsuppgift – samma term som användes i 10:5 – överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften *myndighetsutövning* skall det ske med stöd av lag. Behovet av speciella garantier gör sig rimligen främst gällande, då enskilt subjekt ges befogenhet att med stöd av offentligrättsliga regler utöva "offentlig makt". Det är i sådant fall försiktighet är påkallad, med hänsyn till att viktiga regler om handläggningen av ärenden hos myndighet, om insyn och om kontroll helt eller delvis bortfaller vid en delegation till enskilt subjekt. Begreppet myndighetsutövning har alltså här använts för att definiera sådana särskilt viktiga funktioner som inte utan lagstöd får överföras till enskilt subjekt.

På motsvarande sätt har det i RF 11:7 stadgade förbudet mot inblandning i

förvaltningsmyndigheternas verksamhet avgränsats (bl. a.) med hjälp av detta begrepp. Därmed markeras att regeringen och övriga myndigheter liksom de representativa politiska församlingarna inte får bestämma hur förvaltningsmyndigheterna skall besluta i konkreta ärenden, som är speciellt känsliga ur rättsskyddssynpunkt, och där det därför i överensstämmelse med den svenska rättstraditionen befunnits särskilt angeläget att befästa myndigheternas självständiga och oberoende ställning.

Tekniken att avgränsa väsentligare offentligrättsliga uppgifter, för vilka särskilda regler ansetts böra gälla, med hjälp av termen myndighetsutövning är numera väletablerad. Den inleddes med förvaltningslagen (1971:290), i vars 3 § ges en definition av vad som i förarbetena men inte i själva lagtexten betecknas som myndighetsutövning ("utövning av befogenhet att ... bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande"). Förutom i de nämnda grundlagsstadgandena förekommer termen i flera andra efter förvaltningslagens tillkomst antagna författningsbestämmelser, bl. a. i skadeståndslagen, brottsbalken (17 och 20 kap.), JO-instruktionen, lagen om JK:s tillsyn och lagen om offentlig anställning.

Begreppet har principiellt samma betydelse i de olika sammanhang där det förekommer, låt vara att dess räckvidd genom skilda tillägg och modifikationer i resp. författningstext varierar något. Även om vissa svårigheter naturligen kan föreligga att i det enskilda fallet fastställa dess innebörd, får begreppet numera genom uttalanden i lagmotiv, litteratur och praxis anses ha vunnit påtaglig stadga. Anledning saknas att här upprepa vad som sålunda uppnåtts beträffande preciseringar av det redan nu i RF förekommande begreppet. Understrykas bör emellertid att både betungande och gynnande beslut, innefattande antingen direkta eller indirekta handlingsmönster, anses utgöra resultat av myndighetsutövning, under förutsättning att någon form av tvång kan tillgripas eller adressaten i vart fall befinner sig i något slag av beroendeförhållande till det beslutsfattande organet. Schematiskt kan man säga, att en offentligrättslig uppgift innefattar myndighetsutövning, då verksamheten i väsentlig mån – positivt eller negativt – påverkar utomståendes personliga eller ekonomiska förhållanden.

Termen myndighetsutövning lämpar sig enligt vår mening väl som kvalifikationskriterium, då det gäller att beskriva de rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte bör kunna överlåtas till icke-svenskt organ utan att en betryggande riksdagsmajoritet står bakom åtgärden. Den särskilda beslutsordningen skulle därmed reserveras för delegation av uppgifter, vilkas utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. Man bör därvid, på samma sätt som i RF 11:6, använda termen myndighetsutövning utan avgränsande tillägg av typ "mot enskild", eftersom tillämpningsområdet bör omfatta överföring inte bara av beslutanderätt, som kan användas för att dirigera svenska medborgares handlande, utan också av befogenheter, som kan brukas i syfte att påverka den svenska offentliga verksamheten.

Den av oss sålunda rekommenderade lösningen torde inte bara innebära, att lagtexten på ett mera adekvat sätt återger tankarna bakom andra stycket i RF 10:5. Den synes också väsentligt förenkla den praktiska hanteringen av

stadgandet. Eftersom överföring av varje offentligrättslig uppgift enligt bestämmelsens nuvarande lydelse fordrar beslut med kvalificerad majoritet, tvingas riksdagen för det första att i det enskilda fallet söka fastställa innebörden av detta i åtskilliga hänseenden oklara begrepp. Finner man att det rör sig om en sådan uppgift, blir konsekvensen för det andra, att den mera komplicerade beslutsordningen måste följas, även om uppgiften är så trivial, att en delegation över huvud inte kan anses ha någon betydelse för den svenska suveräniteten. Med den skisserade ordningen reduceras problemet. Något behov av att bestämma vad som avses med offentligrättslig uppgift i allmänhet föreligger inte längre. Visserligen tvingas man i stället att identifiera de uppgifter som innefattar myndighetsutövning, men detta problem är dock mera hanterligt; som ovan påpekats, rör det sig om ett i svensk lagstiftning väletablerat begrepp. In dubio bör man naturligtvis använda sig av den särskilda beslutsordningen. Om det emellertid i ett visst fall står klart, att det inte kan vara fråga om myndighetsutövning, bortfaller med den förordade lösningen tvånget att tillgripa ett onödigt komplicerat beslutsförfarande.

Det kan enligt vår uppfattning också ligga ett värde i att de båda reglerna om delegation av offentligrättsliga uppgifter i RF 11:6 tredje stycket och 10:5 andra stycket genom en sådan reform skulle få exakt samma struktur. Härigenom skapas ökad konsekvens och harmoni i systemet. Båda bestämmelserna kommer att inledas med ett allmänt *bemyndigande* att överlåta förvaltningsuppgift – i det senare stadgandet även rättskipningsuppgift (se nedan) – till vissa uppräknade subjekt. Detta följs sedan av en *spärregel,* som genom uppställande av speciella formkrav hindrar, att viktigare uppgifter innefattande myndighetsutövning alltför enkelt frånhändes de organ som i grundlagen principiellt tilldelats dem. Det bör särskilt understrykas, att då rättskipning generellt får anses innefatta myndighetsutövning, spärregeln härvidlag automatiskt träder i funktion.

Överlåtelseobjektet bör i analogi med vårt förslag avseende första stycket anges som rättskipnings- eller förvaltningsuppgift, som "ej direkt grundar sig på denna regeringsform"; offentligrättsliga uppgifter, som har karaktär av "konstitutionella befogenheter", faller alltså utanför. Av *bemyndigandet* bör framgå att beslutanderätten, liksom hittills, principiellt ligger hos riksdagen. En överlåtelse till vilken riksdagen ej medverkat bör inte ifrågakomma. Som framgått ovan (7.4), bör emellertid inte krävas att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. En sådan behöver inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut. Riksdagen måste vara oförhindrad att i lag – som skedde i ärendet angående övervakningskonventionen – uppdraga åt regeringen eller annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet. Detta bör klart framgå av lagtexten. Vi föreslår därför en inledande regel om att överlåtelse av offentligrättslig uppgift till angivna icke-svenska organ kan ske "genom beslut av riksdagen", kompletterad med en bestämmelse om att riksdagen får "i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse".

Angivna förhållande bör också avspeglas i *spärregeln.* Kravet på iakttagande av den särskilda beslutsordningen bör givetvis gälla inte bara då riksdagen direkt överför en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift avseende myndighetsutövning till icke-svenskt organ utan även då man ger regeringen

eller annan myndighet möjlighet att besluta om överlåtelse i konkreta fall. Om man i anslutning till stadgandets nuvarande ordalydelse anger, att riksdagen skall "förordna om *det*" genom beslut i särskild ordning, kan möjligen skapas ett intryck av att det kvalificerade beslutsförfarandet endast avser fall av direktöverföring. Vi föreslår, att man i stället väljer formuleringen, att "riksdagens förordnande" skall ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Det citerade uttrycket syftar då klarare på såväl beslut om direktöverlåtelse som beslut att bemyndiga myndighet att i enskilt fall föranstalta om överlåtelse; i båda fallen är det fråga om ett "förordnande" från riksdagens sida. Vad gäller det i stadgandets sista mening angivna förfarandealternativet – iakttagande av den ordning som gäller för stiftande av grundlag – kan den nuvarande formuleringen "beslut i fråga om sådan överlåtelse" i princip bibehållas, men i tydlighetens intresse bör uttryckligen anges, att "riksdagens beslut" avses.

Vi förordar på basis av redovisade överväganden, att andra stycket i RF 10:5 ges följande lydelse:

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.

# III Konstitutionella frågor i samband med konventionsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande

## 8 Frågeställningarna

Utgångspunkten för den i direktiven väckta frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för RF 10:5 är, att Sverige ingår en internationell överenskommelse, vilken kan ändras genom majoritetsbeslut, som blir bindande för samtliga konventionsstater. Genom att ansluta sig till en sådan konvention förbinder sig alltså Sverige att införa de sålunda beslutade ändringarna i sin interna rättsordning. En underlåtenhet att införliva ändringen med svensk rätt skulle innebära ett brott mot åtagandena i överenskommelsen. Då det av praktiska eller sakliga skäl kan vara omöjligt eller åtminstone förenat med avsevärda olägenheter att frånträda konventionen innan ändringarna träder i kraft, befinner man sig ofta i den situationen, att handlingsutrymmet är begränsat. Sverige tvingas realiter att vidbliva överenskommelsen och att infria sina folkrättsliga förpliktelser genom att överföra den beslutade ändringen till svensk rätt.

Bundenheten är alltså endast *folkrättslig*. Det är handlingsfriheten för Sverige som stat som påverkas. Ändringarna kommer inte automatiskt att tillämpas internt i Sverige. En svensk anslutning till en sådan traktat innebär sålunda i och för sig inte någon formlig överlåtelse av beslutanderätt till icke-svenskt organ. Genom konventionen tillskapas inte organ av överstatlig karaktär. Den svenske normgivaren är bibehållen sin befogenhet att bestämma innehållet i svenska föreskrifter, men möjligheten att befria sig från den folkrättsliga förpliktelsen att inkorporera ändringarna eller transformera dem till svensk rätt kan, som påpekats, vara ytterst begränsad.

Förekomsten av ett mer eller mindre uttalat faktiskt tvång att i svenska normer omsätta en enligt konventionen antagen ändring aktualiserar två i grunden olikartade men i praktiken besläktade problem. Det ena är den i direktiven primärt uppmärksammade frågan om Sverige, utan att särskilda regler till skydd för den svenska suveräniteten uppställes, bör kunna *ingå överenskommelser,* som i praktiken innebär, att bestämmanderätten över innehållet i svenska författningar överlåtes till internationellt organ. Det andra gäller *utformningen av svenska föreskrifter,* tillskapade i samband med att Sverige ansluter sig till en traktat, och avser frågan, huruvida det är möjligt att *inkorporera framtida ändringar* i traktaten och om i så fall inte sådant beslut måste omgärdas av särskilda garantier.

En fundamental *skillnad* mellan de båda problemen består däri, att det

förra baseras på förutsättningen, att den svenske normgivaren vid varje ändringstillfälle tar ställning till frågan om ändringens införlivande med svensk rätt – låt vara att han alltså i realiteten kan ha små möjligheter att underlåta att på detta sätt effektuera det av annan fattade ändringsbeslutet – medan det senare avser normgivarens möjligheter att i förväg föreskriva, att ändringarna automatiskt skall överföras till den interna rättsordningen. En *beröringspunkt* mellan frågorna framkommer emellertid, då man i praktiken skall avgöra huruvida det av tidsskäl är möjligt att, utan att åsidosätta de folkrättsliga förpliktelserna, överföra ändringarna till svensk rätt genom särskilt normgivningsbeslut vid varje tillfälle då konventionen ändras. Finnes det tidsmässigt utrymme för sådan normgivning i vanlig ordning, behöver man endast ta ställning till den första frågan. Träder däremot ändringen enligt konventionen i kraft omedelbart eller inom så kort tid, att man inte hinner införliva den med svensk rätt med tillämpning av normalt normgivningsförfarande, aktualiseras även den senare frågan. Artskillnaden mellan frågorna kan alltså i praktiken framstå som en gradskillnad; i båda fallen är det fråga om att bedöma de konstitutionella konsekvenserna av åtgärder varigenom den svenske normgivarens reella handlingsfrihet begränsas.

Vi behandlar nedan de båda situationerna var för sig trots deras inbördes samband. Den främsta anledningen härtill är, att en eventuell lösning lagstiftningsvägen av de två frågorna av sakliga och systematiska skäl inte lämpligen kan ske i en gemensam formel utan måste beröra två olika stadganden i RF 10 kap. (2 resp. 5 §). Först diskuteras sålunda frågan, om krav på särskild beslutsordning m. m. bör uppställas redan för *ingående av internationella överenskommelser* med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande (10), och därefter huruvida det är möjligt att *fatta ett svenskt normgivningsbeslut,* varigenom framtida ändringar i en konvention inkorporeras, och om i så fall särskilda villkor beträffande beslutsordning m. m. bör uppställas för sådant förfarande (11). Som bakgrund till resonemangen kring de båda frågorna utvecklar vi inledningsvis något närmare vad som avses med uttrycket "förenklat ändringsförfarande" (9).

# 9 Olika typer av förenklade ändringsförfaranden

1969 års konvention om traktaträtten (art. 9 och 39) ger uttryck för det traditionella sättet att antaga och ändra internationella överenskommelser. Beslut fattas enligt dessa regler vid en diplomatisk konferens, varvid två tredjedels majoritet kräves. För att en konvention resp. en ändring skall bli bindande för en stat fordras normalt dessutom en särskild viljeförklaring (ratifikation el. motsv.) från regeringens sida, för svenskt vidkommande ofta föregången av riksdagens godkännande.

I traktater förekommer flera olika typer av avvikelser från denna ordning. De innebär i varierande grad förenklingar i förhållande till det traditionella förfarandet. Inbördes företer de betydande differenser vad gäller olika moment i beslutsförfarandet. *Det beslutande subjektet* kan endera vara de till konventionen anslutna staterna eller ett organ inom en genom konventionen tillskapad internationell organisation. Beträffande *beslutsordningen* kan krävas enhällighet eller olika slag av kvalificerad majoritet. *Ändringsbeslutets räckvidd* kan vara begränsad till att avse viss artikel i en konvention eller en bilaga till denna, men det förenklade förfarandet kan också stå öppet för en mera genomgripande traktatsrevision. *Möjligheterna för en stat att undgå följderna av en ändring* växlar likaså; ibland är reglerna sådana, att man blir bunden av de förändrade bestämmelserna, medan man i andra fall kan frigöra sig härifrån genom att inom viss tid avge särskild förklaring, något som stundom automatiskt medför, att man lämnar samarbetet.

Metoderna för att konstruera ändringsförfaranden, som är mindre komplicerade än den traditionella ordningen och i denna mening kan karakteriseras som "förenklade", är således legio. En och samma konvention innehåller ofta flera typer av ändringsprocedurer, hänförliga till olika delar av det aktuella regelkomplexet. Vi skall för att illustrera det sagda i största korthet ange några exempel på olika varianter.

Enligt vissa konventioner skall ändringsförslag behandlas och antagas efter en särskild beslutsprocedur inom en internationell organisation, varvid det emellertid slutligt ankommer på avtalsslutande part själv att genom ett särskilt beslut avgöra, om man vill bli bunden av ändringen. Ett exempel på en överenskommelse, som härvidlag erbjuder ansluten stat ett långtgående skydd, är 1980 års konvention om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten (SÖ 1982:14), vilken tillerkänner varje part vetorätt; invändning från en part medför sålunda, att ändringsförslaget faller. Samma ordning utgör huvudregel vid ändringar i EFTA-konventionen (SÖ 1960:1).

Även förfaranden, enligt vilka ändringar slutgiltigt kan beslutas inom en internationell organisation (av dess generalförsamling, styrelse, råd el. motsv.), kan innefatta rätt för fördragsslutande part att – genom sin representant i det beslutsfattande organet – hindra varje ändring. Så blir fallet, om ändringsklausulen uppställer krav på enhällighet inom organet. Exempel på denna metod erbjuder 1975 års konvention angående upprättande av ett europeiskt rymdorgan (SÖ 1976:53), enligt vilken rymdorganets råd tillagts befogenhet att genom enhälligt beslut ändra flertalet av konventionens bilagor. En liknande beslutanderätt har i 1974 års avtal om ett internationellt energiprogram (SÖ 1975:50) anförtrotts den genom avtalet upprättade styrelsen. EFTA-rådet kan på motsvarande sätt i särskilt angivna fall besluta om ändring i EFTA-konventionen och dess bilagor.

Störst intresse tilldrar sig i förevarande sammanhang överenskommelser, som kan ändras genom majoritetsbeslut, och där priset för att stå utanför beslutet blir så högt, att något verkligt alternativ inte föreligger. Att konsekvenserna emellertid kan variera kan illustreras med några exempel.

I vissa fall undgår minoriteten att bli bunden av ändringen men upphör i stället automatiskt att vara part. Enligt 1969 år skeppsmätningskonvention (SÖ 1979:6) kan sålunda församlingen eller en särskild ändringskonferens i vissa fall antaga ändringsförslag, vilka sedan skall tillställas de fördragsslutande regeringarna för godkännande; en ändring träder i kraft viss tid efter det att den godtagits av två tredjedelar av dessa. Vid antagandet av ändringsförslaget kan församlingen eller ändringskonferensen besluta, att ändringen är av sådan betydelse, att den regering som förklarar sig inte godtaga denna skall upphöra att vara part.

En liknande effekt kan uppkomma vid ändringar enligt 1980 års fördrag om internationell järnvägstransport (COTIF; se DsJu 1983:12). Av generalförsamlingen beslutade ändringar anges i ett protokoll. Sedan detta accepterats av mer än två tredjedelar av medlemsstaterna, träder däri angivna beslut i kraft vid utgången av en frist, som generalförsamlingen bestämmer. De i fördragets bihang upptagna enhetliga rättsreglerna för avtal om internationell järnvägsbefordran av resp. resande och resgods (CIV) och gods (CIM), vilka enligt fördraget utgör integrerande delar av detta, upphör då att gälla för trafik med och mellan de medlemsstater som inte har deponerat ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument. Medlemsstat, som inte vill underkasta sig en ändring, uteslutes alltså formellt inte ur organisationen men kommer i praktiken att ställas utanför samarbetet. (Denna verkan kan dock hävas genom att ändringen i efterhand biträdes.)

COTIF innehåller också en variant enligt vilken ändring beslutas med majoritet men med möjlighet att säga upp överenskommelsen, innan ändringen träder i kraft. Beträffande vissa angivna bestämmelser beslutar ett revisionsutskott inom organisationen om ändringsförslag, vilket delges medlemsstaterna. Om inte minst en tredjedel av dessa reser invändning mot beslutet, träder ändringen i kraft för samtliga parter. Har någon medlemsstat gjort invändning och sagt upp fördraget inom viss tid före den tidpunkt då ändringen skall träda i kraft, sker emellertid ikraftträdandet först då uppsägningen får sin verkan.

En motsvarande konstruktion finnes exempelvis i 1976 års konvention om den internationella organisationen för maritima telekommunikationer via satellit (INMARSAT; SÖ 1979:25). Ett av organisationens församling antaget ändringsförslag träder i kraft 120 dagar efter det att ändringen godtagits av medlemsstaterna med viss kvalificerad majoritet. Vid ikraftträdandet blir ändringarna bindande även för dem som motsatt sig förslaget. Konventionen medger emellertid utträde ur organisationen när som helst. Då utträde får verkan redan efter tre månader, hinner en med ändringen missnöjd medlemsstat alltså lämna organisationen, innan den oönskade ändringen träder i kraft.

Allvarligast ur suveränitetssynpunkt är naturligtvis traktater, som kan ändras genom majoritetsbeslut och som inte erbjuder medlemsstaterna möjlighet att frånträda samarbetet, innan ändringarna träder i kraft. Något exempel på en av Sverige ingången överenskommelse, som i sin helhet kan revideras på detta sätt, torde inte finnas. Det förekommer emellertid konventioner, som beträffande avgränsade moment anvisar dylikt ändringsförfarande.

Enligt 1971 års konvention om upprättandet av en internationell fond för ersättning av skada orsakad av förorening genom olja (SÖ 1975:43) får fondens generalförsamling med tre fjärdedels majoritet besluta om ändring – inom vissa i konventionen angivna ramar – av högsta ersättningsbelopp. Medlemsstat har ingen möjlighet att genom uppsägning av överenskommelsen befria sig från skyldigheten att genom motsvarande korrigering av den internrättsliga regleringen realisera generalförsamlingens beslut, eftersom en uppsägning träder i kraft först efter ett år, medan en ändring av maximibeloppet skall tillämpas beträffande skada, som uppkommer till följd av olycka, som inträffar efter den dag då ändringsbeslutet träffades.

På liknande sätt blir enligt 1975 års TIR-konvention (SÖ 1976:133) av den administrativa kommittén antagna förslag till ändringar i de flesta av konventionens bilagor gällande för samtliga fördragsslutande parter, om inte en angiven minoritet framställer erinran häremot. Även här kan möjlighet saknas att frånträda fördraget, innan ändringarna träder i kraft; när så skall ske bestämmes av den administrativa kommittén.

De anförda exemplen torde ha visat, att de från den traditionella ordningen avvikande metoderna att genomföra ändringar i internationella överenskommelser kan vara förbundna med sådana garantier, att medlemsstats bestämmanderätt i ringa mån påverkas, men att de stundom ur denna synpunkt kan te sig mera betänkliga. Då fortsättningsvis i samband med beskrivningen av den gemensamma utgångspunkten för de båda behandlade problemen talas om traktatsbestämmelser om "förenklat ändringsförfarande", avses i anslutning till direktiven i första hand klausuler enligt vilka överenskommelsen kan ändras genom ett för samtliga konventionsstater bindande majoritetsbeslut av internationellt organ. I framställningen (kap. 11) vidgas emellertid på nedan anförda skäl perspektivet något vad gäller både beslutssubjektet och beslutsordningen. Under oförändrade förutsättningar i övrigt hänföres till "förenklat ändringsförfarande" även situationer, där ändringen enligt avtalet beslutas inte av internationellt organ utan av de avtalsslutande parterna – alltså en grupp av stater – och även sådana fall, där det inte är tillräckligt med majoritetsbeslut utan enhällighet kräves.

# 10 Ingående av internationell överenskommelse med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande

## 10.1 Nuvarande ordning

Enligt RF 10:1 ankommer det principiellt på regeringen att ingå överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation. Då ett avtal ingås motiveras detta naturligen av att fördraget ansetts ge Sverige fördelar, som kompenserar de uppoffringar man enligt detta tvingas göra; sammantaget har resultatet av överenskommelsen bedömts gynnsammare för Sverige än vad som blivit fallet om man avstått från att ansluta sig till denna. Få konventioner torde tillförsäkra Sverige uteslutande favörer. I varierande grad medför de åtminstone temporära begränsningar i Sveriges handlingsfrihet och därmed dess suveränitet. Beroende på överenskommelsens innebörd har därför i grundlagen uppställts vissa villkor – med krav på riksdagens medverkan – för att regeringen skall få ikläda riket internationella förpliktelser.

Förutsätter överenskommelsens genomförande, att någon riksdagens grundlagsenliga befogenhet tages i anspråk, får regeringen sålunda enligt RF 10:2 första stycket inte ingå denna, förrän riksdagen givit sitt godkännande. Fordras exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut för att Sverige skall kunna fullgöra åtagandet, måste regeringen avvakta riksdagens godkännande, innan avtalet ingås. Riksdagen skall alltså inte kunna ställas inför ett fullbordat faktum och realiter vara tvingad att taga i anspråk sin lagstiftnings- eller finansmakt för att uppfylla förpliktelser, som regeringen ådragit riket. – Enligt tredje stycket i samma stadgande kräves dessutom riksdagens godkännande för ingående av en för riket bindande internationell överenskommelse "av större vikt" även om denna inte förutsätter, att åtgärder inom riksdagens behörighetsområde vidtages. Om rikets intresse kräver det, kan regeringen dock i detta fall avstå från att inhämta riksdagens godkännande och nöja sig med att konsultera utrikesnämnden, innan överenskommelsen ingås.

Då riksdagen enligt första stycket i RF 10:2 godkänner en internationell överenskommelse, följer man i regel vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Skulle det aktuella avtalets realiserande emellertid kräva ett riksdagsbeslut för vilket särskild ordning är föreskriven, skall enligt andra stycket samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen. Förutsätter konventionen grundlagsändring, måste alltså även godkännandet beslutas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, varvid också folkomröstning enligt RF 8:15 kan begäras. På samma sätt gäller

vid delegation till icke-svenskt organ av konstitutionella befogenheter resp. andra offentligrättsliga uppgifter, att både godkännandet av överenskommelsen och därav föranledda lagändringar skall beslutas med tillämpning av de regler om kvalificerat förfarande som uppställes i RF 10:5.

Kontrollen vad gäller *ingående av traktater,* som kan medföra långtgående folkrättsliga förpliktelser för riket, har alltså enligt grundlagen lagts i riksdagens hand. Även om Sverige för att fullgöra sina åtaganden enligt en konvention tvingas till exempelvis betydande ingrepp i den nationella lagstiftningen eller att bevilja medel av avsevärd storlek, och även om åtagandena kan kräva upprepade uppoffringar – t. ex. årliga anslag till en internationell organisation – har det, så länge förpliktelserna endast är av *folkrättslig* art, ansetts tillräckligt, att riksdagen ger sin sanktion genom ett vanligt majoritetsbeslut. Det är endast då Sverige enligt den internationella överenskommelsen tvingas till *formliga överlåtelser av beslutanderätt* – t. ex. rörande normgivning eller beviljande av anslag – till icke-svenskt organ som riksdagens godkännande måste ges i särskild form. Att svenska organ, för att Sverige skall uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, nödgas genomföra vad ett icke-svenskt organ beslutat, föranleder däremot inget avsteg från huvudregeln vad gäller formen för riksdagens godkännande.

## 10.2 Överväganden

Det står sålunda klart, att det aktuella fallet med internationella överenskommelser, som visserligen bygger på principen om samarbete utan överstatliga inslag men som innehåller klausuler om ett förenklat ändringsförfarande, faller under huvudregeln; i den mån riksdagens godkännande enligt RF 10:2 påfordras, följes alltså vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Frågan är då, om det kan anses sakligt motiverat att just beträffande traktater med denna typ av bestämmelser, som realiter begränsar den svenska handlingsfriheten, skärpa kraven vad gäller förutsättningarna för avtalets ingående. Att beakta är därvid dels arten och graden av de faktiska suveränitetsinskränkningar varom här är fråga, dels hur dessa gestaltar sig vid en jämförelse med andra typer av folkrättsliga förpliktelser, som följer av internationella överenskommelser.

Som framgått av de ovan anförda exemplen på traktatsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande, kan de ändringar i konventionerna eller deras bilagor, som Sverige för att fullgöra sina skyldigheter enligt avtalen tvingas att införliva med den nationella rätten, ibland avse väsentliga moment. Det förekommer, att centrala föreskrifter i en traktat kan ändras på detta sätt. Ofta begränsas emellertid möjligheten att göra ändringar genom förenklat förfarande till att gälla frågor av mindre betydelse. Ändringen kan t. ex. gälla en isolerad artikel i konventionen eller i en bilaga till denna. Ibland rör det sig om rena bagatellfrågor, där det faktiska tvånget att agera enligt ändringsbeslutet framstår som ytterst harmlöst. Man kan sålunda inte påstå, att ingåendet av en traktat med regler om förenklat ändringsförfarande *generellt* kan betraktas som särskilt äventyrligt ur suveränitetssynpunkt.

Den andra frågan av intresse i sammanhanget gäller graden av "tvång" att iakttaga de i förenklad ordning beslutade konventionsändringarna. Det är

uppenbart, att möjligheterna att undgå följderna av en sålunda beslutad ändring ofta är små. Kan Sverige över huvud inte frånträda överenskommelsen, innan ändringarna träder i kraft, har statsmakterna inget alternativ, om man inte vill bryta mot avtalet. I andra fall är de stipulerade tidsmarginalerna för en uppsägning av konventionen sådana, att resultatet realiter blir detsamma som det nyss antydda. Även om dylikt hinder inte skulle föreligga, kan det emellertid vara förbundet med sådana nackdelar i andra avseenden att lämna samarbetet, att ett frånträdande av överenskommelsen inte är något realistiskt alternativ. Graden av faktisk bundenhet varierar alltså. Man kan inte heller ur denna aspekt hävda, att ingåendet av överenskommelser med regler om förenklat ändringsförfarande *generellt* är äventyrligt ur suveränitetssynpunkt.

En jämförelse med andra typer av folkrättsliga förpliktelser, som Sverige ikläder sig genom att ingå internationella överenskommelser, är också ägnad att framkalla tvekan om det motiverade i att härvidlag särbehandla just åtaganden att med svensk rätt införliva efter ett förenklat förfarande beslutade ändringar i konventionen. Den svenska handlingsfriheten begränsas på många andra sätt, utan att ingåendet av överenskommelsen för den skull är beroende av riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet.

Åtskilliga konventioner, till vilka Sverige anslutit sig, uppdrar åt en genom avtalet upprättad internationell organisation eller till denna knutna organ eller funktionärer att fatta beslut, som realiter begränsar våra möjligheter att agera fritt i olika avseenden. Det kan vara tillräckligt att här peka på samarbetet inom OECD och EFTA, som innefattar betydande ekonomiska och handelspolitiska åtaganden. Även mera specialinriktade överenskommelser, som t. ex. råvaruavtalen, uppställer stundom inom resp. område tämligen strikta gränser inom vilka Sverige tvingas handla.

Andra kompetensregler i internationella överenskommelser innebär inskränkningar i svenska organs möjligheter att fullt självständigt fatta beslut av ekonomisk art. Anslutning till de flesta internationella organisationer medför sålunda, att riksdagen årligen tvingas bevilja medel till verksamheten enligt fördelningsbeslut fattade av internationellt organ. Även om bundenheten också här är endast folkrättslig – någon överlåtelse av finansmakt är det inte fråga om – kan det i praktiken vara omöjligt för Sverige att underlåta att infria konventionsförpliktelserna. Hindren härför kan vara av liknande slag som då fråga är om att omsätta ändringsbeslut i svenska normer.

Det bör också framhållas, att ett formligt ändringsförfarande inte alltid behöver tillgripas, för att innehållet i en internationell överenskommelse realiter skall modifieras. Som ett exempel kan nämnas att råvaruavtalen innehåller åtskilliga bestämmelser, som ger resp. organisations råd befogenhet att – ofta genom majoritetsbeslut – i vissa fall handla på annat sätt än som anges i avtalet eller att självt reglera vissa förhållanden. Enligt EFTA-avtalet kan rådet på liknande sätt genom majoritetsbeslut avgöra frågor om undantag från avtalsregleringen eller bemyndiga medlemsstat att vidtaga motåtgärder mot annan part, som agerat i strid med överenskommelsen; rådet kan också utan formligt ändringsförfarande i vissa avseenden komplettera konventionsbestämmelserna genom att besluta om ytterligare eller andra regler. I en del överenskommelser förekommer sådan möjlighet att inom mer eller mindre strikt utformade ramar utfylla konventionsregle-

ringen eller att på olika sätt göra avsteg från denna, utan att det blir fråga om formliga ändringar i avtalet. Det kan under sådant förhållande förekomma, att Sverige för att kunna fullgöra sina åtaganden enligt fördraget kan nödgas vidtaga ändringar i den interna normgivningen, även om konventionstexten är oförändrad. Att bestämmelser om förenklat ändringsförfarande i visst fall saknas, innebär sålunda inte alltid någon garanti för att ett behov av kommande normgivningsbeslut, som kanske måste fattas snabbt, inte uppstår. Möjligheterna att förutse vad en överenskommelse i framtiden kan komma att innebära för Sverige kan alltså vara begränsade även i sådant fall.

Resultatet av det hittills förda resonemanget kan i korthet *sammanfattas* sålunda: 1) De ändringar i internationella överenskommelser som kan beslutas genom förenklat förfarande och som Sverige åtagit sig att överföra till den nationella rätten kan vara av väsentlig betydelse men kan också gälla detaljfrågor av mindre intresse ur suveränitetssynpunkt. 2) Tvånget att internrättsligt realisera ändringsbeslutet varierar med hänsyn till möjligheterna att frånträda överenskommelsen, innan beslutet träder i kraft. 3) Andra typer av folkrättsliga förpliktelser, som följer av internationella överenskommelser, kan begränsa den svenska handlingsfriheten på ett lika ingripande sätt som klausuler om förenklat ändringsförfarande.

Mot denna bakgrund synes det knappast befogat att uppställa särskilda spärrar för ingående av varje internationell överenskommelse, som innehåller bestämmelser om förenklat ändringsförfarande. Det kan ej heller anses motiverat att härvidlag särbehandla just denna typ av konventionsförpliktelser. Enligt vår mening får frågan ses ur *det vidare perspektivet, huruvida de nuvarande konstitutionella reglerna om ingående av traktater är otillfredsställande vad gäller överenskommelser, som medför långtgående svenska åtaganden.* Kan det med andra ord inte anses utgöra en tillräcklig garanti, att riksdagens godkännande – givet i vanligt majoritetsbeslut – måste utverkas för att regeringen skall få ingå för riket bindande internationella överenskommelser, vilkas genomförande förutsätter, att någon riksdagens grundlagsenliga befogenhet tages i anspråk eller som eljest är av större vikt? Bör krav på riksdagsbeslut i särskild kvalificerad ordning uppställas inte bara för anslutning till konventioner, som påfordrar grundlagsändring eller överlåtelse av beslutanderätt till icke-svenska organ, utan även vid ingående av internationella avtal, som innefattar långtgående folkrättsliga förpliktelser?

Ytterst är det givetvis en politisk lämplighetsfråga hur långt man vill gå för att skydda den svenska suveräniteten mot faktiskt tvång att infria folkrättsliga förpliktelser, som med stöd av konventionsbestämmelser ålägges riket genom beslut av internationellt organ eller på annat sätt. Nya grundlagsregler om ett mera komplicerat förfarande vid ingående av traktater kan emellertid vara till förfång för våra möjligheter att aktivt deltaga i det allt intensivare mellanfolkliga samarbetet. En nyordning av antytt slag måste motiveras av ett påtagligt reformbehov. Någon kritik mot det sätt på vilket regeringen och riksdagen fullgjort sina uppgifter i samband med traktaters ingående har, såvitt oss är bekant, inte framkommit.

Vår slutsats blir, att den yttersta garantin mot att Sverige iklär sig folkrättsliga förpliktelser av så långtgående art, att inskränkningarna i

handlingsfriheten tar karaktären av ett faktiskt suveränitetsintrång, liksom hittills bör ligga i kravet på riksdagens godkännande, lämnat i den för behandling av riksdagsärenden normala ordningen. Endast då särskild ordning är föreskriven för den internrättsliga reglering som förutsättes – alltså om det kräves grundlagsändring eller beslut enligt RF 10:5 – bör samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen. Den nuvarande, principiellt viktiga skiljelinjen mellan å ena sidan formlig delegation av beslutanderätt till icke-svenska organ (RF 10:5) – som innefattar direkta suveränitetsuppgivelser – och å den andra åtaganden, enligt vilka Sverige folkrättsligt förbinder sig att internrättsligt följa beslut fattade enligt överenskommelsens regler, bör sålunda härvidlag bibehållas.

# 11 Inkorporering av framtida ändringar i internationella överenskommelser

## 11.1 Bakgrunden

Då konventionerna innehåller klausuler om ett förenklat ändringsförfarande, kan det, som ovan påpekats, ibland av tidsskäl bereda Sverige påtagliga svårigheter att infria en folkrättslig förpliktelse att överföra en beslutad ändring till svensk rätt. Skall en konventionsändring, som förutsätter motsvarande ändring i den interna rättsordningen, träda i kraft omedelbart eller inom mycket kort tid, kan det i praktiken vara omöjligt att undvika ett avtalsbrott. Problemet accentueras, då beslut om införlivande av nya konventionsbestämmelser skall fattas av riksdagen, särskilt om ändringarna beslutas och skall träda i kraft under tid då riksdagen ej är samlad. Ett klart *behov* av att i förväg kunna inkorporera framtida ändringar i internationella överenskommelser har visat sig föreligga.

Ett exempel på att man valt en sådan teknik är kungörelsen (1974:748) om internationell järnvägstransport, enligt vilken inte bara de internationella fördragen CIM och CIV utan även "sådan ändring i CIM och CIV som skall anses som antagen enligt fördraget" skall lända till efterrättelse i Sverige "från den dag då ändringen träder i kraft enligt fördraget". Anledningen till att man på detta sätt valt att ge författningen ett innehåll, som inte i alla delar är känt vid normgivningstillfället, är naturligen den ovan angivna, att man förutsett svårigheterna att hinna förordna om en ändrings tillämplighet i Sverige, innan den träder i kraft enligt fördraget (se SOU 1980:37 s. 50). – Ytterligare exempel på samma normgivningsförfarande erbjuder förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter och förordningen (1975:542) om tillämpning av konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter samt den numera upphävda förordningen (1974:35) om internationell vägtransport av farligt gods (se prop. 1981/82:94 s. 29).

*Grundlagsenligheten* av denna konstruktion har emellertid ifrågasatts. Olika typer av invändningar är därvid tänkbara, beroende på hur man ser på innebörden av en sådan normgivningsåtgärd. Den primära frågan är, huruvida RF 10:5 första stycket är tillämpligt i en sådan situation.

## 11.2 Är RF 10:5 första stycket tillämpligt?

Den teknik som kommit till uttryck bl. a. i den nämnda kungörelsen om internationell järnvägstransport innebär, att senare av internationellt organ beslutade ändringar i en konvention automatiskt skall ha även internrättslig giltighet. Något svenskt *normgivningsbeslut* erfordras alltså inte i det enskilda fallet, utan inkorporeringen har s. a. s. gjorts i förväg. (Däremot synes ett *tillkännagivande,* publicerat i den ordning som gäller beträffande svenska författningar, inte kunna undvaras; se 11.3.3 nedan.) Mot denna bakgrund synes visst fog kunna föreligga för uppfattningen, att det är fråga om sådan överlåtelse av beslutanderätt – normgivningsmakt – som enligt RF 10:5 första stycket är tillåten under där stadgade förutsättningar. Är normgivningsuppgiften begränsad, och avser den inte "fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.", skulle den alltså på detta sätt kunna överlåtas till "mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol", om riksdagen beslutar därom med iakttagande av den föreskrivna proceduren.

En sådan syn på problemet har framkommit i litteraturen, där kungörelsen om internationell järnvägstransport hävdats vara grundlagsstridig, men inte därför att normgivningstekniken som sådan varit otillåten utan med hänsyn till att författningen tillkommit utan iakttagande av det i GRF 81 § föreskrivna beslutsförfarandet (Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 353 f). Även har förutskickats att en svensk anslutning till det nya fördraget om internationell järnvägstrafik (COTIF) på motsvarande sätt torde aktualisera ett beslut om överlåtelse enligt RF 10:5 första stycket av beslutanderätt till den nybildade mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 170; jfr SOU 1980:37 s. 56).

Uppfattningen, att det här rör sig om sådan delegation av normgivningsmakt som avses i EG-paragrafen, är emellertid inte odisputabel. (Vad gäller COTIF, se DsJu 1983:12.) Även om konstruktionen uppenbarligen ligger nära den situation som avses i RF 10:5 första stycket, föreligger dock vissa omständigheter, som talar mot att stadgandet här är tillämpligt.

Redan det i *lagtexten* använda ordvalet är ägnat att framkalla tvekan. Det kan förefalla något egendomligt att tala om en "överlåtelse" av beslutanderätt, då mottagaren inte begärt att få denna befogenhet eller ens är medveten om att han fått den. Utmärkande för de konventioner varom här är fråga är nämligen, att de inte kräver, att normgivningsmakt – eller annan beslutanderätt – överlåtes. De förutsätter i princip ett mellanfolkligt samarbete utan överstatliga inslag. Vad Sverige åtager sig genom att ansluta sig till en traktat med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande är endast att införliva vissa av ett internationellt organ beslutade ändringar med sin nationella rättsordning. Hur detta skall ske är en intern svensk angelägenhet. Det normala förfarandet är, att den beslutade ändringen transformeras eller inkorporeras genom ett i vederbörlig ordning fattat *normgivningsbeslut* vid varje särskilt ändringstillfälle. Skulle Sverige av praktiska skäl – främst med hänsyn till tidsaspekten – anse sig tvingat att tillgripa den extraordinära

åtgärden att *i förväg* inkorporera de ändringar i överenskommelsen som enligt denna kan komma att beslutas, är detta ett ensidigt svenskt ställningstagande, som inte avkräves riket i överenskommelsen. Sverige tvingas alltså formellt inte *genom att ingå överenskommelsen* till att avstå någon normgivningsmakt, men reellt kan man vara nödsakad att förfara på nämnt sätt för att kunna infria sina *folkrättsliga* förpliktelser. Mot denna bakgrund kan det te sig främmande att betrakta förfarandet som en "överlåtelse" av beslutanderätt till ett därom ovetande internationellt organ.

En indikation på att grundlagsstiftaren med "överlåtelse" av beslutanderätt i RF 10:5 första stycket avsett endast delegationer, som innefattar ett direkt av den internationella överenskommelsen framgående åtagande, synes också framkomma vid ett studium av bestämmelsen i RF 10:2 andra stycket. Är i sådana fall, där riksdagens godkännande kräves för ingående av en internationell överenskommelse, särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall enligt sistnämnda stadgande samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen. Formuleringen synes vad gäller den särskilda beslutsordning som stadgas i RF 10:5 första stycket bygga på förutsättningen, att det av den internationella överenskommelsen omedelbart framgår, att fråga är om överlåtelse av beslutanderätt enligt RF 10:5; med uttrycket "det riksdagsbeslut som *förutsättes*" måste rimligen avses det riksdagsbeslut som för Sveriges del är en förutsättning för att *konventionsbestämmelserna* skall kunna iakttagas. Innebörden är alltså, att om *överenskommelsen* kräver, att Sverige överför beslutanderätt till icke-svenskt organ, så skall både erforderliga lagändringar och beslutet om godkännande av överenskommelsen fattas med iakttagande av den i 10:5 stadgade proceduren.

En tolkning enligt vilken EG-paragrafen skulle omfatta även situationer, där Sverige i ett normgivningsbeslut ensidigt – utan att vara därtill tvingat av en internationell överenskommelse – bestämmer, att av ett internationellt organ fattade beslut skall gälla här i landet, synes svårligen kunna förenas med stadgandet i RF 10:2 andra stycket. Då en sådan överenskommelse ingås, behöver det inte nödvändigtvis stå klart, att den svenske normgivaren tänker sig att i förväg inkorporera framtida ändringar i denna; detta framgår således enligt förutsättningen för resonemanget inte av själva överenskommelsen. Beslut om ingående av konventionen kan alltså fattas enligt vanliga regler utan krav på särskilt kvalificerat förfarande. Väljer riksdagen sedan, då överenskommelsen redan är godkänd, att föreskriva, att senare enligt konventionens regler beslutade ändringar i denna automatiskt skall gälla här i riket, skulle man – om denna åtgärd ansågs innefatta delegation enligt RF 10:5 första stycket – hamna i den egendomliga situationen, att det redan givna godkännandet inte uppfyller kraven i 10:2 andra stycket.

Inte heller *lagförarbetena* tyder på, att EG-paragrafen skulle vara tillämplig i den aktuella situationen. Varken vid tillkomsten av det ursprungliga stadgandet i GRF 81 § eller i samband med antagandet av RF förekom uttalanden i denna riktning. Vid båda tillfällena inriktades diskussionen – från början koncentrerad till frågan om en svensk associering med EEC – på sådana internationella överenskommelser varigenom Sverige direkt överlåter beslutanderätt till icke-svenskt organ; då bestämmelserna

första gången intogs i grundlagen påpekades sålunda att EEC "grundar sig på en *traktat,* som av medlemsstaterna *kräver* överlåtelse av vissa konstitutionella befogenheter" (prop. 1964:140 s. 131; kurs. här). Därmed är i och för sig inte sagt, att man medvetet velat undantaga förevarande fall från EG-paragrafens tillämpningsområde. Mera sannolikt är att frågan om s. a. s. "frivillig" inkorporering av framtida ändringar i en traktat över huvud inte aktualiserats under lagstiftningsarbetet.

Accepterar man uppfattningen, att en bestämmelse av den typ som förekommer i kungörelsen om internationell järnvägstransport *inte* innefattar överlåtelse av beslutanderätt enligt RF 10:5 första stycket, nödgas man konstatera, att regleringen innefattar en konstruktion, som inte förefaller att ha stöd i grundlagen (jfr prop. 1981/82:94 s. 29). RF tillåter i nuvarande utformning *överlåtelse av normgivningsmakt* till icke-svenskt organ under i 10:5 angivna förutsättningar avseende omfattning, mottagare, beslutsförfarande etc. men kan inte anses medge, att *svenskt normgivningsbeslut* ges ett innehåll, som göres beroende av vad utomstående vid senare tillfällen kan komma att besluta. Grundlagsreglerna om lagar och andra föreskrifter bygger på förutsättningen, att den i olika situationer utpekade normgivaren vid beslutstillfället tar ställning till vad som skall gälla och inte lämnar utrymme för automatisk regelrevision som en följd av beslut av någon annan än normgivaren själv. Skall innehållet i en föreskrift ändras, måste principiellt krävas ett nytt, i vederbörlig ordning fattat normgivningsbeslut.

## 11.3 Överväganden

### 11.3.1 Behovet av lagstiftning

Inledningsvis påpekades att ett uppenbart behov av att kunna inkorporera framtida ändringar i en traktat måste anses föreligga. Kan man klart konstatera, att en konstruktion av den typ som valts i kungörelsen om internationell järnvägstransport innefattar sådan överlåtelse av normgivningsmakt som faller inom tillämpningsområdet för RF 10:5 första stycket, erfordras ur denna aspekt ingen förändring i den konstitutionella regleringen. RF anvisar då en väg att lösa problemet och anger samtidigt förutsättningarna för att ett sådant arrangemang skall få genomföras; en annan sak är, att de stadgade villkoren – t. ex. vad gäller karakteristiken av möjliga mottagare av beslutanderätt – i vissa fall torde kunna framkalla tvekan angående möjligheterna till delegation. Skulle däremot RF 10:5 första stycket inte anses omfatta det aktuella fallet, synes, som ovan påpekats, en grundlagsändring erforderlig.

Enligt vår mening ger nuvarande grundlagsregler inget entydigt svar på frågan. Visserligen ger en inkorporering av framtida ändringar i en internationell överenskommelse enligt den beskrivna modellen i princip samma effekt som en överlåtelse av normgivningsmakt — ett icke-svenskt organ kommer att i begränsad omfattning bestämma innehållet i föreskrifter, som gäller inom Sverige – men det kan av ovan redovisade skäl knappast hävdas, att RF 10:5 första stycket direkt tar sikte på ett sådant förfarande.

Det kan inte anses tillfredsställande, att en viktig principiell fråga om grundlagsenligheten av en viss typ av normgivning, som visat sig vara av behovet påkallad, kan ge upphov till delade meningar. Ett klarläggande genom lagstiftarens försorg synes nödvändigt.

Då vi mot bakgrund av föreliggande reformbehov förordar införande av regler om inkorporering av framtida konventionsändringar vill vi samtidigt understryka, att ett sådant normgivningsförfarande måste begagnas med försiktighet. Inkorporering "i förväg" bör endast tillgripas, då transformering eller reguljär inkorporering i speciella fall inte lämpligen kan anlitas.

### 11.3.2 De nya bestämmelsernas placering

Det nära sambandet med den situation som primärt omfattas av RF 10:5 första stycket – överlåtelse av normgivningsmakt som en omedelbar följd av åtaganden i en internationell överenskommelse – gör det motiverat, att nya bestämmelser om inkorporering av framtida ändringar i en traktat placeras i samma paragraf. Även i det sistnämnda fallet avhänder sig den svenske normgivaren den fullständiga kontrollen över utförandet av en uppgift, som enligt grundlagen ankommer på vederbörande. Starka skäl talar också för att de nya reglerna beträffande disposition och innehåll anpassas till utformningen av den egentliga EG-paragrafen i första stycket. Vi förordar sålunda, att i RF 10:5 intages ett *nytt andra stycke,* som ger ett klart *bemyndigande* för normgivning av aktuell typ, men som till skydd för den svenska suveräniteten uppställer vissa *begränsningar* av såväl formell som materiell art.

### 11.3.3 Bemyndigandet

Utgångspunkten för resonemanget måste vara, att en internationell överenskommelse eller en del därav blir svensk rätt genom *inkorporering.* Användes transformationsmetoden, är det enligt vår uppfattning uteslutet, att de svenska bestämmelserna skulle kunna förändras direkt till följd av beslut om ändring i konventionen utan svenskt normgivningsbeslut vid varje särskilt ändringstillfälle. Det kan inte heller gärna komma i fråga, att beslut om inkorporering av framtida ändringar i en traktat fattas av annan än *riksdagen.* Beslutet måste normalt förutsättas avse en bestämmelse, ingående i den lag varigenom traktaten inkorporeras. Då det är fråga om ett markant avsteg från RF:s principer om normgivning, synes det inte lämpligt att erbjuda regeringen möjlighet att inom sitt kompetensområde förordna om framtida inkorporering; det praktiska behovet av ett sådant bemyndigande är inte heller lika påtagligt, eftersom regeringen har helt andra möjligheter att snabbt genomföra behövliga internrättsliga ändringar med anlitande av konventionellt förfarande. Premisserna för bemyndigandet, vilka inledningsvis bör anges i det nya andra stycket i RF 10:5, bör alltså vara, att enligt en av riksdagen antagen lag en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt. Inkorporeringen kan givetvis begränsas till att gälla endast en del av en konvention; detta behöver knappast anges i lagtexten.

Vad gäller bemyndigandets innehåll uppkommer först frågan, hur man skall bestämma det *beslut om ändring av konventionen,* som automatiskt skall förändra innehållet i den lag varigenom konventionen inkorporerats.

Därvid aktualiseras två delfrågor. Den ena gäller, huruvida bestämmelsen bör innehålla en precisering av det beslutsfattande subjektet – alltså en motsvarighet till beskrivningen av presumtiva uppgiftsmottagare i paragrafens första stycke. Den andra avser beslutsformerna, närmare bestämt huruvida både majoritets- och enhällighetsbeslut bör omfattas. De båda frågorna hänger nära samman och diskuteras lämpligen parallellt.

Som framgått av de ovan anförda exemplen på konventioner med regler om förenklat ändringsförfarande, tillkommer ändringsbefogenheten stundom ett organ inom en internationell organisation, vanligen dess generalförsamling, styrelse, råd eller motsvarande. Möjliggör konventionen ändring genom majoritetsbeslut, varvid den svenske delegaten riskerar att bli överröstad, föreligger en situation där det typiskt synes angeläget att omgärda ett normgivningsförfarande som det aktuella med speciella garantier. Ur suveränitetssynpunkt föreligger emellertid knappast någon artskillnad mellan bestämmelser, som medger ändring i internationella överenskommelser genom majoritetsbeslut, och sådana som förutsätter enhällighet. I det senare fallet har "Sverige" visserligen genom sin representant biträtt det enhälliga beslutet, men detta emanerar dock från organet som sådant och kommer enligt förutsättningarna för de tillämnade nya bestämmelserna i RF 10:5 att jämlikt föreskrift i en inkorporeringslag direkt bli gällande såsom svensk lag. Då den svenske delegaten i det internationella organet ju enligt våra konstitutionella regler inte kan utrustas med normgivningsmakt, förändras situationen inte i något principiellt hänseende av att Sverige via denne har ett inflytande i organets beslutsprocess. Inte heller i detta fall fattas något svenskt normgivningsbeslut i anledning av de av organet beslutade ändringarna, utan dessa kommer direkt att lända till efterrättelse inom riket. Bemyndigandet i det nya andra stycket i RF 10:5 bör alltså utformas så, att det täcker båda de skisserade situationerna.

Rätten att enligt en internationell överenskommelse i förenklad form besluta om ändring i denna tillkommer, som framgått, inte alltid ett speciellt organ knutet till en internationell organisation. Det förekommer ofta, att "de avtalsslutande parterna" (el. motsv.) ges sådan befogenhet. "Förenklingen" kan därvid bestå i att ändring sker genom majoritetsbeslut, men även då enhällighet förutsättes kan förfarandet avvika från den traditionella ordningen t. ex. vad gäller krav på formlig ratifikation eller på parlamentets medverkan i beslutsprocessen. Något skäl att avskilja detta fall från den tillämnade nya bestämmelsens tillämpningsområde synes inte föreligga. Det bör alltså inte spela någon roll *vem* som enligt konventionen ges befogenhet att besluta om ändringar i denna.

Resonemanget leder fram till att ändringsbeslutet kan definieras i termer av "en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen". Formuleringen inkluderar sålunda både majoritets- och enhällighetsbeslut och göres oberoende av beslutsfattarens karaktär.

Beträffande detta besluts internrättsliga följder är det centrala momentet, att ändringen i konventionen automatiskt inkorporeras och således omedelbart – utan mellankommande svenskt normgivningsbeslut – skall gälla som svensk rätt. För att uppnå viss språklig variation i stadgandet föreslår vi, att detta uttryckes på så sätt, att den framtida, för riket bindande ändringen i

överenskommelsen "skall gälla här i riket". Därmed uppnås det primära syftet att Sverige skall kunna infria sin avtalsenliga förpliktelse att införliva en framtida ändring i konventionen med den nationella rätten i situationer, då det av tidsskäl föreligger svårigheter – eller är praktiskt omöjligt – för riksdagen att vid det enskilda ändringstillfället revidera lagen.

Ser man saken uteslutande ur sistnämnda aspekt – alltså angelägenheten av att våra folkrättsliga åtaganden kan infrias på ett tillfredsställande sätt – vore det naturligtvis önskvärt, om också den tidpunkt från vilken ändringen skall gälla såsom svensk lag kunde automatiskt synkroniseras med tiden för ikraftträdandet av ändringen i konventionen. För att tillgodose detta syfte skulle bestämmelsen om att framtida ändringar i överenskommelsen "skall gälla här i riket" behöva förses med ett tillägg av typ "från den dag då ändringen träder i kraft enligt överenskommelsen". (Det kan erinras om att kungörelsen om internationell järnvägstransport utformats på detta sätt.) Enligt vår mening strider emellertid en sådan konstruktion mot principen, att svenska lagar och andra författningar inte blir gällande förrän de bringats till allmän kännedom inom landet genom publicering i härför stadgad ordning. En sak är att genom grundlagsbestämmelser bereda möjlighet för riksdagen att i vissa situationer och under bestämda förutsättningar förordna om ett framtida ändrat innehåll i de bestämmelser som skall gälla såsom svensk lag utan särskilt normgivningsbeslut vid varje enskilt ändringstillfälle, en helt annan att av medborgarna kräva iakttagande av dessa normer innan de på vederbörligt sätt bringats till deras kännedom. Det föreslagna nya bemyndigandet i RF 10:5 befriar alltså riksdagen från att vid det enskilda ändringstillfället besluta om lagändring – denna kommer genom den i lagen intagna "beredskapsklausulen" automatiskt till stånd – men den möjliggör inget avsteg från regeringens skyldighet att på vederbörligt sätt *tillkännage* den förändrade lydelsen av de bestämmelser som skall gälla såsom svensk lag (jfr RF 8:19).

För att Sveriges folkrättsliga förpliktelser härvidlag skall kunna infrias, måste alltså regeringen, om ändringen i konventionen träder i kraft inom kortare tid, agera snabbt. Normalt torde detta inte behöva förorsaka några problem. Som tidigare påpekats, förekommer det emellertid konventionsbestämmelser enligt vilka parterna förbinder sig att omedelbart iakttaga beslutade ändringar. Kräver ett sådant folkrättsligt bindande åtagande motsvarande följdåtgärder beträffande den inhemska normgivningen, kan – även om förtida inkorporering enligt den föreslagna modellen skett – under en kortare tid föreligga en bristande överensstämmelse mellan den ändrade konventionstexten och den i vederbörlig ordning kungjorda text, som enligt inkorporationsförfattningen skall lända till efterrättelse här i riket. Konventionsändringen skall visserligen, om det nya inkorporeringsförfarandet använts, gälla som svensk rätt redan i och med att Sverige blivit folkrättsligt bundet av denna, men de tillämpande organen kan inte anses ha att följa de nya reglerna, förrän dessa tillkännagivits enligt vad som gäller för svenska författningar. Först då uppnås harmoni härvidlag.

En utväg, som dock är betänklig ur rättssäkerhetssynpunkt, står emellertid ibland till buds i den aktuella situationen. Vår grundlag innehåller inget generellt förbud mot retroaktiv lagstiftning. I den mån en i förväg inkorporerad konventionsändring inte avser sådana föreskrifter om straff,

skatt eller avgift som avses i RF 2:10, är det alltså konstitutionellt tillåtligt att göra den tillämplig på händelse, som inträffat innan den tillkännagivits. En sådan ändring kan alltså visserligen inte tillämpas av svenska myndigheter förrän den på vederbörligt sätt tillkännagivits, men den kan då å andra sidan ges retroaktiv verkan. Det betyder, att Sverige – förutsatt att tillämpning av den ändrade föreskriften inte aktualiseras förrän efter dess tillkännagivande – inom området för tillåten retroaktiv normgivning har möjlighet att fullgöra även en folkrättslig förpliktelse att med omedelbar verkan realisera innehållet i en konventionsändring. Appliceras det sagda på t. ex. den ovan (kap. 9) nämnda bestämmelsen i oljeskadefondskonventionen om rätt för fondens generalförsamling att besluta om ändring av det maximala ersättningsbeloppet, kan sålunda konstateras att det rör sig om bestämmelser av civilrättslig art, som inte omfattas av RF:s retroaktivitetsförbud, varför en inkorporering i förväg av sådant ändringsbeslut skulle kunna få omedelbart genomslag i den interna rättstillämpningen; en ändring kan visserligen inte tillämpas förrän den tillkännagivits, men den kan efter denna tidpunkt tillämpas retroaktivt beträffande skada, som uppkommit genom olycka, som inträffat redan dagen efter ändringsbeslutet.

Den nyss beskrivna ordningen innefattar självfallet inte något rekommendabelt förfarande. Vi har endast velat peka på en nödlösning, som någon gång kan behöva tillgripas. Primärt leder vår uppfattning, att man inte bör ge avkall på den av RF 8:19 framgående konstitutionella princip som kräver, att svenska föreskrifter skall tillkännages innan de blir tillämpliga, till en annan slutsats: Vid ingående av internationella överenskommelser bör man i görligaste mån försäkra sig om att klausuler om förenklat ändringsförfarande utformas på ett sådant sätt, att skäligt rådrum beredes för tillkännagivande av beslutade ändringar. Man bör vara uppmärksam på det förhållandet, att vi annars temporärt kan komma att bli förhindrade att till fullo infria våra förpliktelser – eller tvingas att anlita den diskutabla tekniken med retroaktiv normgivning.

### 11.3.4 Formella begränsningar

I formellt hänseende skulle kunna ifrågasättas om det inte innebure en tillräcklig garanti att kräva iakttagande av den *beslutsordning* som beträffande delegation av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter föreskrives i det nuvarande andra stycket. Huvudregeln skulle alltså då vara, att riksdagens beslut skall fattas med tre fjärdedels majoritet. Mot bakgrund av att inkorporering av framtida ändringar innebär ett väsentligt avsteg från den viktiga konstitutionella principen, att riksdagen skall ha full kontroll över innehållet i den svenska lagstiftningen, finner vi det dock mera naturligt att anknyta till regleringen i den egentliga EG-paragrafen i första stycket. Redan den omständigheten, att det, som framgått, inte utan fog gjorts gällande, att första stycket skulle kunna tänkas omfatta även det aktuella fallet, talar för en likformig behandling härvidlag. Den nya bestämmelsen bör sålunda föreskriva, att riksdagens förordnande skall ske "genom beslut i den ordning som anges i första stycket". I praktiken torde emellertid avgörande genom ett beslut med där angiven kvalificerad majoritet bli den normala formen. Praxis vid tillämpningen av första stycket ger vid handen, att kravet på att

ärendet skall vara av så brådskande natur, att beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag ej kan avvaktas, har tolkats tämligen liberalt.

### 11.3.5 Materiella begränsningar

Vad nyss sagts om det nära innehållsmässiga sambandet mellan första stycket och det nya andra stycket talar för att restriktivitet i materiellt hänseende också här föreskrives. Normgivningsmakt får enligt första stycket endast "i begränsad omfattning" överlåtas till icke-svenskt organ. Vi föreslår, att inkorporering "i förväg" med en liknande formulering reserveras för "ändring av begränsad omfattning". Därmed vill vi markera, att en genomgripande avtalsrevision inte på detta sätt skall kunna få automatiskt genomslag i svensk rätt, utan att det skall vara fråga om avgränsade ändringar, vilkas allmänna karaktär kan förutses då inkorporeringsbeslutet fattas. Begränsningen kan ligga däri, att särskilda spärrar – t. ex. av beloppsmässig art – uppställes beträffande ändringens materiella innehåll. Det kan också röra sig om restriktioner av den typ, att ändringen endast avser en isolerad och inte helt central artikel i konventionen eller en bilaga till denna. Någon anledning att mera i detalj försöka precisera de avsedda begränsningarnas karaktär synes inte föreligga. Det bör lämnas åt riksdagen att inom den sålunda uppdragna ramen ta ställning i de enskilda fallen.

### 11.3.6 Lagförslag och sammanfattande kommentarer

På basis av ovan redovisade överväganden föreslår vi, att i RF 10:5 intages ett nytt andra stycke av följande lydelse:

Föreskrives 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 ändring av begränsad omfattning.

Sammanfattningsvis innebär detta beträffande de centrala momenten

*att* som utgångspunkt för de nya bestämmelsernas tillämpning gäller, att en internationell överenskommelse inkorporerats genom lagstiftning,

*att* riksdagen därvid kan förordna, att även senare beslutade ändringar i överenskommelsen automatiskt skall gälla här i riket,

*att* ändringsbeslutet skall ha fattats enligt de folkrättsligt gällande bestämmelserna, oberoende av vad dessa föreskriver om beslutssubjekt (organisationens råd etc. eller de avtalsslutande parterna) eller beslutsform (majoritets- eller enhällighetsbeslut),

*att* riksdagens förordnande skall ske genom beslut i den ordning som anges i första stycket samt

*att* förtida inkorporering endast får avse ändring av begränsad omfattning.

# IV Publiceringsfrågor

## 12 Kungörande av internationella överenskommelser, som införlivas med svensk rätt med anlitande av inkorporationsmetoden

### 12.1 Bakgrunden

För att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall tillämpas i Sverige, är det inte tillräckligt, att de enligt föreskrift i lag eller förordning skall gälla som svensk rätt. Det krav på snarast möjliga publicering som beträffande inkorporeringsförfattningen omedelbart framgår av RF 8:19 bör också omfatta de konventionsbestämmelser som enligt denna införlivas med den svenska rätten. Dessa bestämmelser, som visserligen inte *är* svenska föreskrifter men som enligt inkorporeringsförfattningen sålunda skall *gälla* såsom sådana, måste självfallet för att kunna tillämpas mot svenska myndigheter och enskilda bringas till deras kännedom på samma sätt. (Se SOU 1974:100 s. 106, 116, prop. 1975/76:205 s. 16 f.) Som framhållits ovan, omfattar publiceringskravet även sådana ändringar i en konvention som med stöd av det föreslagna nya andra stycket i RF 10:5 inkorporerats i förväg.

Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (KungL) anger, hur publiceringen av föreskrifter som avses i RF 8 kap. skall tillgå. Då en inkorporeringsförfattning enligt lagens regler kungöres i SFS, publiceras ofta texten till den inkorporerade traktaten som bilaga till denna. I andra fall har denna text intagits i en central myndighets författningssamling, ett förfarande som också är godtagbart enligt nämnda lag.

Stundom har det emellertid brustit beträffande sättet för kungörande av inkorporerade överenskommelser. Det förekommer, att texten till sådana över huvud inte offentliggöres i sådan författningssamling som anges i KungL, och att den lag eller förordning varigenom konventionen införlivas med svensk rätt saknar varje anvisning om var texten står att finna. Har riksdagen givit sitt godkännande till överenskommelsen (jfr RF 10:2), har denna visserligen intagits i regeringens proposition med begäran härom, men sådan publicering är inte tillräcklig. Inte heller det förhållandet, att konventionen, vilket vanligen sker, offentliggjorts i den genom utrikesdepartementets försorg utgivna publikationen Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ), har ur denna aspekt någon betydelse; sådan publicering är enligt gällande ordning inte förknippad med några rättsliga verkningar. Då SÖ inte håller samma utgivningstakt som SFS, förekommer det f. ö. inte sällan, att texten till en inkorporerad konvention över huvud inte finnes tillgänglig vid den tidpunkt då den enligt inkorporeringsförfatt-

ningen skall lända till efterrättelse inom riket. (Se härom SOU 1974:100 s. 122 f.)

Det förhållandet, att inkorporerade traktater inte alltid är publicerade på det sätt som är föreskrivet för lagar och förordningar, har nyligen uppmärksammats i litteraturen (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 169 f). Därvid har bl. a. pekats på lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, vars 2 och 3 §§ föreskriver tillämpning av föreskrifter i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser resp. 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser, utan att det upplyses om var texterna till dessa konventioner står att finna. Som exempel på motsvarande hänvisningar i förordning har angetts utlänningsförordningen (1980:377) 5 och 8 §§, som refererar till vissa angivna konventioner utan att tala om var dessa publicerats. Även har noterats förekomsten av mera svepande hänvisningar till internationella överenskommelser; i brottsbalken 22:11 angående folkrättsbrott liksom i lagen (1953:770) om folkrättsliga reglers iakttagande i fråga om ansvar för brott av vissa utlänningar hänvisas sålunda helt allmänt till "gällande avtal med främmande makt".

Enligt våra direktiv kan i detta sammanhang tagas upp frågan, huruvida internationella överenskommelser, som införlivas med svensk rätt genom inkorporering, alltid skall kungöras på samma sätt som svenska författningar, eller om det i undantagsfall är lämpligare med en annan ordning. Vad som i första hand torde komma i fråga är särregler om publicering av konventionsbestämmelser, som huvudsakligen är av teknisk natur, mycket omfattande eller av intresse bara för en begränsad krets av personer. (Jfr SOU 1974:100 s. 106, prop. 1975/76:205 s. 17.) Mot bakgrund av vad nyss anförts om de brister som ibland vidlåder kungörelseförfarandet bör emellertid övervägande härvidlag enligt vår mening också innefatta behovet av att lagfästa en klar huvudregel om publiceringen av inkorporerade traktater. Därtill kommer de särskilda publiceringsproblem som aktualiseras genom tillkomsten av det föreslagna nya andra stycket i RF 10:5 angående inkorporering i förväg av ändringar i en traktat.

## 12.2 Överväganden

### 12.2.1 De nya bestämmelsernas placering

Regler om kungörande av internationella överenskommelser, som införlivas med svensk rätt genom inkorporering, hör enligt vår mening naturligt samman med bestämmelserna om publicering av sådana föreskrifter som meddelas enligt RF 8 kap. De bör sålunda intagas i KungL. Även om de inkorporerade konventionsbestämmelserna inte utgör författningar i denna lags mening, framstår en sådan placering som rimlig, då de ju skall tillämpas på samma sätt som svenska författningar. Någon ändring av lagens rubrik – t. ex. genom tillägget "m. m." – synes knappast erforderlig av denna anledning.

Däremot synes det nödvändigt att göra ett tillägg till KungL:s portalparagraf. Enligt dennas första stycke skall *författningar,* som har beslutats av

riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen kungöras enligt lagen, om ej annat följer av 2 §. I stadgandets andra stycke anges att ordet författning i lagen användes i betydelsen "lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen". Då inkorporerade traktater, som nämnts, inte utgör författningar i denna mening, måste utvidgningen av lagens tillämpningsområde rimligen komma till uttryck i det inledande stadgandet. Vi föreslår, att till bestämmelsen i 1 § första stycket om att författningar principiellt skall kungöras enligt lagen fogas en ny mening av följande lydelse:

Detsamma gäller de internationella överenskommelser eller framtida ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Användningen av ordet "författning" i den föreslagna texten markerar, att föreskriften om att traktatsbestämmelserna skall gälla som svensk rätt kan vara intagen i såväl lag som förordning liksom även i normer av lägre dignitet. Då det gäller förtida inkorporering av konventionsändringar framgår emellertid av det föreslagna nya andra stycket i RF 10:5 att inkorporeringsförfattningen måste vara av lags natur.

Beträffande sättet att infoga de nya bestämmelserna i lagen kan noteras att den avslutande 14 § gäller kungörande i författningssamling av "annat än författning". Då inkorporerade konventioner inte utgör författningar i lagens mening, synes regler om kungörande av dylika ha sin naturliga plats i denna paragraf.

### 12.2.2 Huvudregeln

Huvudregeln bör vara, att en inkorporerad traktat publiceras på samma sätt som den författning varigenom traktatsbestämmelserna göres tillämpliga inom landet. Då en inkorporeringslag eller -förordning enligt den i KungL 4 § fastlagda huvudregeln skall kungöras i SFS, bör också de inkorporerade bestämmelserna – som redan nu ofta sker – offentliggöras på detta sätt, lämpligen som bilaga till författningen. Vänder sig bestämmelserna till en bredare allmänhet, bör denna publiceringsform alltid användas.

En inkorporeringsförfattning måste emellertid inte alltid kungöras i SFS. Har sådan författning beslutats av regeringen kan den i undantagsfall offentliggöras på annat sätt (KungL 4 § andra stycket), och har den beslutats av förvaltningsmyndighet – som i viss utsträckning även kan bemyndigas att ingå internationella överenskommelser (RF 10:3) – är detta regel (KungL 6–7 §§; jfr RF 8:11, 8:13 tredje stycket). Samma kungörelseform bör då iakttagas beträffande de inkorporerade bestämmelserna.

Är det fråga om endast en partiell inkorporering av en traktat, bör självfallet motsvarande princip iakttagas. Att kungöranderegeln då avser den del av överenskommelsen som skall gälla som svensk rätt behöver knappast påpekas i lagtexten.

Däremot måste explicit anges att regeln omfattar även fall av förtida inkorporering av ändringar i en konvention. Ovan har understrukits att den genom det föreslagna nya andra stycket i RF 10:5 öppnade möjligheten att under vissa förutsättningar inkorporera framtida ändringar i en internationell överenskommelse inte befriar regeringen från skyldigheten att vid varje

ändringstillfälle tillkännage överenskommelsens nya lydelse (se 11.3.3). Sådant tillkännagivande utgör förutsättning för att de nya normerna skall tillämpas. Var detta tillkännagivande skall ske bör avgöras enligt samma regler som vid s. a. s. reguljär inkorporering av en vid tidpunkten därför föreliggande avtalstext. Ändringens innehåll bör alltså enligt huvudregeln kungöras på samma sätt som den lag i vilken föreskrivits att inte bara en viss konvention utan även framtida, för riket bindande ändringar i denna skall gälla här i riket.

Vi föreslår sålunda, att KungL 14 § inledes med en huvudregel av antytt innehåll. Denna bör lämpligen efter angivande av den grundläggande förutsättningen, att det i författning föreskrivits att en internationell överenskommelse eller en framtida ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, stadga, att överenskommelsen eller ändringen skall kungöras på samma sätt som författningen.

Vad gäller inkorporering av bestämmelser i en konvention, som saknar svensk autentisk text, ligger det i sakens natur, att kungörandet enligt de här föreslagna reglerna normalt bör inkludera en svensk översättning. Vänder sig bestämmelserna till en bredare allmänhet, bör så alltid ske. (Jfr SOU 1974:100 s. 71–77, 89 f.)

### 12.2.3 Undantagsbestämmelser

Då inkorporeringsförfattningarna oftast är av sådan karaktär, att de enligt KungL skall kungöras i SFS, följer enligt den ovan föreslagna huvudregeln att också de inkorporerade konventionerna skall intagas i samma författningssamling. Det kan emellertid vara mindre lämpligt att belasta SFS med texten till en inkorporerad överenskommelse, som är mycket omfattande, av övervägande teknisk natur eller av intresse endast för en begränsad krets av myndigheter eller enskilda. Som ovan påpekats förekommer det redan nu, att dylika konventioner i stället publiceras i en central myndighets författningssamling. En möjlighet att under vissa förutsättningar i publiceringshänseende separera konventionen från inkorporeringsförfattningen bör även framdeles föreligga.

Som alternativ till kungörande av överenskommelsen på samma sätt som inkorporeringsförfattningen enligt huvudregeln bör i första hand medges publicering i någon annan *författningssamling*. Det bör ankomma på regeringen att efter en lämplighetsprövning bestämma, när sådant kungörande i särskild ordning skall tillgripas. Någon anledning att reservera det alternativa förfarandet för undantagssituationer, då det föreligger "särskilda skäl" för åtgärden (jfr 4 § andra stycket), synes knappast föreligga. Vår bedömning härvidlag skall ses mot bakgrund av att vi, som närmare utvecklas nedan, samtidigt föreslår, att upplysning om var de inkorporerade konventionsbestämmelserna kungjorts skall lämnas i den författningssamling där inkorporeringsförfattningen intagits, alltså vanligen i SFS. Under förutsättning att sådan direkt hänvisning göres, blir det snarast fråga om att välja den i det konkreta fallet mest praktiska lösningen.

Man bör emellertid enligt vår mening inte stanna vid att som alternativ till kungörande enligt huvudregeln endast tillåta publicering i annan författningssamling. Under samma förutsättningar i övrigt bör även kungörande i

annan angiven *publikation* accepteras. Åtskilligt synes kunna vinnas med en sådan ordning, särskilt som den skulle innebära, att publicering i SÖ godtogs. Denna publikation är den centrala källan för den som söker upplysning om Sveriges internationella avtal. Den innefattar så gott som allt sådant material. Kungörande av en inkorporerad konvention i en författningssamling medför inte, att publicering i SÖ – om publikationen skall fylla sitt ändamål – kan undvaras. Då det gäller inkorporering av vidlyftigare traktater erbjuder det därför även ur kostnadssynpunkt påtagliga fördelar, om kungörande i SÖ accepteras. SÖ utgör emellertid inte någon författningssamling, och merparten av där förekommande traktatsbestämmelser har ej heller genom föreskrift i författning gjorts tillämpliga inom landet. Det kräves därför, att den alternativa kungörandeformen utsträckes till att också avse "annan angiven publikation". Därmed öppnas möjlighet för offentliggörande inte bara i SÖ utan också i andra för ändamålet lämpade publikationer.

Tilläggas kan att det förhållandet, att det är fråga om kungörande på annat sätt än i författningssamling, inte innebär något bärande motiv för att skärpa kraven för publiceringsformens ianspråktagande till att avse mera speciella situationer (jfr kravet på "synnerliga skäl" i 4 § andra stycket). Som nyss framhållits beträffande kungörande i "annan angiven författningssamling", innefattar vårt förslag sådana garantier för att den inkorporerade texten utan svårighet kan uppspåras, att rena lämplighetsskäl bör vara avgörande.

En förutsättning för att denna lösning skall kunna väljas är emellertid, att inkorporerade traktatsbestämmelser kan offentliggöras i SÖ (alternativt annan publikation), innan de enligt inkorporeringsförfattningen skall tillämpas inom riket. Utgivningen av SÖ måste sålunda vad gäller dylika traktater påskyndas och samordnas med utgivningen av SFS (jfr SOU 1974:100 s. 121 ff). Att genomföra en sådan rationalisering och synkronisering torde inte behöva förorsaka några större svårigheter.

Även i ett annat avseende måste, som ovan framhållits, ett direkt samband etableras mellan den författningssamling där inkorporeringsförfattningen intagits och den författningssamling eller publikation i vilken texten till den inkorporerade överenskommelsen enligt undantagsregeln kan kungöras. Ett absolut villkor för att man skall kunna acceptera kungörande i särskild ordning enligt vårt förslag måste vara, att det i den författningssamling där inkorporeringsförfattningen intagits tillkännages var den inkorporerade texten kungjorts. Via SFS – eller i förekommande fall annan författningssamling – skall man alltså kunna få fullständig information både om vilka traktatsbestämmelser som skall gälla som svensk rätt och vad dessa innehåller. Vid tillämpning av huvudregeln ges samtliga upplysningar direkt genom den i SFS (el. motsv.) kungjorda författningen och den som bilaga därvid fogade överenskommelsen. Då någon av de båda andra kungörandeformerna tillgripes, får man i stället inhämta texten till överenskommelsen i den i SFS (motsv.) utpekade författningssamlingen eller publikationen. Vi föreslår, att detta kommer till uttryck i lagtexten genom en bestämmelse om att det i sådant fall i den författningssamling där inkorporeringsförfattningen kungjorts skall tillkännages var kungörandet av överenskommelsen sker. Häri ligger ett krav på att uppgifterna skall vara så detaljerade, att det inte bereder några svårigheter att finna den inkorporerade texten. (Jfr 5 §

författningssamlingsförordningen, 1976:725, ang. upplysningar i SFS om sådana av regeringen utfärdade författningar som inte kungjorts i SFS.)

I anslutning till det sagda bör påpekas att vårt förslag härvidlag förutsätter, att inkorporeringsförfattningen kungjorts i en *författningssamling*. Visserligen står den i KungL för undantagsfall stadgade möjligheten till kungörande på annat sätt (se 4 § andra stycket, 7 §) formellt öppen även beträffande sådan typ av författning, men det är inte realistiskt att tänka sig, att de normalt mycket kortfattade författningar, vari föreskrives att vissa konventionsbestämmelser skall gälla inom landet, offentliggöres på annat sätt än i en författningssamling.

Som påpekats vid behandlingen av huvudregeln ovan behöver det självklara förhållandet, att samma regler skall tillämpas vid partiell inkorporering av en internationell överenskommelse, knappast explicit komma till uttryck i lagtexten. I analogi med vad som föreslagits beträffande huvudregeln måste däremot också undantagsbestämmelserna utformas så, att de även kommer att omfatta i förväg inkorporerade ändringar i en konvention. Det ligger i sakens natur, att det föreskrivna tillkännagivandet i den författningssamling där inkorporeringsförfattningen kungjorts bör utformas så att det framgår såväl *att* ändring skett som *var* texten till denna kungjorts.

### 12.2.4 Lagförslag

På basis av vad ovan anförts föreslår vi, att i KungL 14 § intages ett nytt första stycke av följande lydelse:

Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en framtida ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras i någon annan angiven författningssamling eller publikation. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.

Paragrafens nuvarande lydelse återges lämpligen i andra stycket med den justeringen, att "i övrigt" inskjutes i texen efter de båda inledande orden:

Om kungörande i övrigt i författningssamling som avses i denna lag av annat än författning gäller vad som är särskilt föreskrivet.

# Statens offentliga utredningar 1984

## Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.

# Statens offentliga utredningar 1984

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]

### Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]

### Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

### Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4.Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

### Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]

KUNGL. BIBL.
1984-03-14
STOCKHOLM

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
1984-03-14
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08128-8
ISSN 0375-250X