EG och våra grundlagar



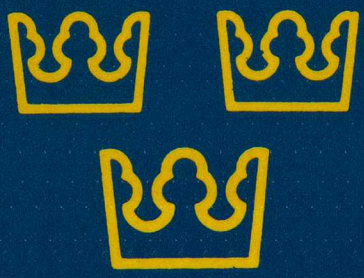
Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG

SOU 1993:14

EG och våra grundlagar



Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG

SOU 1993:14

SOU
1993:14B

Statens offentliga utredningar
1993:14
Justitiedepartementet

EG och våra grundlagar

Betänkande av Grundlagsutredningen inför EG
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Graphic Systems AB, Göteborg 1993

ISBN 91-38-13289-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 11 april 1991 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst nio ledamöter med uppdrag att lägga fram förslag till grundlagsändringar m.m. inför ett svenskt medlemskap i EG. Regeringen beslutade den 28 november 1991 att detta bemyndigande i stället skulle avse statsrådet Laurén och bemyndigade samtidigt henne att tillkalla ytterligare en ledamot i kommittén.

Med stöd av det först nämnda bemyndigandet utsågs den 10 juni 1991 professor Olof Ruin till ordförande. Till övriga ledamöter utsågs samma dag dåvarande riksdagsledamoten hovrättsrådet Allan Ekström (m), tredje vice talmannen Bertil Fiskesjö (c), numera statsrådet Birgit Friggebo (fp), dåvarande partisekreteraren Kenneth Kvist (v), riksdagsledamöterna Sören Lekberg (s) och Berit Löfstedt (s), dåvarande riksdagsledamoten kulturgeografen Inger Schörling (mp) samt riksdagsledamoten Nils T. Svensson (s). Den 4 oktober entledigades Birgit Friggebo från uppdraget och utsågs i hennes ställe riksdagsledamoten Håkan Holmberg (fp). Inger Schörling entledigades den 29 november samma år från uppdraget som ledamot av kommittén. Samma dag utsågs riksdagsledamoten Harriet Colliander (nyd) till ledamot av kommittén. Slutligen utsågs den 9 januari 1992 riksdagsledamoten Ingvar Svensson (kds) till ledamot.

Som experter i utredningen förordnades den 10 juni 1991 riksdagsdirektören Gunnar Grenfors, numera departementsrådet Ingrid Larén-Marklund och numera expeditionschefen Göran Regner. Den 13 juni samma år förordnades fil. dr Torbjörn Larsson att vara expert i kommittén. Den 16 januari 1992 förordnades också departementsrådet Göran Schäder och Inger Schörling att vara experter.

Till sekreterare förordnades den 4 juli 1991 Göran Schäder och hovrättsassessorn Mats Melin. Göran Schäder entledigades den 16 januari 1992 från uppdraget. Sedan den tidpunkten har Mats Melin ensam varit sekreterare.

Kommittén har antagit namnet Grundlagsutredningen inför EG.

Kommittén har tidigare uppdragit åt ordföranden att offentliggöra ett diskussionsunderlag vad gäller folkomröstning om medlemskap i EG. Diskussionsunderlaget publicerades i form av en departementspromemoria (Ds 1992:31).

Under utredningsarbetet har kommittén den 28-31 januari 1992 besökt Bryssel och Luxemburg och därvid överlagt med företrädare för kommissionens rättsavdelning, Europarlamentet, EG-domstolen och den svenska EG-delegationen. Vidare har kommittén den 12-13 mars 1992 besökt Köpenhamn och därvid sammanträffat med företrädare för Folketingets markedsudvalg och det danska utrikesministeriet.

Vid sitt sammanträde den 26 februari 1992 anordnade kommittén en s.k. hearing med grundlagsexperterna hovrättslagmannen Erik Holmberg, justitierådet Fredrik Sterzel och professorerna em. Nils Stjernquist och Jörgen Westerståhl. Under utredningsarbetets gång har vidare professor em. Håkan Strömberg på kommitténs uppdrag yttrat sig över två av sekretariatet upprättade promemorior rörande allmänna handlingars offentlighet och vissa tryckfrihetsrättsliga spörsmål. I de nu nämnda frågorna anordnade kommittén den 13 januari 1993 också en hearing med redaktörerna Jesús Alcalá, Birgitta Kruse och Anders R. Olsson, förre chefredaktören Hans Schöier samt redaktören Olle Stenholm.

Kanslichefen i riksdagens konstitutionsutskott fil. dr Magnus Isberg har lämnat kommittén biträde när det gäller övervägandena om riksdagens roll i ett EG-samarbete (kapitel 11).

Kommittén har i sitt arbete samrått med Personvalskommittén (Ju 1992:02), Riksbanksutredningen (Fi 1991:02) och Utredningen om statsförvaltningen och EG (Ju 1992:B). Ett visst samråd på sekreterarnivå har också förekommit med Fri- och rättighetskommittén (1992:01).

Kommittén får nu härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar.

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Harriet Colliander, Allan Ekström, Kenneth Kvist och Ingvar Svensson.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamöterna Bertil Fiskesjö och Håkan Holmberg samt experten Inger Schörling.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i mars 1993

Olof Ruin

Harriet Colliander	*Allan Ekström*	*Bertil Fiskesjö*
Håkan Holmberg	*Kenneth Kvist*	*Sören Lekberg*
Berit Löfstedt	*Ingvar Svensson*	*Nils T. Svensson*
		/Mats Melin

Innehållsförteckning

Förkortningar 11

Sammanfattning 13

Författningsförslag 27

1 *Europeiska gemenskapernas institutionella och rättsliga karaktär* 33
1.1 Gemenskapernas institutioner och deras roll i beslutsprocessen 34
1.1.1 Initiativet till beslut - kommissionen 34
1.1.2 Beslutsfattandet - Europeiska gemenskapernas råd 36
1.1.3 Den folkvalda församlingens, Europaparlamentets, roll 38
1.1.4 Rättskipningen - EG-domstolens roll 43
1.2 Europeiska gemenskapernas rättsordning 49
1.2.1 Närmare om det gemenskapsrättsliga regelverket 52
1.2.2 Allmänna rättsprinciper i gemenskapsrätten . . 54
1.2.3 Gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt 62
1.2.4 Något om EG-domstolens tolkningsprinciper . 68
1.2.5 Subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) - om kompetensfördelningen mellan gemenskaperna och medlemsstaterna 70
1.3 Gemenskaperna under debatt 72

2 *Nuvarande medlemsstaters författningar* 77
2.1 Gällande rättslig reglering 79
2.2 Konstitutionella reformer med anledning av Maastrichtfördraget 83

3 *Vissa principiella frågor om regeringsformens förhållande till gemenskapsrätten* 87
3.1 Grundlagarna och gemenskapsrätten. Allmänna utgångspunkter för en översyn 87
3.2 En allmän regel om medlemskapet och dess följder . . 95

4 *Statsskickets grunder vid ett EG-medlemskap. 1 kap. RF* 99
4.1 Demokratin som princip 100
4.2 Den offentliga maktutövningens lagbundenhet 104
4.3 Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten . 104
4.4 Det demokratiska styrelseskicket i framtiden 108

5 *Grundläggande fri- och rättigheter. 2 kap. RF* 111
5.1 Kort om det svenska fri- och rättighetsskyddet 112
5.2 De grundläggande fri- och rättigheternas ställning i gemenskapsrätten 114
5.2.1 EG-domstolens praxis 114
5.2.2 Kodifiering av EG-domstolens praxis 117
5.3 Begränsningar av fri- och rättigheter i EG:s regelverk 118
5.3.1 Yttrande- och informationsfriheten 118
5.3.2 Skyddet mot husrannsakan 119
5.3.3 Möjliga begränsningar i andra fall 119
5.3.4 Äganderätt och näringsfrihet 120
5.4 Är ytterligare inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna tänkbara? 120
5.5 Den nationella rättens förhållande till gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd 122
5.6 Överväganden 124

6 *Förhållandet till andra stater. Överlåtelse av beslutsbefogenhet. 10 kap. RF* 127
6.1 Riksdagens godkännande av fördrag 128
6.2 Svensk rätts förhållande till internationell rätt i allmänhet 129
6.2.1 Införlivande av traktater 129
6.2.2 Internationell rätts betydelse i övrigt för svensk rätt 131
6.3 Överlåtelse av beslutanderätt 131
6.3.1 Vilken beslutanderätt kan överlåtas? 134
6.3.2 Inskränkningar inom det överlåtbara området . 136
6.3.3 Till vem kan överlåtelse ske? 139
6.3.4 Hur går överlåtelse till? 139
6.4 Överväganden 140
6.4.1 Regler i sak om överlåtelse 142
6.4.2 Formerna för beslut om överlåtelse 147
6.4.3 Tekniska frågor 150
6.4.4 En ny "EG-paragraf" 150
6.4.5 Övriga bestämmelser i 10 kap. 151

7 *Rättskipning och förvaltning. 11 kap. RF* 155
7.1 Principen om gemenskapsrättens företräde 156
7.2 Förhandsbesked från EG-domstolen 159
7.2.1 Ytterligare om EG-domstolens praxis 159
7.2.2 Vilka myndigheter kan inhämta förhandsbesked? 160
7.3 De högsta domstolarnas ställning (11 kap. 1 §) 162
7.4 Domstolarnas oberoende (11 kap. 2 §) 164
7.5 Förvaltningsmyndigheternas självständighet 165
7.6 Överväganden 169

8 *Övriga bestämmelser i regeringsformen. 3-9, 12 och 13 kap. RF* 175
8.1 Riksdagen och riksdagsarbetet (3 och 4 kap. RF) . . . 175
8.2 Statschefen (5 kap. RF) 176
8.3 Regeringen och regeringsarbetet (6 och 7 kap. RF) . . 176
8.4 Lagar och andra föreskrifter (8 kap. RF) 179
8.5 Finansmakten (9 kap.) 182
8.6 Kontrollmakten (12 kap.) 182
8.7 Krig och krigsfara (13 kap.) 183

9 *Allmänna handlingars offentlighet. Meddelarfrihet* . . 185
9.1 Kort om svenska regler om allmänna handlingars offentlighet, sekretess, tystnadsplikt och meddelarfrihet 186
9.2 Något om rättsläget i några av de nuvarande medlemsstaterna 188
9.3 Allmänt om offentlighet och sekretess i EG 191
9.4 Den politiska beredning- och beslutsprocessen 194
9.5 Sekundärrätten 204
9.6 Meddelarfriheten 209
9.7 Förslag till direktiv angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter 212
9.8 En sammanfattande bedömning 214

10 *Tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier* 217
10.1 Kort om principerna för den svenska tryckfriheten och yttrandefriheten i andra medier 217
10.2 Gemenskapsrätten och de tryckfrihetsrättsliga principerna 218
10.3 Överväganden 221

11 *Riksdagens roll i EG-samarbetet* 231
11.1 Nuvarande former för information och samråd i utrikes- och handelspolitiska angelägenheter 231
11.2 Riksdagsutredningens förslag om inrättande av ett särskilt EES-utskott 233
11.3 De nationella parlamentens roll i EG-samarbetet 234
11.3.1 En översikt 234
11.3.2 Det danska folketinget 236
11.3.3 Det brittiska parlamentet 239
11.4 Överväganden 242

12 *Val till Europaparlamentet* 249
12.1 Val till Europaparlamentet i de nuvarande medlemsstaterna 250
12.1.1 Val till Europaparlamentet och nationella val . 253
12.1.2 Väljarnas röstningsbeteende i valen till Europaparlamentet 254
12.2 Ett svenskt valsystem 255
12.2.1 Valkretsindelning 258
12.2.2 Rösträtt och valbarhet 265
12.3 Överväganden 266

13 *Folkomröstningen i EG-frågan* 269
13.1 Vår omvärlds folkomröstningsinstitut 269
13.2 Sveriges folkomröstningsinstitut 272
13.3 Principiella utgångspunkter 275
13.4 Fristående folkomröstning eller folkomröstning i anslutning till 1994 års val 276
13.5 Konkret tidpunkt för hållande av en folkomröstning . 279
13.6 Det definitiva folkomröstningsbeslutet 283

14 *Specialmotivering* 285
14.1 Förslaget till Lag om ändring i regeringsformen 285
14.2 Förslaget till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen 287

Reservationer 289

Särskilda yttranden 321

Bilagor

1. Kommitténs direktiv 345

2. Förteckning över i vilka fall beslut i rådet fordrar enhällighet 355

3. Partiernas jämförelsetal vid val utan valkretsindelning 359

4. Allemansrätten och gemenskapsrätten 361

Litteratur 365

Förkortningar

a.a.	anfört arbete
a.st.	anfört ställe
BrB	Brottsbalken
Coreper	Comité des Représentants Permanents
Ds	Departementsserien
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EU	EES-utskottet
Fi	Finansdepartementet
FiU	Finansutskottet
Ju	Justitiedepartementet
KU	Konstitutionsutskottet
LU	Lagutskottet
MD	Marknadsdomstolen
NJA	Nytt Jurdiskt Arkiv I
NU	Näringsutskottet
prop.	proposition
RF	Regeringsformen
RO	Riksdagsordningen
rskr.	riksdagsskrivelse
SekrL	Sekretesslagen
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Förkortningar

Sammanfattning

Vår uppgift har varit att överväga vilka grundlagsändringar som kan vara nödvändiga om Sverige skulle komma att anslutas till Europeiska gemenskaperna. Därtill har vi också haft i uppdrag att överväga på vilket sätt riksdagen kan spela en aktiv roll i ett EG-samarbete, hur svenska val till Europaparlamentet bör ske liksom de frågor som aktualiseras inför en folkomröstning om EG-medlemskapet (se vidare våra direktiv i *bilaga 1*).

Vi använder i betänkandet, liksom i den lagtext som vi lämnar förslag till, genomgående uttrycket Europeiska gemenskaperna. Vi avser då de tre gemenskaper som nu existerar och som Sverige vid en anslutning i dag skulle bli en del av, nämligen Europeiska ekonomiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen. Vi är naturligtvis samtidigt medvetna om att Maastrichtfördraget snart kan träda i kraft. Genom det fördraget upprättas en Europeisk union som i sig innesluter *dels* de tre nuvarande gemenskaperna, varvid Europeiska ekonomiska gemenskapen ersätts av Europeiska gemenskapen, *dels* ett i vart fall inledningsvis rent mellanstatligt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Det kan, om Maastrichtfördraget träder i kraft, bli mera adekvat att i flertalet bestämmelser som avser EG i stället ange att de avser Europeiska unionen.

Däremot bör våra förslag till grundlagsändringar inte påverkas i sak av att Maastrichtfördraget träder i kraft. De konstitutionella frågor som ett medlemskap reser är enligt vår bedömning desamma före som efter Maastricht.

Gemensamma institutioner

De Europeiska gemenskaperna är en särpräglad typ av internationell organisation. Den saknar såväl föregångare som förebilder och förenar i sig drag av både mellanstatlighet och federalism. Det utmärkande för dess institutionella uppbyggnad är, som beskrivs i *kapitel 1*, för det första att initiativrätten uteslutande ligger hos kommissio-

nen som visserligen utses av medlemsstaternas regeringar men i sin verksamhet skall vara helt oberoende av dessa. Det innebär naturligtvis inte att t.ex. medlemsstater, politiska partier, branschorganisationer och folkrörelser saknar möjlighet att söka påverka kommissionen. Men det är enbart genom att kommissionen väljer att lägga fram ett förslag om gemensam normgivning som en sådan kan komma till stånd.

Ett annat karakteristiskt drag är att själva beslutsfattandet, trots organisationens överstatliga inslag, sker i förhandlingar medlemsstaterna emellan. Det är medlemsstaternas regeringar som tillsammans i rådet fattar i stort sett alla normerande gemensamma beslut. Ett element av överstatlighet kan dock sägas prägla också beslutsfattandet eftersom, till skillnad från mycket annat internationellt samarbete, flertalet beslut kan fattas med kvalificerad majoritet. En stat och dess medborgare kan alltså bli bundna av beslut som den staten motsatt sig.

Det direkt folkvalda Europaparlamentet har, enligt Romfördraget, främst en rådgivande och kontrollerande funktion. Rådet kan dock inte fatta något för medlemsstaterna bindande beslut utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken. Enligt Maastrichtfördraget ges parlamentet dessutom en rätt att på vissa områden fatta beslut tillsammans med rådet.

Gemenskaperna har inte bara skapat ett system med gemensamma normer utan har också inrättat en domstol som ser till att normerna efterlevs. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka de gemensamma normerna. I denna sin verksamhet har domstolen utvecklat flera av de viktigaste principerna för samarbetet och har därigenom inte bara skipat utan också skapat rätt. Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter. Den ensam kan ogiltigförklara politiska beslut som medlemsstaterna kommit överens om i rådet. Domstolen handlägger också mål mot medlemsstaterna och prövar om dessa brutit mot sina gemenskapsrättsliga förpliktelser.

En gemensam rättsordning

Den avgörande skillnaden mellan EG-samarbetet och annat internationellt samarbete är, som också utvecklas i *kapitel 1*, att inom EG överlåter medlemsstaterna betydande delar av sina befogenheter att fatta beslut till de gemensamma institutionerna. På vissa områden, t.ex. handelspolitiken och jordbrukspolitiken, avstår medlemsstaterna

helt och hållet från sina befogenheter. Politiken på sådana områden bestäms då uteslutande av gemenskaperna. Inom övriga samarbetsområden överlåter medlemsstaterna en rätt för EG-organen att besluta men har fortfarande möjlighet att, så länge EG-organen inte utnyttjar sin rätt, själva fatta beslut. Med det språkbruk som används inom gemenskaperna brukar det heta att medlemsstaterna avstår från en del av sin suveränitet för att i stället utöva den gemensamt i rådet.

Det är detta förhållande, att staterna överlåter beslutsbefogenheter till gemenskaperna, som utgör grunden för att EG kunnat utveckla en egen rättsordning som på viktiga punkter skiljer sig från internationell rätt i allmänhet. För det första är gemenskapsfördragen och en del av de rättsakter som rådet beslutar *direkt tillämpliga*, dvs. de utgör automatiskt en del av medlemsstaternas inhemska rätt. Det fordras alltså inte, och får inte heller förekomma, att den gemensamt beslutade regeln görs om till svensk lag. För det andra har flera gemenskapsrättsliga regler *direkt effekt*, dvs. de ger enskilda medborgare och företag i medlemsstaterna rättigheter och skyldigheter som de omedelbart kan göra gällande inför det egna landets domstolar och myndigheter. För det tredje skall gemenskapsrättsliga regler ges *företräde* framför medlemsstaternas lagar och principiellt även framför deras grundlagar. Om en svensk lagregel skulle strida mot en gemenskapsrättslig regel som är direkt tillämplig eller har direkt effekt, är således svenska domstolar och myndigheter skyldiga att tillämpa den gemenskapsrättsliga föreskriften.

Andra medlemsstaters författningar

Ett EG-medlemskap reser flera viktiga frågor av konstitutionell natur. Till de viktigaste hör vilka de konstitutionella följderna är *dels* av den överlåtelse av statsorgans beslutsbefogenheter som måste ske, *dels* av principen om gemenskapsrättens obetingade företräde framför nationell rätt. En översiktlig genomgång i *kapitel 2* av hur de nuvarande medlemsstaterna löst dessa frågor i sina författningar uppvisar inte någon enhetlig bild. Möjligen kan man säga att medlemskapets betydelsefulla konsekvenser avspeglas i medlemsstaternas konstitutioner i mindre utsträckning än man kanske hade kunnat förvänta sig, även om vissa stater nu i samband med Maastrichtfördraget uttryckligen grundlagsfäster samarbetet.

Översynens allmänna inriktning

I *kapitel 3* för vi en inledande diskussion om vissa principiella frågor med avgörande betydelse för den inriktning vi valt i vårt arbete. Vi ställer bl.a. frågan om i vilken utsträckning de svenska grundlagarnas innehåll skulle påverkas av ett EG-medlemskap. Vi konstaterar att den alldeles övervägande delen av grundlagarnas bestämmelser rör internt svenska förhållanden som även vid ett EG-medlemskap skulle förbli internt svenska. Det gäller t.ex. reglerna om rösträtt och val till riksdagen (3 kap. RF), om riksdagsarbetet (4 kap. RF), om statschefen (5 kap. RF) och om hur regeringen utses (6 kap. RF). Däremot skulle vissa av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF), om normgivningsmakten (8 kap. RF) samt om rättskipning och förvaltning (11 kap. RF) komma att påverkas direkt eller indirekt. Detsamma gäller några regler i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa bestämmelser diskuterar vi mera i detalj i kapitel 4, 5 och 7-10.

Det finns, generellt uttryckt, två möjliga sätt att låta den påverkan som alltså otvivelaktigt sker komma till uttryck i grundlagen. Antingen får medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de berörda bestämmelserna eller så ges en allmän regel om medlemskapet som skall ge utrymme för samtliga dess följder.

För det först nämnda angreppssättet talar att grundlagen skulle ge åtminstone en översiktlig bild av ett EG-medlemskaps effekter och på så sätt i vart fall till en del spegla den politiska verkligheten. Vi har trots det stannat för ett mera översiktligt förhållningssätt. De avgörande skälen är följande.

* Vi har haft att utgå från den ovan nämnda principen om gemenskapsrättens företräde, dvs. att gemensamma normer gäller framför medlemsstaternas egna lagar oavsett dessas konstitutionella valör. Det innebär att sedan Sverige väl blivit EG-medlem låter sig inte gemenskapsrättens ställning och verkan här i landet regleras genom bestämmelser i regeringsformen. Det är, med andra ord, inte möjligt att med stadganden i svensk grundlag t.ex. ställa upp hinder mot att vissa slag av gemensamma normbeslut tillämpas här. Inte heller torde Sverige kunna åberopa sig på svensk grundlag som hinder för att uppfylla krav på normgivning som ställs i ett EG-direktiv. Mot denna bakgrund har vi ansett att man inte heller bör försöka ge intryck av att regeringsformen anger gränser för eller på annat sätt reglerar gemenskapsrätten.

* Regeringsformen bör inte bara göra det möjligt för Sverige att *bli* medlem av gemenskaperna utan också ge utrymme för Sverige att *vara* medlem. Det måste alltså vara möjligt för Sverige att som fullvärdig EG-medlemsstat fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att varje förändring i det arbetet fordrar grundlagsändring. Även om de svenska statsorganens handlande inte kringgärdas av detaljerade grundlagsstadganden behåller ändå Sverige rätten att självt åtminstone i huvudsak avgöra hur vårt framtida deltagande skall gestalta sig. Vi påminner om att fördragsändringar måste ratificeras av samtliga medlemsstater för att bli gällande. Den utveckling som sker inom ramen för gällande fördrag - med tillämpning av Romfördragets artikel 235 - fordrar också enhällighet.

* Vi anser att man bör undvika att ett medlemskap och dess konsekvenser ges grundlagsskydd redan i samband med ett svenskt tillträde. De grundläggande gemenskapsfördragen, utom Kol- och Stålfördraget, är slutna för obegränsad tid. Det bör också vara en skyldighet för Sverige att som medlem lojalt verka för att det som gemensamt uppnåtts kan bevaras och vidareutvecklas. Samtidigt kan man inte redan nu helt utesluta möjligheten att gemenskaperna i en avlägsen framtid utvecklas på ett sådant sätt att Sverige finner anledning att dra sig ur samarbetet. Om Sverige skulle finna en sådan åtgärd nödvändig kan de beslutsbefogenheter som överlåtits till EG *återtas* genom ett riksdagsbeslut med enkel majoritet. Om medlemskapet i en sådan situation är reglerat i grundlag finns risk för att svenska domstolar, trots riksdagsbeslutet, anser sig skyldiga att fortsätta ge gemenskapsrätten företräde. Vi anser alltså inte att man genom grundlagsstadganden bör begränsa Sveriges handlingsmöjligheter utöver vad som följer av den fördragsmässiga lojalitetsplikten.

En allmän regel om medlemskapet

Vi föreslår i *kapitel 3*, mot bakgrund av vad som nyss sagts, att det i 1 kap. RF införs en allmän regel om medlemskapet av innebörd att *om* Sverige ansluts till gemenskaperna och *om* riksdagen överlåter beslutsbefogenheter till EG *så* gäller de förpliktelser som följer av medlemskapet utan hinder av vad som annars stadgas i svensk grundlag eller annan lag.

Den föreslagna bestämmelsen uttalar alltså inte att Sverige är medlem. Däremot anger den att om Sverige blir medlem så kommer vi att under ett löpande medlemskap lojalt uppfylla våra förpliktelser.

Men bestämmelsen anger därutöver att överlåtelse av beslutsbefogenheter är en förutsättning för att förpliktelserna skall gälla, varav följer att om de befogenheterna återtas upphör också förpliktelserna. Vilka förutsättningar som i sin tur skall gälla för svensk överlåtelse behandlar vi i kapitel 6.

Bestämmelsens generella räckvidd medför att vi inte, utom på ett par punkter, anser några ytterligare grundlagsändringar vara nödvändiga. I följande kapitel diskuterar vi således främst vilken påverkan ett medlemskap kan ha på de förhållanden som grundlagarna reglerar.

Statsskickets grunder

I *kapitel 4* diskuterar vi några av de grunder för vårt statsskick som framgår redan av 1 kap. 1 § RF, nämligen demokratin, den offentliga maktutövningens lagbundenhet och den kommunala självstyrelsen. Vissa andra grunder för vårt statsskick behandlas i kapitel 5, 9 och 10.

Vad först gäller demokratin som princip noterar vi den diskussion som förs om den demokratiska karaktären hos gemenskapsorganisationen som sådan. Vi konstaterar att EG bekänner sig till demokratin som princip och kräver motsvarande hållning av stater som önskar vinna medlemskap. När det så gäller ett medlemskaps påverkan på det demokratiska styrelseskicket i Sverige ter det sig rimligt antaga att dess utformning i olika avseenden kan komma att förändras. En central sådan förändring gäller riksdagen. Dess ställning som det centrala statsorganet kommer i viss utsträckning att formellt försvagas. Ett medlemskap förutsätter ju att beslutsbefogenheter - också sådana som riksdagen besitter - överlåts till gemenskaperna. Inom Sverige blir följden därav att de beslutsbefogenheterna i realiteten också överförs från riksdagen till, genom regeringens deltagande i rådet, den verkställande makten. Vår slutsats i den delen är ändå att den bekännelse till folkstyrelse och demokrati som kan utläsas ur regeringsformen kommer att fortsätta äga giltighet.

Vi konstaterar vidare att gemenskapsrätten är i hög grad normbunden och att ett medlemskap därför inte påverkar principen om den offentliga maktutövningens lagbundenhet.

Vad så gäller den kommunala självstyrelsen är dess närmare omfattning inte reglerad i grundlagen. Det är endast, liksom när det gäller den kommunala beskattningsrätten, fråga om ett principstadgande. Däremot får naturligtvis varken självstyrelsen som sådan eller beskattningsrätten urholkas så att de inte längre framstår som reella.

Den påverkan som ett medlemskap främst kan föra med sig rör möjligheterna till kommunala stödåtgärder och principerna för kommunal upphandling. De effekterna inträder emellertid redan inom EES-samarbetet. Därtill kommer eventuella framtida begränsningar i den kommunala beskattningsrätten som ett led i en gemensam ekonomisk politik inom ramen för ett ekonomiskt-monetärt samarbete. Vår slutsats är att den kommunala självstyrelsen inte bör så påverkas av ett medlemskap att grundlagens bud inte längre motsvarar ett verkligt förhållande.

Grundläggande fri- och rättigheter

De flesta medlemsstaters konstitutioner innehåller, liksom 2 kap. RF, en fri- och rättighetskatalog som stakar ur gränser för statsorganens beslutsbefogenheter. Gemenskapsrätten saknar däremot ett sådant i skrift dokumenterat fri- och rättighetsskydd. Trots det gäller, som vi redan redovisat, principen om gemenskapsrättens företräde. Den innebär på detta område att en föreskrift i regeringsformen som garanterar en rättighet inte kan åberopas gentemot en EG-rättsakt som begränsar den rättigheten.

Genom EG-domstolens rättspraxis har emellertid, som vi redovisar i *kapitel 5*, gemenskaperna kommit att utveckla ett eget fri- och rättighetsskydd som indirekt ger reglerna i 2 kap. RF betydelse även i förhållande till gemenskapsrätten. Domstolen har förklarat att den ser som sin uppgift att värna de fri- och rättigheter som är gemensamma för medlemsstaternas konstitutioner liksom de som framgår av internationella konventioner, främst Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Vi har funnit vissa EG-rättsakter som begränsar vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Det har emellertid hittills endast gällt yttrande- och informationsfriheten (regler om tystnadsplikt, sekretess och om förbud mot viss reklam) och förbudet mot husrannsakan.

Vi har inte kunnat finna att det svenska fri- och rättighetsskyddet är mera långtgående än det som följer av en gemensam europeisk standard. Vår sammantagna bedömning av det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskydd som inom EG-samarbetet kommer att "ersätta" det svenska skyddet är att det till sin omfattning inte står det svenska efter.

Överlåtelse av beslutskompetens till gemenskaperna

Den handling som kan sägas utlösa de konstitutionella effekterna av ett medlemskap är, som redan antytts, medlemsstatens överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna. I den svenska regeringsformen finns redan en bestämmelse som gör det möjligt att "i begränsad omfattning" överlåta beslutsbefogenheter till bl.a. mellanfolklig organisation (10 kap. 5 § RF). Man kan utan vidare konstatera att ett EG-medlemskap förutsätter att beslutsbefogenheter överlåts i större omfattning än vad regeringsformen nu medger. I *kapitel 6* föreslår vi *att* en särskild regel införs om överlåtelse just till EG, *att* den regeln inte bör innehålla några begränsningar i sak för riksdagens möjligheter att besluta om överlåtelse *samt att* beslut om sådan överlåtelse också skall kunna fattas med kvalificerad majoritet vid ett enda tillfälle.

Vi konstaterar att frågan om överlåtelse till EG ställer sig olika när det gäller den överlåtelse som måste ske i samband med själva anslutningen och sådan överlåtelse som kan ske på grund av framtida fördragsändringar sedan Sverige väl blivit medlem av gemenskaperna. I samband med anslutningen måste naturligtvis, för att Sverige alls skall kunna bli medlem, beslutsbefogenheter överlåtas i precis den utsträckning som då gällande gemenskapsfördrag fordrar. Det innebär alltså att frågan om huruvida en ny överlåtelseregel skall förses med några begränsningar av vilka befogenheter som får överlåtas uteslutande har betydelse under ett löpande svenskt EG-medlemskap.

Vi har inte funnit att det finns skäl att nu ge grundlagsfästa ramar för riksdagens möjligheter att låta Sverige delta i det vidare EG-samarbetet. Vi har också ansett det angeläget att söka undvika framtida konflikter mellan gemenskapsrätten och vår interna rätt, vilket skulle kunna bli följden om svenska domstolar hade att i tveksamma fall bedöma om en gemenskapsrättslig regel ryms inom det område som får överlåtas. Slutligen har vi ansett att det också utan begränsningar i rätten till överlåtelse ges betryggande garantier för att ett svenskt deltagande i en fortsatt integration sker på ett sådant sätt som det råder politisk enighet om. Det är därvid viktigt att hålla i minnet att framtida fördragsändringar måste ratificeras av alla medlemsstater. Det är likaså viktigt att ett senare svenskt beslut om överlåtelse, med de betydelsefulla konsekvenser som ett sådant har, bärs upp av en betryggande riksdagsmajoritet. Även om vi således föreslår att den nuvarande huvudregeln, som innebär att beslut skall

fattas i samma ordning som gäller för beslut om grundlagsändring, kompletteras med en möjlighet att fatta beslut vid ett enda tillfälle, anser vi att ett sådant beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet.

Vi föreslår emellertid också en särskild övergångsregel som innebär att beslut om överlåtelse i samband med ett svenskt tillträde får fattas med enkel majoritet. Skälet för det är att frågan om ett svenskt medlemskap i EG skall avgöras av folket i en folkomröstning. Det bör därför inte komma i fråga att därutöver kräva kvalificerad majoritet i riksdagen.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter

Det är främst på följande punkter som vi, se *kapitel 7*, funnit att ett EG-medlemskap påverkar våra domstolars och förvaltningsmyndigheters ställning och verksamhet. Det gäller för det första den redan flera gånger berörda skyldigheten att sätta gemenskapsrätt före svensk lag. Den enda nuvarande regel som ger domstolar och myndigheter rätt - och skyldighet - att sätta given lag åt sidan är lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF. Vi konstaterar att den bestämmelsen av flera skäl inte räcker för att ge gemenskapsrätten det genomslag som den kräver.

För det andra saknar de högsta domstolarna behörighet att ogiltigförklara EG-rättsakter, vilket är en uppgift exklusivt för EG-domstolen. Dessutom är de skyldiga att begära besked om hur EG-domstolen tolkar gemenskapsrätten när en sådan fråga förekommer i ett mål och de är bundna av det besked som EG-domstolens ger. Det förekommer emellertid inte att EG-domstolen överprövar de högsta domstolarnas avgöranden. Vi menar därför att regeringsformens karakteristik av Högsta domstolen och Regeringsrätten som högsta domstolar i allt väsentligt är korrekt även vid ett EG-medlemskap.

Systemet med bindande tolkningsbesked från EG-domstolen låter sig, för det tredje, inte utan vidare förenas med bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF om domstolarnas oberoende eller med den motsvarande regeln i 11 kap. 7 § RF om den självständighet som förvaltningsmyndigheterna har i sin lagtillämpande verksamhet.

Den allmänna regel som vi föreslagit i 1 kap. RF ger också utrymme för såväl företrädesprincipen som den påverkan som sker i övrigt. I enlighet med den allmänna inriktning som vi valt för vår översyn behöver, och bör inte heller, någon ytterligare grundlagsreglering i denna del komma till stånd.

Däremot anser vi inte att de svenska förvaltningsmyndigheternas

relativa självständighet bör medföra några som helst konstitutionella problem. Regeringen har även med gällande grundlag de styrmedel som vi bedömer att den behöver för att gentemot gemenskaperna kunna svara för att Sverige uppfyller sina fördragsförpliktelser.

Övriga föreskrifter i regeringsformen

I *kapitel 8* följer en översiktlig framställning av ett medlemskaps påverkan på de förhållanden som regeringsformen i övrigt reglerar. Vi konstaterar där, som redan sagts, att flertalet föreskrifter inte alls berörs av ett medlemskap. Däremot diskuterar vi översiktligt bl.a. vissa andra problem i anslutning till den internt svenska beredningsoch beslutsprocessen liksom också den begränsade påverkan som ett medlemskap kan ha på vårt inhemska normgivningsförfarande.

Allmänna handlingars offentlighet - Meddelarfrihet

Den för oss självklara och hävdvunna principen om allmänna handlingars offentlighet har inte någon motsvarighet i gemenskapsrätten (se *kapitel 9*). Dess utgångspunkt är tvärtom att institutionernas handlingar inte utan ett särskilt ställningstagande är tillgängliga för allmänheten. Ett särskilt problem är vidare att beslutsfattandet inom EG alltjämt i stor utsträckning sker som om det var fråga om diplomatiska ärenden som kräver förtrolighet. Samarbetets art är emellertid sådan att det snarare är fråga om en överstatlig institutions normgivning för enskilda medborgare och företag varför dessa av demokratiska skäl bör ha insyn i beslutsprocessen. Slutligen finns inte heller någon motsvarighet till det svenska meddelarskyddet inom gemenskaperna.

Vi har inte funnit att någon ändring av grundlag eller vanlig lag behövs för att tillgodose de krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Vår bedömning är ändå att vissa skillnader rent faktiskt kan komma att inträda. Det gäller framför allt att underlaget för ett offentligt samtal i lagstiftningsfrågor kan komma att bli mindre utförligt än som nu är fallet, *dels* genom att de reella förhandlingarna beslutsfattarna emellan - i och utanför rådet - inte förs offentligt, *dels* på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut kan komma att bli magrare än vi är vana vid. Här har vi dock, betonar vi också, möjlighet att till en del själva påverka förhållandena genom att sträva efter så öppna former som möjligt för den del av beredningsprocessen som äger rum här i landet. När de närmare for-

merna för den processen övervägs bör man ägna särskild uppmärksamhet åt hur sekretessfrågorna kan och bör hanteras. Därvid kan det förtjäna att särskilt övervägas i vilken utsträckning som den traditionella s.k. utrikessekretessen bör tillämpas när det gäller EG-samarbetet.

Det är inte uteslutet att svenska statstjänstemäns utnyttjande av meddelarfriheten skulle kunna skapa spänningar i förhållande till gemenskaperna eller till andra medlemsstater. Vi anser emellertid inte att det bör komma i fråga att, så att säga för säkerhets skull, begränsa den friheten. Om den skulle komma att sättas i fråga bör den aktivt försvaras som en del av en grundläggande yttrande- och informationsfrihet.

Det förslag till EG-direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter som nu bereds inom gemenskaperna kan ha betydelse ur offentlighetssynpunkt. Det finns därför anledning att från svensk sida noga följa det fortsatta gemenskapsarbetet i frågan.

Några tryckfrihetsfrågor

Vi har, som redovisas i *kapitel 10*, funnit vissa föreskrifter i EG-rättsakter som tyder på att gemenskapsrätten inte delar den svenska principiella hållningen när det gäller förbud mot förhandsgranskning, den ansvarige utgivarens exklusiva bestämmanderätt över innehållet i en framställning samt tryckfrihetens generella tillämplighet även på kommersiell reklam. Vi diskuterar också de problem som kan uppkomma när det gäller gemenskapernas krav på etableringsfrihet visavi svenska krav på vem som får vara ansvarig utgivare respektive ägare till tryckt skrift samt den möjliga konflikten mellan gemenskapsrättens konkurrensregler och det förhållandet att en ansvarig utgivares bestämmanderätt också innefattar en rätt att vägra ta in en annons.

Vi anser det inte medföra några principiella tryckfrihetsrättsliga betänkligheter att något vidga möjligheterna till förbud mot, eller inskränkningar i, rätten till kommersiell reklam som är skadlig för hälsa eller miljö. På den punkten föreslår vi alltså för tydlighetens skull en ändring i TF.

Däremot är vi inte beredda att föreslå några begränsningar i förbudet mot förhandsgranskning. Det är endast på enstaka punkter som gemenskapsrätten hittills föreskrivit sådan granskning. Samtidigt är vi givetvis medvetna om att den av oss förordade hållningen innebär att en potentiell normkonflikt inte lösts och att om en sådan

konflikt mot förmodan skulle ställas på sin spets det är den gemenskapsrättsliga ståndpunkten som gäller.

Den ytterligare ändring som vi föreslår i TF innebär att det öppnas en möjlighet att i lag föreskriva att även utlänningar utan hemvist här och utländska juridiska personer får vara ägare till periodisk skrift. Ändringen vidtas mot bakgrund av gemenskapsrättens krav på etableringsfrihet. Däremot anser vi att en motsvarande ändring inte bör ske när det gäller ansvarig utgivare. Att utgivaren skall vara bosatt i Sverige är en förutsättning för hans ställning som ensam ansvarig för tryckfrihetsbrott vilket i sin tur utgör grunden för övriga medverkandes straffrihet. Romfördragets regler om etableringsfrihet medger att medlemsstaters medborgare får särbehandlas av hänsyn till allmän ordning. Enligt vår bedömning måste därför bosättningskravet för ansvarig utgivare bibehållas.

Riksdagens roll i EG-samarbetet

Vi har i bl.a. kapitel 4 redovisat att riksdagens ställning som det centrala statsorganet i viss utsträckning formellt försvagas vid ett EG-medlemskap. Vissa normer som enligt RF fordrar lagform och därmed riksdagsbeslut kan i stället beslutas av medlemsstaternas regeringar i rådet. Det är mot den bakgrunden mycket viktigt att riksdagen ges ett aktivt inflytande över regeringens handlande inom ramen för EG-samarbetet.

Vad vi främst diskuterar i *kapitel 11* är möjliga former för samråd mellan riksdag och regering inför behandlingen av viktigare förslag i framför allt rådet. Vi har kommit fram till att det inom riksdagen bör inrättas en särskild nämnd för ett sådant samråd. Nämnden bör, förutom att ta emot information från regeringen, själv kunna ta initiativ genom att begära en redogörelse från regeringen eller någon annan myndighet. Den bör också ha en stark politisk ställning genom att vara proportionellt sammansatt och innehålla företrädare för alla riksdagspartier som passerat fyraprocentsspärren.

När det gäller riksdagens roll i övrigt bör information om EG-samarbetet så långt möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden. Det bör också betonas att riksdagens fackutskott har stor betydelse även i EG-arbetet. Propositioner och motioner kommer också fortsättningsvis att remitteras till utskotten även om de rymmer EG-aspekter. Vi förutsätter också att utskotten fortlöpande hålls informerade om, och inom sig diskuterar, de förslag till EG-normgivning som kommissionen presenterar. Det är likaså viktigt att ett nära samarbete kan etableras mellan fackutskotten och den särskilda EG-nämnden.

Val till Europaparlamentet

Vi har haft främst två utgångspunkter för våra överväganden i *kapitel 12*. För det första att man bör söka konstruera ett system som så långt möjligt liknar det system som vi tillämpar för riksdagsvalen. Det bör gynna ett högt valdeltagande. Vi har därför försökt åstadkomma ett proportionellt valsystem med en fyraprocentsspärr. För det andra måste valsystemet tillgodose de krav på enhetlighet som gemenskapsrätten ställer. Det innebär främst att den som är medborgare i någon medlemsstat men bosatt i Sverige skall ha rösträtt och vara valbar.

Eftersom Sverige knappast kan räkna med att få mer än 25 platser i Europaparlamentet uppstår det dock särskilda svårigheter att efterlikna riksdagsvalet också genom att tillämpa ett system med valkretsar. Vi föreslår därför att mandaten fördelas i två omgångar. I en första omgång fördelas de mellan partierna varvid Sverige betraktas som en enda valkrets. Därmed uppfylls kravet på största möjliga proportionalitet. I en andra omgång fördelas så mandaten inom partierna varvid landet delas in i tre valkretsar. Genom att samtidigt inte ställa något krav på bostadsband, som ju inte heller sker i riksdagsvalet, ges varje parti i praktiken frihet att välja om det vill tillämpa ett system med valkretsar eller inte.

Folkomröstningen

Det råder politisk enighet om att en folkomröstning skall anordnas i frågan om Sveriges anslutning till EG. Partierna är också ense om att den omröstningen skall avgöra frågan om ett svenskt medlemskap oavsett vilken form som omröstningen ges.

En folkomröstning kan ju nämligen, som vi konstaterar i *kapitel 13*, formellt vara antingen rådgivande eller beslutande. En rådgivande folkomröstning kan äga rum vid den tidpunkt som riksdagen bestämmer - intet hindrar t.ex. i och för sig att den äger rum samtidigt med ett riksdagsval - och avse i princip varje fråga som riksdagen väljer att underställa folket. En beslutande folkomröstning däremot kan endast ske i samband med ett riksdagsval och kan, i detta sammanhang, avse a) förslag till grundlagsändring, b) frågan om godkännande av ett avtal med EG eller c) frågan om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG.

Folkomröstningen kan alltså äga rum fristående eller samtidigt med valet till riksdagen den 18 september 1994. Det främsta argumentet

mot en sammankoppling med valet är att EG-frågan kan komma att blandas samman med och kanske överskugga alla andra frågor som en valrörelse har att syssla med. Det främsta argumentet *för* en sådan sammankoppling är att man kan uppnå ett högt deltagande i omröstningen liksom att man undviker alla risker för att en riksdagsminoritet väljer att, trots att en rådgivande omröstning redan hållits, utlösa även en beslutande sådan.

Vi anser att framför allt tre utgångspunkter bör gälla. För det första bör EG-frågan inte bli föremål för mer än *en* folkomröstning. För det andra är det viktigt att klara alternativ ställs mot varandra, dvs. omröstningen bör gälla Ja eller Nej till en handlingslinje. För det tredje vore det en fördel om den kunde gälla ett medlemskap, baserat på ett färdigförhandlat fördrag.

Vi diskuterar således olika problem och möjligheter i samband med en omröstning i EG-frågan. Däremot lämnar vi inte - eftersom vi inte heller uppfattat vårt uppdrag så - några uttryckliga förslag i fråga om vilket slag av folkomröstning som bör hållas eller när den bör äga rum.

Reservationer och särskilda yttranden

Ledamoten Kenneth Kvist har i en mera omfattande reservation - liksom experten Inger Schörling i ett likaledes mera omfattande särskilt yttrande - vänt sig såväl mot den allmänna inriktning som kommittén valt i sin översyn som mot flertalet lämnade författningsförslag.

Övriga ledamöter är i huvudsak ense om de överväganden som görs i betänkandet. På vissa punkter har emellertid reservationer avgetts av ledamöterna Allan Ekström (om sammansättningen av riksdagens EG-nämnd) samt Ingvar Svensson och Harriet Colliander (om subisidiaritetsprincipens innebörd, valkretsar och spärregel vid val till Europaparlamentet samt möjligheten att genom vanlig lag sätta de föreslagna grundlagsändringarna i kraft). I särskilda yttranden framförs, likaså på enstaka punkter, ställningstaganden av ledamöterna Bertil Fiskesjö (om författningsförslagens begränsning till EG och behovet av en ökad användning av beslutande folkomröstning) och Håkan Holmberg (om s.k. rakt skaderekvisit inom utrikessekretessens tillämpningsområde).

Det skall nämnas att när det i betänkandet hänvisas till artiklar i gemenskapsfördragen avses, om inte annat anges, Romfördraget.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 10 §, av följande lydelse,

dels att 8 kap. 4 § och 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	10 §
	Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till [gemenskaperna], gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.*
	8 kap.
	4 §
Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.	
	I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom [Europeiska gemenskaperna].

* I författningsförslagen har genomgående uttrycket Europeiska gemenskaperna satts inom klammer. Se härom kapitel 14, Specialmotivering.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 kap.
	5 §
	Beslutanderätt kan överlåtas till [Europeiska gemenskaperna] i den utsträckning som följer av överenskommelse mellan Sverige och [Europeiska gemenskapernas] medlemsstater. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.
Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall 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.	*I annat fall kan* beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall 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

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

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

Föreslagen lydelse

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

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

---

1. Denna lag träder i kraft ...

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstning i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

2. Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § och 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	9 §
Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat	
1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;	
2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;	*2. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till [Europeiska gemenskaperna];*
3. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.	*3.* om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;
	4. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
1 §	
Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *med hemvist i riket* får vara ägare till sådan skrift.	Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *eller utländsk juridisk person* får vara ägare till sådan skrift.

Denna lag träder i kraft ...

1 Europeiska gemenskapernas institutionella och rättsliga karaktär

Sammanfattning: Det utmärkande för beslutsprocessen inom EG är att det uteslutande är kommissionen, en av medlemsstaterna oberoende institution, som har den formella initiativrätten och att flertalet för medlemsstaterna bindande beslut fattas av företrädare för medlemsstaterna i rådet genom majoritetsbeslut. - Det som främst skiljer EG-samarbetet från annat internationellt samarbete är att medlemsstaterna för obegränsad tid överlåter en betydande del av sina beslutsbefogenheter till EG:s institutioner. - EG utgör i hög grad en egen rättsordning. EG-domstolen har ensam befogenhet att slutligt tolka gemenskapsrättens innebörd. Domstolen främjar i sin praxis uttryckligen en fortgående integration och har i denna sin roll lagt fast principer som stärker gemenskaperna men också utvecklat och upprätthållit allmänna rättsprinciper som ger gränser för institutionernas och medlemsstaternas handlande. Bland de grundläggande integrationsfrämjande principer som domstolen utvecklat är följande av särskild betydelse ur konstitutionell synpunkt: Principen om gemenskapsreglers direkta effekt, som innebär att vissa regler grundar rättigheter och skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar i medlemsstaterna och principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt, som innebär att nationella domstolar skall tillämpa en gemenskapsrättslig regel framför en mot den stridande inhemsk lag.

Europeiska gemenskaperna, som i en nära framtid förmodligen kommer att ingå i vad som kallas den Europeiska unionen, är en särpräglad typ av internationell organisation. Den saknar föregångare och förebilder. Den förenar i sig drag av både mellanstatlighet och federalism.

En diskussion om konstitutionella följder av ett svenskt medlemskap i Europeiska gemenskaperna bör ha sin utgångspunkt i ett försök att förstå både det karakteristiska hos den rättsordning som gemenska-

perna utgör och huvuddragen i det institutionella system som förvaltar och tillämpar den.

1.1 Gemenskapernas institutioner och deras roll i beslutsprocessen

Beslutsfattandet inom EG sker enligt ett relativt enhetligt men inte helt okomplicerat förfarande. I denna process representerar kommissionen *gemenskapens* intressen och har en initiativtagande roll, medan det i rådet - som har den uppgift som vanligen är den lagstiftande församlingens - är *medlemsstaternas* ståndpunkter och intressen som bryts mot varandra. Europaparlamentet, den folkvalda församlingen, har vissa kontrollerande uppgifter men deltar också i beslutsprocessen utan att ha någon egen normgivande befogenhet.

1.1.1 Initiativet till beslut - kommissionen

Kommissionen består av 17 ledamöter, varav minst en och högst två från samma land. De utnämns av medlemsstaternas regeringar för en mandattid av fyra år. Bland ledamöterna utser regeringarna en president och sex vice presidenter för en tid av två år.

Kommissionens ledamöter företräder inte sitt hemland utan skall arbeta i hela gemenskapens intresse (artikel 157.2). De avger en högtidlig försäkran inför EG-domstolen att varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller intressegrupp. De åtnjuter också rättslig immunitet för åtgärder som de vidtagit i tjänsten.

Kommissionen sammanträder varje vecka och är beslutför med nio kommissionärer närvarande. Besluten fattas kollegialt med enkel majoritet. Förhandlingarna är inte offentliga.

Varje ledamot av kommissionen är ansvarig för politiken inom ett eller flera generaldirektorat. Dessa direktorat ansvarar för gemenskapspolitiken inom ett, eller ett par angränsande, områden (t.ex. DG IV konkurrens, DG V Sysselsättning, arbetsmarknads- och socialpolitik, DG VI Jordbruk). Till sin hjälp har varje kommissionsledamot också ett eget kabinett, en grupp av tjänsteman som han eller hon personligen utsett.

Beredningen av ärenden rörande förslag av kommissionen sker inom generaldirektoraten och kabinetten samt också i särskilda expertgrupper sammansatta av individuella experter från medlemsstaterna. Det förekommer såväl ständigt verksamma expertgrupper som grupper utsedda ad hoc. Kommissionen utnyttjar också

i stor utsträckning sin rätt att höra den Ekonomiska och sociala kommittén. Denna är en rådgivande församling med 189 ledamöter som representerar arbetsgivare, arbetstagare och andra grupper (såsom jordbrukare, konsumentintressen och vissa yrkesgrupper).

Beträffande okontroversiella förslag fattas beslut efter skriftlig handläggning, dvs. ett förslag till beslut cirkulerar bland kommissionärerna och signeras av dem. Det sker i cirka 80 procent av ärendena. Övriga ärenden diskuteras först kabinettscheferna emellan. Om enighet nås inom den gruppen tas ärendet till beslut i kommissionen utan diskussion.

Det bör också nämnas att kommissionen i vissa fall själv kan utfärda rättsakter som är bindande för medlemsstaterna. Det gäller *dels* i de fall så uttryckligen stadgas i fördragen, *dels* med stöd av delegerade befogenheter från rådet, främst för verkställande av rådets beslut.

Kommissionens verkställande åtgärder och tillämpning i övrigt av fördragen och sekundärrätten sker i stor utsträckning genom inemot 3 000 kommittéer med representanter för medlemsstaterna (den s.k. kommittologin). När rådet delegerar befogenheter till kommissionen är det av intresse för medlemsstaterna att behålla ett visst inflytande. I de rättsakter som föreskriver delegation förordnas därför också ofta att kommissionen skall förelägga sina förslag till åtgärder för en kommitté som består av representanter för medlemsstaterna med en kommissionstjänsteman som ordförande. Ordföranden saknar normalt rösträtt i kommittén. Förhållandet mellan kommission och kommitté följer i huvudsak tre olika procedurer, med varierande grad av inflytande för kommittén. De tre slagen av kommittéer brukar beskrivas som rådgivande, förvaltande och föreskrivande (*regulatory*). Den största graden av självständighet har kommissionen då kommitténs ställning enbart är rådgivande. Kommissionens makt är som mest beskuren i förhållande till de föreskrivande kommittéerna. Kommissionen kan då endast handla i överenstämmelse med kommitténs ställningstagande. Om kommissionen inte vill följa kommittén, eller om kommittén inte alls intar någon ståndpunkt, hänskjuts frågan till rådet för beslut.

Enligt Maastrichtfördraget förstärks kommissionens ställning inom de utrikes- och inrikespolitiska områdena genom att den i fråga om initiativ- och yttranderätt jämställs med medlemsstaterna. I samband med en kommande utvidgning av gemenskaperna aktualiseras frågan om kommissionens sammansättning. Det måste rimligen finnas en gräns för hur många medlemmar kommissionen kan ha utan att förlora i effektivitet.

1.1.2 Beslutsfattandet - Europeiska gemenskapernas råd

Rådet godkänner EG:s budget och beslutar normer, eller - med en nationell terminologi - stiftar lag, inom de områden där medlemsstaterna skall tillämpa gemensamma regler. Rådet fattar beslut på grundval av kommissionens förslag.

Rådet består av 12 ledamöter med en regeringsledamot från varje land. Deltagarna i rådet växlar. Utrikesministrarna möts som regel en gång i månaden. De samordnar de övriga minstrarnas arbete och behandlar frågor som fackministrarna har remitterat till dem. Fackministrarna möts, när frågor inom deras ansvarsområde skall behandlas. Minst en ledamot av kommissionen är alltid närvarande vid rådets möten.

Varje land innehar ordförandeposten i sex månader. Turordningen sker i bokstavsföljd efter landets inhemska namn. Ordförandelandets utrikesminister har titeln rådspresident och företräder EG i FNs generalförsamling och i andra internationella sammanhang.

Rådet skall höra Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommitten när fördraget föreskriver det men låter ofta dessa instanser yttra sig även i andra fall.

Kommissionen kan ändra sitt förslag intill dess att rådet har fattat beslut i saken. I många frågor äger därför en fortlöpande dialog rum mellan rådet och kommissionen. Det fordras enhällighet för att rådet skall kunna ändra kommissionens förslag till beslut (artikel 149.2).

Det saknas regler om beslutsmässighet för rådet och det anses i praxis vara beslutsmässigt även om inte alla stater är närvarande. Den formella huvudregeln är att rådets beslut fattas med enkel majoritet. Flertalet viktigare bestämmelser i fördraget föreskriver emellertid att beslut skall fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet. Under de inledande skedena av EG-samarbetet krävdes, enligt Romfördraget, nästan undantagslöst enhällighet i rådet. Inom flertalet viktiga områden föreskrev Romfördraget en övergångsperiod i olika etapper. Det stadgades då att enhällighet skulle gälla inledningsvis för att därefter, sedan de första etapperna av övergångsperioden löpt ut, ersättas av beslut med kvalificerad majoritet. Sedan också Enhetsakten 1986 föreskrivit att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet inom flera centrala områden är den beslutsordningen numera huvudregel. En ytterligare utvidgning av möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet sker i Maastrichtfördraget.

En redovisning av vilka beslut i rådet som alltjämt fordrar enhällighet ges i bilaga 2. Övriga beslut kan alltså fattas med

kvalificerad majoritet.

Röstreglerna i rådet (artikel 148) bygger på att varje stat har ett visst röstetal - Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien 10 röster var, Spanien 8 röster, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal 5 röster var, Danmark och Irland 3 röster var samt Luxemburg 2 röster. Kvalificerad majoritet innebär att det krävs 54 ja-röster för bifall till ett förslag från kommissionen. Det räcker således inte att t.ex. de fyra stora - Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien - är överens. Dessa stater förfogar tillsammans över endast 40 av de 54 röster som krävs för beslut med kvalificerad majoritet. Sett från andra sidan kan några mindre stater, 5-6 beroende på konstellationen, tillsammans hindra ett majoritetsbeslut.

I tidigare praxis fattades inte beslut med kvalificerad majoritet så ofta som i och för sig skulle ha varit möjligt. Majoritetsbeslut mötte motstånd från främst Frankrikes sida under 1960-talet och landet uteblev under en period från rådets möten. Genom den s.k. Luxemburgkompromissen 1966 enades man om att ett land på grund av vitala nationella intressen kunde anmäla veto. Om rådet därefter inte kunde enas om en kompromiss, kunde något beslut inte fattas. Denna consensuspraxis kom sedan att prägla rådets arbete och avse även frågor av lägre dignitet.

År 1982 fattades emellertid majoritetsbeslut rörande prisökningar på vissa jordbruksvaror, trots att Storbritannien anmälde att beslutet gick emot vitala brittiska intressen och tillsammans med Danmark och Grekland avstod från att rösta. Respekten för vitala nationella intressen kan dock sägas alltjämt bestå. Frankrike, Storbritannien, Danmark och Grekland har uttalat att man erkänner medlemsstaternas rätt att hindra beslut som kan fattas med kvalificerad majoritet. Dessa länder förfogar tillsammans över ett så stort antal röster att de utgör en blockerande minoritet.

Mellan rådsmötena företräds ministrarna av ambassadörer som är ackrediterade hos gemenskapen och som leder sina respektive länders delegationer i Bryssel. De bildar de ständiga representanternas kommitté, Coreper (Comité des Représentants Permanents). Med hjälp av över hundra kommittéer med tjänstemän från medlemsstaternas fackdepartement bereder Coreper kommissionens förslag till rådsbeslut och jämkar samman de tolv regeringarnas ståndpunkter. Coreper sammanträder varje vecka och gör, tillsammans med rådets ordförande, upp föredragningslistan för rådsmötena. Vid rådsmötena behandlas *dels* frågor i vilka enighet uppnåtts i Coreper eller vid

tidigare rådsmöte och där beslut kan fattas utan debatt (*en bloc*), under vad som betecknas som punkt A, *dels*, under punkt B, frågor där enighet inte kunnat nås.

En alltmer betydelsefull särställning intar Europeiska rådet som delvis är något annat än Europeiska gemenskapernas råd. Europeiska rådet är beteckningen på det sammanträde mellan medlemstaternas stats- eller regeringschefer som regelbundet äger rum en gång per halvår. Rådet nämns inte bland gemenskapernas institutioner i Romfördraget men regleras i viss utsträckning i Enhetsfördraget (artikel 2). Europeiska rådet kan naturligtvis sägas till en del handla i egenskap av Europeiska gemenskapernas råd - intet hindrar ju medlemsstaterna att låta sig representeras i rådet av sina stats- eller regeringschefer. I praktiken har dock Europeiska rådet främst tagit övergripande politiska beslut som senare översätts till sekundärrätt vid ordinarie möten med gemenskapernas råd på ministernivå.

1.1.3 Den folkvalda församlingens, Europaparlamentets, roll

Före 1979 ägde indirekta val rum till parlamentet. Det bestod då av 198 medlemmar som utsågs av de nationella parlamenten bland deras medlemmar. Varje stat kunde själv bestämma efter vilka kriterier urvalet skulle ske. Det fanns inga givna mandattider.

I och med att direkta val infördes 1979 ökades antalet ledamöter betydligt. Parlamentet består nu av 518 ledamöter. Vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992 beslutades att till följd av den tyska återföreningen öka antalet ledamöter till 567. Den nya indelningen avses gälla från och med år 1994.

	Nuvarande sammansättning	**Utvidgad sammansättning**
Belgien	24	25
Danmark	16	16
Tyskland	81	99
Grekland	24	25
Spanien	60	64
Frankrike	81	87
Irland	15	15
Italien	81	87
Luxemburg	6	6
Nederländerna	25	31
Portugal	24	25
Storbritannien	81	87
	518	567

Det kan redan här nämnas att det inom Europaparlamentet presenterats ett förslag om hur många ledamöter vissa presumtiva medlemsstater skulle kunna tänkas få. Enligt det förslaget skulle Sverige tilldelas 21, Österrike 20, Finland 17, Cypern 6 och Malta 4 mandat. Sverige har ju emellertid för sin del begärt att erhålla 25 mandat.

Ledamöterna väljs således numera genom direkta allmänna val för en mandatperiod om fem år. En parlamentsledamot kan - även om det sällan förekommer - samtidigt vara ledamot av ett nationellt parlament men inte av någon av gemenskapernas övriga institutioner eller av en nationell regering.

Ledamöterna representerar väljarkåren och röstar individuellt. De får inte ha bundna mandat eller annars vara bundna av instruktioner. Det har alltsedan parlamentets bildande varit praxis att arbetet främst bedrivs genom de olika politiska grupperingarna snarare än efter de nationer som ledamöterna representerar.

Parlamentet väljer talman och andra företrädare bland sina medlemmar. Arbetet är organiserat i ständiga utskott som vart och ett ansvarar för ett särskilt område av gemenskapernas politik. Utskottens sammansättning återspeglar parlamentets politiska sammansättning men det är de skilda politiska grupperna som utser kommittéledamöterna. Utskotten avger betänkanden, förberedda av särskilda rapportörer, som utgör grunden för plenardebatterna i parlamentet.

Parlamentet skall (artikel 139) hålla en årlig session och kan dessutom sammankallas på begäran av en majoritet av dess medlemmar eller på begäran av rådet eller kommissionen. I praktiken håller parlamentet emellertid en delsession varje månad. Dessa sessioner varar vanligtvis en vecka. Utskotten kan sammanträda när som helst på begäran av utskottsordföranden eller parlamentets talman.

Enligt huvudregeln fattar parlamentet beslut med absolut majoritet av avgivna röster (artikel 141). Bland undantagen kan särskilt nämnas beslut att förkasta ett förslag till gemenskapernas budget vilket kräver två tredjedels majoritet av avgivna röster.

Parlamentsledamöterna avlönas av respektive medlemsstat. De skillnader i lön som därmed finns har i någon mån utjämnats genom att parlamentet ger ut dagsersättning, hotell- och reseersättning samt medel för avlöning av personliga assistenter.

Det finns numera fyra olika former för parlamentets medverkan i beslutsprocessen.

A. "Frivilligt" inhämtande av parlamentets yttrande

I dessa fall hör rådet parlamentet utan att det, enligt fördragen, är ett formellt krav. När väl proceduren har inletts följer den emellertid samma regler som gäller för det "obligatoriska" förfarandet.

B. Obligatoriskt inhämtande av parlamentets yttrande

Många bestämmelser i fördragen föreskriver att rådet, innan det fattar beslut, skall låta parlamentet yttra sig. Det är ett viktigt formkrav som måste vara uppfyllt. I målen 138 och 139/79, Roquette och Maizena ./. Rådet, förklarade domstolen en förordning ogiltig på grund av att rådet väl tillfrågat parlamentet men inte inväntat dess yttrande innan det fattade sitt beslut. Det finns inte i fördragen någon tid angiven inom vilken parlamentet måste avge sitt yttrande.

C. Ett särskilt samrådsförfarande

Genom en gemensam deklaration mellan parlamentet, rådet och kommissionen den 4 mars 1975 etablerades ett särskilt samrådsförfarande i fråga om rättsakter med betydande ekonomiska verkningar. I deklarationen sägs att om rådet i ett sådant fall avser att frångå parlamentets uppfattning skall man försöka uppnå enighet i en samrådskommitté med representanter för rådet och parlamentet.

D. Samarbetsförfarandet

Genom Enhetsakten 1986 kom parlamentets ställning att i någon mån stärkas genom att det föreskrevs att rådet i vissa fall skall fatta beslut "i samarbete med" parlamentet. Detta nya förfarande innebär att parlamentet åter kommer in i bilden vid det tillfälle i beslutsprocessen då rådet normalt vore berett att fatta slutligt beslut i saken. I stället för att fatta beslut antar rådet i sådana fall endast en "gemensam ståndpunkt", genom ett kvalificerat majoritetsbeslut. Under tre, eller högst fyra, månaders tid kan sedan parlamentet antingen godkänna eller förkasta den gemensamma ståndpunkten eller föreslå tillägg. Om parlamentet godkänner den gemensamma ståndpunkten eller underlåter att agera inom tidsfristen kommer rådet att besluta i enlighet med den gemensamma ståndpunkten. Om parlamentet förkastar den gemensamma ståndpunkten kan den bli föremål för beslut i rådet endast genom ett enhälligt ställningstagande.

Om parlamentet föreslår tillägg till den gemensamma ståndpunkten har kommissionen att åter överväga sitt förslag. Kommissionen kan antaga alla eller några av parlamentets förslag eller förkasta dem.

Kommissionen överlämnar så sitt eventuellt reviderade förslag till rådet. Om den har förkastat parlamentets tillägg skall den också redovisa skälen för det. Rådet kan anta kommissionens reviderade förslag med kvalificerad majoritet. Det kan också besluta om tillägg, antingen egna eller genom att antaga parlamentets av kommissionen förkastade tillägg. I båda de sist nämnda fallen krävs enhällighet i rådet.

Parlamentet spelar också en roll när gemenskaperna sluter avtal med tredje land. När det gäller internationella avtal i allmänhet sägs i Romfördragets artikel 228 att förhandlingar om internationella avtal skall föras av kommissionen men "ingås av rådet sedan Europaparlamentet hörts i de fall som anges i detta fördrag".

Enligt den s.k. Luns-proceduren, beslutad av rådet i februari 1964, skall rådet informera parlamentet när det har gett kommissionen ett förhandlingsmandat. Parlamentet håller då en allmän debatt om det ämne som förhandlingen rör. Under förhandlingens gång skall parlamentet hållas kontinuerligt informerat. När förhandlingarna avslutas skall parlamentet höras officiellt. Sedan parlamentet debatterat avtalet kan det avge ett icke bindande yttrande till rådet som därefter kan sluta avtalet.

Vad gäller internationella avtal som enligt Romfördraget inte kräver parlamentets medverkan skall parlamentet, enligt den s.k. Westerterpproceduren som rådet beslöt i oktober 1973, erhålla kontinuerlig men hemlig information om de pågående förhandlingarna. Rådet informerar då officiellt parlamentet först sedan avtalet undertecknats.

Beträffande avtal om medlemskap för nya stater och associationsavtal krävs enligt artikel 237 och 238 i Romfördraget för rådets beslut bl.a. "Europaparlamentets samtycke efter beslut med absolut majoritet av dess medlemmar", dvs. minst 260 parlamentsledamöter måste ge sitt uttryckliga godkännande av tillträdesakten eller associeringsavtalet.

Slutligen kan parlamentet utöva övervakande och kontrollerande funktioner på flera sätt

- genom skriftliga och muntliga frågor till kommissionen (artikel 140) eller till rådet;
- genom debatt kring kommissionens allmänna årsrapport (artikel 143);
- genom budgetprocessen (artikel 203);
- genom att granska kommissionens räkenskaper och bevilja den ansvarsfrihet beträffande budgetens genomförande (artikel 206 b) samt

- genom att rikta misstroendevotum mot kommissionen och därigenom framtvinga kommissionsledamöternas samfällda avgång (artikel 144).

En form av kontroll kan också sägas ligga i att enligt Enhetsaktens artikel 30 skall parlamentet kontinuerligt informeras om det europeiska utrikespolitiska samarbetet och hänsyn tas till dess åsikter.

I Maastrichtfördraget (artikel 189 b) ges parlamentet vad som kallas en medbeslutanderätt (*codecision*) i vissa frågor. Medbeslutandeproceduren är relativt komplicerad men dess bärande element kan, förenklat, beskrivas enligt följande: Kommissionens förslag överlämnas till både parlamentet och rådet och proceduren följer därefter inledningsvis de regler som gäller för samarbetsförfarandet (se ovan). Om parlamentet genom med absolut majoritet avslår rådets "gemensamma ståndpunkt" har förslaget fallit. Om parlamentet i stället föreslår ändringar i, eller tillägg till, rådets gemensamma ståndpunkt och enighet inte kan nås mellan rådet och parlamentet skall frågan hänskjutas till en sammanjämknings- eller medlingskommitté (*Conciliation Committee*). I den kommittén skall man sträva efter att föreslå en gemensam text. Om en sådan gemensam text föreslås skall den bli föremål för beslut av både rådet och parlamentet. Om endera av dessa institutioner underlåter att anta förslaget har det fallit. För det fall att medlingskommittén inte lägger fram någon gemensam text kan rådet åter besluta i enlighet med sin ursprungliga gemensamma ståndpunkt. Om då parlamentet åter avslår förslaget har det fallit. Rättsakter som kommit att beslutas enligt detta förfarande skall undertecknas av både parlamentets och rådets president.

Medbeslutandeförfarandet påminner således till sin uppbyggnad om vissa parlamentariska tvåkammarsystem i vilka ett normbeslut kräver ett positivt ställningstagande i båda kamrarna och där det finns ett sammanjämkningsförfarande för att nå en gemensam position. Förfarandet är dock endast avsett att tillämpas inom vissa begränsade, men betydelsefulla, områden. Det gäller t.ex. regler om personers fria rörlighet (artikel 49), den fria etableringsrätten (artikel 54, 56 och 57) samt den inre marknaden (artikel 100 a).

Enligt Maastrichtfördraget förstärks parlamentets ställning också i några andra avseenden. Parlamentet ges en initiativrätt på så sätt att det kan begära att kommissionen lägger fram förslag till rådet. Dess kontrollfunktioner förstärks genom *att* varje unionsmedborgare ges rätt att vända sig till parlamentet (*the right to adress a petition*) i

frågor som direkt berör honom eller henne, *att* parlamentet skall utse en ombudsman som på eget initiativ eller efter klagomål från enskilda har att utreda om brister eller försummelser förekommit, *att* parlamentet kan, på yrkande av en fjärdedel av dess ledamöter, tillsätta en temporär undersökningskommission för att utreda påstådda missförhållanden *samt att* parlamentet skall godkänna medlemsstaternas regeringars val av kommissionspresident och övriga kommissionsledamöter.

1.1.4 Rättskipningen - EG-domstolens roll

EG-domstolen fyller en mycket väsentlig funktion inom gemenskaperna och har en roll som är mera betydelsefull än den internationella domstolar normalt har. Den är rättsskapande genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter. Den prövar också mål mot medlemsstaterna om överträdelse av de gemenskapsrättsliga förpliktelserna. En mycket framträdande funktion för domstolen är dess ansvar för att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och medlemsstaterna.

Domstolen består av tretton domare, en från vart och ett av medlemsländerna och en trettonde från - rotationsvis - Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien eller Storbritannien. Domarna skall utses bland personer vilkas oavhängighet inte kan ifrågasättas och som i hemlandet uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena eller är jurister med allmänt erkända kvalifikationer (artikel 167). De utses för en tid av sex år av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. En domare kan under denna tid inte skiljas från sitt ämbete annat än genom ett enhälligt beslut av domstolen själv. Domstolen har, för de mål som inte avgörs i plenum, organiserat sitt arbete i sex kamrar, varav fyra kamrar med tre domare och två med sex domare.

Domstolen bistås av sex generaladvokater som skall ha samma kvalifikationer som domarna. Även de utses för en tid av sex år av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Fyra av generaladvokatsämbetena besätts med kandidater från Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien medan två tillsätts - rotationsvis - från de övriga åtta staterna. Generaladvokaterna har till uppgift att opartiskt och oavhängigt avge ett motiverat förslag till avgörande i målen.

Främst på grund av den växande arbetsbördan för domstolen har

från och med den 1 november 1989 inrättats en domstol i första instans (*Court of First Instance*). Denna består av tolv domare, en från var och en av medlemsstaterna. Domstolen kan avgöra mål som rör

a) tvister mellan EG:s institutioner och deras anställda (s.k. tjänstemannamål),
b) talan av företag mot kommissionen rörande sanktioner, priser m.m. inom ramen för Kol- och stålfördraget,
c) ogiltighets- eller passivitetstalan, inbegripet talan om skadestånd, av enskilda mot kommissionen inom ramen för Romfördragets konkurrensregler.

Talan mot EG:s institutioner

EG-domstolens rättsliga kontroll av institutionernas verksamhet omfattar att pröva påståenden *dels* om att en utfärdad rättsakt är ogiltig, *dels* om att en institution varit passiv trots att den varit skyldig att agera. Dessutom fungerar EG-domstolen som en ordinär domstol, med full prövningsrätt, i bl.a. de s.k. tjänstemannamålen och i mål om utomobligatoriskt skadeståndsansvar för gemenskaperna.

* Ogiltighetstalan (artikel 173, 174 och 176)

En av EG-domstolens uppgifter är att pröva giltigheten av de rättsakter som utfärdats av EG:s institutioner. I denna funktion kan domstolens roll liknas vid en författningsdomstols.

Domstolen kan pröva frågan om rättsakters ogiltighet på talan av en medlemsstat, rådet eller kommissionen. En ogiltighetstalan kan också väckas av en enskild i fråga om beslut som riktar sig till honom eller som annars berör honom "omedelbart och individuellt".

De rättsakter som kan angripas är "andra rådets och kommissionens rättsakter än rekommendationer och yttranden". Domstolen har emellertid uttalat att den bestämmelsen, artikel 173, skall förstås så att giltigheten av alla rättsakter som har rättsverkningar skall kunna prövas, eftersom rätten att föra talan inför domstolen skall medverka till att den kan fylla sin uppgift enligt artikel 164 att "värna om lag och rätt". Domstolen har därför funnit att giltigheten även av vissa av parlamentets rättsakter kan prövas.

En rättsakt kan ogiltigförklaras av domstolen om den institution som utfärdat den har

a) saknat behörighet att utfärda rättsakten,
b) åsidosatt väsentliga formföreskrifter - t.ex. underlåtit att höra

parlamentet eller Ekonomiska och sociala kommittén när så föreskrivs i fördragen, brustit i fråga om motivering av förordningar, direktiv eller beslut, brustit när det gäller kommunikation med en stat eller med en enskild t.ex. inför beslut inom ramen för konkurrensreglerna eller brustit beträffande offentliggörande av förordningar eller delgivning av direktiv och beslut,

c) åsidosatt Romfördraget "eller varje bestämmelse rörande dess tillämpning" - domstolen har tolkat denna bestämmelse så att det föreligger ett innehållsmässigt, materiellt, fel om en rättsakt strider mot en rättsregel av högre dignitet. Som sådana överordnade rättsregler betraktas inte bara Romfördraget utan även de allmänna rättsprinciper som domstolen tillämpar, t.ex. proportionalitets- och likabehandlingsprinciperna,

d) gjort sig skyldig till maktmissbruk - t.ex. om en befogenhet används för att tillgodose ovidkommande hänsyn.

Ett bifall till en ogiltighetstalan innebär att domstolen förklarar rättsakten ogiltig och domen får i allmänhet retroaktiv verkan. Domstolen kan, i enlighet med kassationsprincipen, inte ändra akten eller sätta någon annan rättsakt i dess ställe. Det ankommer i stället på den berörda institutionen (artikel 176). När det gäller förordningar skall dock domstolen, om den anser det nödvändigt, ange de verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som skall anses gälla (artikel 174 andra stycket).

Även om den tidsfrist som gäller för ogiltighetstalan gått ut, kan frågan om en förordnings giltighet prövas av domstolen inom ramen för ett där på annan grund anhängigt mål (artikel 184). Prövningen blir i ett sådant fall endast prejudiciell i och för avgörandet av ett konkret fall. Domstolen kan då förklara att förordningen inte är tillämpbar. Artikel 184 gäller endast förordningar men domstolen har prövat även andra rättsakter i den mån de haft motsvarande rättsverkningar.

Frågan om en rättsakts giltighet kan slutligen också prövas inom ramen för s.k. förhandsbeskedsmål (se nedan).

* Passivitetstalan (artikel 175)

EG-domstolen kontrollerar också att EG-institutionerna agerar i de fall då de är skyldiga att vidta en åtgärd. En talan med påstående om att kommissionen eller rådet visat en rättsstridig passivitet kan föras av medlemsstaterna, rådet, kommissionen eller parlamentet. Enskilda har också talerätt i de fall talan gäller underlåtenhet att utfärda en

rättsakt som är riktad till just den enskilde.

Ett bifall till en passivitetstalan innebär att domstolen fastställer att institutionen i fråga har agerat fördragsstridigt, varefter det ankommer på institutionen att vidta nödvändiga åtgärder (artikel 176). Däremot kan en passivitetstalan inte användas för att framtvinga ett visst bestämt resultat.

* Mål i vilka domstolen har full prövningsrätt

I vissa fall fungerar domstolen som en ordinär domstol i mål mot EG:s institutioner och dess behörighet är då inte begränsad till den rättsliga kontroll som beskrivits ovan.

Domstolen har full prövningsrätt beträffande

a) mål som gäller sanktioner som bestämts enligt någon av rådets förordningar i den mån detta har föreskrivits i förordningen i fråga (artikel 172),

b) mål mot gemenskaperna om utomobligatoriskt skadestånd för skada som vållats av institutionerna eller av institutionernas anställda under tjänsteutövning (artikel 178),

c) rättsfrågor i mål mellan gemenskaperna och de anställda om löner, anställningsvillkor m.m. Dessa s.k. tjänstemannamål prövas numera i den nyinrättade domstolen i första instans men kan överklagas till EG-domstolen i vad gäller rättsfrågor.

Det bör sägas att EG-domstolen inte är exklusivt behörig att pröva alla mål i vilka gemenskaperna är part. Tvärtom sägs i Romfördragets artikel 183 att nationella domstolar är behöriga att pröva sådana mål i den mån fördraget inte uttryckligen pekar ut EG-domstolen som behörig domstol. Nationella domstolar är således bl.a. behöriga att pröva mål mot gemenskaperna om skadestånd på grund av avtal (artikel 215 första stycket), såvida inte parterna avtalat om prorogation till EG-domstolen (artikel 181).

Talan mot en medlemsstat

* Talan om brott mot gemenskapsrätten (artikel 169 och 170)

Talan mot en medlemsstat kan väckas *dels* av en annan medlemsstat (artikel 170), *dels* av kommissionen (artikel 169). Enligt båda dessa bestämmelser skall talans väckande föregås av en viss administrativ behandling av frågan hos kommissionen. Det finns dock några särskilda bestämmelser som ger en mera direkt tillgång till domstolsprövning (för kommissionen i artikel 93.2, för både kommissionen

och medlemsstat i artikel 100a.4 och artikel 225).

Enskilda saknar helt möjlighet att föra talan mot medlemsstaterna inför EG-domstolen.

Fördragen saknar sanktioner mot en medlemsstat som vägrar att följa en fällande dom. Staten är dock skyldig att "vidta de åtgärder som krävs för verkställighet av domstolens avgörande" (artikel 171).

Domstolens dom är således en ren fastställelsedom och den kan inte direkt gripa in i medlemsstaternas lagstiftning. Den har inte heller ansetts kunna föreskriva vilka åtgärder staten skall vidta, t.ex. genomföra viss lagstiftning eller betala skadestånd till en enskild som lidit skada till följd av statens fördragsstridiga handlande. Det remedium som återstår om en medlemsstat vägrar att efterkomma en dom är att väcka talan på nytt och då åberopa att den fällande domen inte efterlevts, vilket således konstituerar ett nytt, särskilt fördragsbrott (mot artikel 171). Till slut avgörs emellertid respekten för domstolens avgöranden i dessa frågor av medlemsstaternas politiska vilja.

I november 1991 avkunnades emellertid en banbrytande dom (mål 6 och 9 /90, Frankovich och Bonifaci ./. Italien) som ställer det nyss sagda i delvis ny dager. Domstolen uttalade att de rättigheter som gemenskapsrätten ger enskilda skulle försvagas om det inte vore möjligt att erhålla gottgörelse för en medlemsstats överträdelser av sina skyldigheter och att ett ansvar för staten är underförstått i fördragssystemet men också har en uttrycklig grundval i Romfördragets artikel 5. Domstolen slog alltså för första gången fast en principiell skyldighet för stater att ersätta skada som åsamkas enskilda av statens överträdelse av gemenskapsregler.

Det kan också nämnas att enligt Maastrichtfördraget ges domstolen också möjlighet att, på talan av kommissionen mot en stat som inte ställt sig en tidigare dom till efterrättelse, döma till böter.

* Mål mellan medlemsstater i annat fall

För fullständighetens skull bör nämnas att enligt artikel 182 är EG-domstolen behörig att pröva alla tvister mellan medlemsstaterna som faller inom Romfördragets tillämpningsområde om parterna avtalat om det, samt att enligt artikel 219 har medlemsstaterna förbundit sig att inte lösa tvister som gäller tolkningen eller tillämpningen av fördraget på annat sätt än som bestämts i fördraget.

Förhandsbesked

En av EG-domstolens viktigaste funktioner är att tillse att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt. EG-rätten tillämpas ju av nationella myndigheter och en stor del av EG-rätten kan åberopas inför nationella domstolar. För att tillgodose behovet av att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt i medlemsstaterna finns en regel i artikel 177 i Romfördraget om att en nationell domstol som skall tillämpa en EG-regel innan den avgör målet kan, eller i vissa fall skall, inhämta besked från EG-domstolen om hur regeln skall tolkas.

Sådana s.k. förhandsbesked (*preliminary rulings, Vorabentscheidung, Statuer à titre préjudiciel*) kan avse

a) tolkningen av fördragen
b) giltigheten eller tolkningen av rättsakter som utfärdats av gemenskapernas institutioner
c) tolkningen av stadgar för organ som upprättats av rådet, när stadgarna föreskriver det.

Bestämmelserna om förhandsbesked är fakultativa för nationella domstolar i lägre instans, dvs. besked får begäras om domstolen anser att det är nödvändigt för att den skall kunna döma i målet. EG-domstolen har emellertid i sin rättspraxis (mål 314/85 Foto-Frost ./. Hauptzollamt Lübeck-Ost) slagit fast att nationella domstolar saknar behörighet att förklara en EG-rättsakt ogiltig. Mot bakgrund av denna EG-domstolens exklusiva behörighet att ogiltigförklara EG:s rättsakter kan således även en lägre instans i praktiken vara skyldig att inhämta förhandsbesked om den inte anser sig utan sådant besked kunna ogilla ett påstående om ogiltighet.

Domstolar i sista instans är skyldiga att inhämta förhandsbesked om saken är sådan att en tolkning av gemenskapsrätt måste ske för att den skall kunna avgöras. Tidigare har, främst utifrån den franska *acte clair*-doktrinen, diskuterats om en högsta domstol kunde underlåta att inhämta förhandsbesked i de fall den ansåg att den gemenskapsrättsliga regeln var helt klar och entydig. EG-domstolen har i mål 283/81, CILFIT-målet, uttalat att det finns ett utrymme för den nationella domstolen att avstå från förhandsbesked men att den då måste vara övertygad om att varken övriga medlemsstaters domstolar eller EG-domstolen skulle tveka om utgången av prövningen. EG-domstolen framhöll emellertid de särskilda svårigheter som är förenade med att tolka gemenskapsrätt, bl.a. att en tolkning måste ske

utifrån en jämförelse mellan de olika - var för sig autentiska - språkliga versionerna av en rättsakt, att tolkningen också måste ta hänsyn till gemenskapsrättens särskilda språkbruk samt att reglerna också måste värderas utifrån sitt gemenskapsrättsliga sammanhang.

Det finns inga bestämmelser i Romfördraget om hur den frågande domstolen skall förhålla sig till ett förhandsbesked från EG-domstolen. EG-domstolen har dock i sin rättspraxis slagit fast att den nationella domstolen blir bunden av beskedet. I mål 29/68, Milch-, fett- und eierkontor Gmbh ./. Hauptzollamt Saarbrücken, uttalade EG-domstolen att den nationella domstolen är bunden av EG-domstolens tolkning och endast kan, om den inte anser att ett givet förhandsbesked skapar tillräcklig klarhet, åter vända sig till EG-domstolen med begäran om ytterligare besked.

Även om den nationella domstolen således är bunden av EG-domstolens tolkning av gemenskapsrätten är det fortfarande den nationella domstolens uppgift att ta ställning till de konkreta omständigheterna i målet och att avgöra om dessa faller in under EG-regeln sådan den tolkats av EG-domstolen. I vissa fall är den nationella domstolens handlingsutrymme givetvis begränsat, särskilt i sådana fall då EG-domstolen lämnat sitt förhandsbesked i mycket nära anknytning till omständigheterna i målet (se vidare kapitel 7, avsnitt 7.2.1).

Bindande uttalanden

Enligt artikel 228 får - i fråga om avtal mellan EG och tredje land - rådet, kommissionen eller en medlemsstat i förväg inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med fördragen. Om domstolen avstyrker får avtalet endast träda i kraft efter en fördragsändring. Så skedde ju t.ex. beträffande EES-avtalet, då domstolen i ett första yttrande fann att avtalet stred mot grundläggande principer i Romfördraget.

1.2 Europeiska gemenskapernas rättsordning

Grundvalen för gemenskapernas verksamhet är sedvanliga folkrättsliga fördrag. Internationella avtal syftar nästan undantagslöst till att skapa ömsesidiga rättigheter och förpliktelser för de deltagande staterna. I många fall upprättar sådana mellanstatliga avtal också särskilda institutioner, utrustade med egna befogenheter av varierande omfattning. Enligt t.ex. FN-stadgan är medlemsstaterna skyldiga att efterkomma säkerhetsrådets beslut om sanktioner mot en stat. Det är

dock fråga om en bundenhet endast för staten som sådan, beslutet hindrar inte sig ett företag i en medlemstat från att fortsätta sin export. På nationell nivå krävs att statens förpliktelse omsätts till en internrättslig regel. I Sverige ger lagen (1971:176) om vissa internationella sanktioner regeringen möjlighet att, för att genomföra säkerhetsrådets beslut, förbjuda bl.a. export till en blockerad stat.

Ett internationellt avtal av nu nämnd art innebär således att staten accepterar att bli bunden av avgöranden som träffas av institutioner enligt avtalet. Det är alltså frågan om förpliktelser av folkrättslig art, men utan omedelbar internrättslig verkan. Den statsrättsliga handlingsfriheten begränsas men de samarbetande staterna har kvar sin formella beslutsbefogenhet på det internrättsliga planet.

Det för EG-samarbetet särpräglade förhållandet är att staterna dessutom överlåter betydande delar av sin statsmyndighet till de gemensamma organen. Normbeslut som rådet fattar med stöd av dessa överlåtna befogenheter binder då även de enskilda rättssubjekten i medlemsstaten. Staten uppger med andra ord en motsvarande del av sin suveränitet, av statsorganens konstitutionella befogenhet. Denna staternas överförda suveränitet utövas därefter, brukar det sägas, av staterna gemensamt i rådet (*pooling of sovereignty*).

Det kan tilläggas att det suveränitetsbegrepp som ryms i den gemenskapsrättsliga terminologin naturligtvis skiljer sig åtskilligt från ett äldre synsätt på suveräniteten som något "odelbart och oavhändligt". Tvärtom, ansluter det till ett synsätt som utvecklats under efterkrigstiden - då tonvikten skiftat från ett hävdande av nationalstatens principer till ett främjande av mellanstatligt samarbete - och som innebär att suveräniteten är delbar och kan utövas av stater gemensamt (t.ex. i deklaration från kongressen i Haag den 7-10 maj 1948, citerad i Louis s. 12). Det bör också påpekas att det inom gemenskaperna flitigt använda begreppet suveränitet används mera sparsamt i svensk konstitutionell debatt. Hos oss har statens suveränitet främst kommit att avse dess förhållande till omvärlden, till andra stater, medan det i den gemenskapsrättsliga terminologin även avser statens maktbefogenheter gentemot medborgarna. Begreppet återfinns inte i den svenska författningen. I den bestämmelse i regeringsformen som, med ett gemenskapsrättsligt synsätt, kan sägas behandla överlåtelse av suveränitet (10 kap. 5 § första stycket) talas i stället om överlåtelse av "beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform". Rörande den närmare innebörden av den bestämningen, se kapitel 6.

En nödvändig och naturlig följd av att beslutsbefogenheter överlåtits

är att medlemsstaterna inte längre äger utöva dessa befogenheter. Graden av inskränkning i den nationella självsbestämmanderätten bestäms, generellt, av i vilken utsträckning gemenskapsinstitutionerna utnyttjat de befogenheter som de har erhållit. I de fall gemenskaperna har en *exklusiv* normgivningsrätt äger det nationella parlamentet i princip icke längre rätt att, utan gemenskapernas medgivande, stifta lag inom det överlåtna området. Exempel på sådana områden är den gemensamma handelspolitiken, jordbrukspolitiken och den inre marknaden. Inom vissa sådana områden kan medlemsstaterna ha kvar en viss restbefogenhet eller, om man så vill, underordnad befogenhet som endast kan utnyttjas om rådet inte kunnat träffa något avgörande och som normalt endast är av tillfällig beskaffenhet i avvaktan på ett ställningstagande av rådet. Inom övriga samarbetsområden har medlemsstaterna, och därmed de nationella parlamenten, en delad (*shared*), eller blandad, beslutsbefogenhet, i vart fall så länge som gemenskaperna saknar en egen normgivning. För båda de senast nämnda typerna av politikområden gäller dock att medlemsstaterna saknar rätt att stifta lag som står i strid med de normer som gemenskapsinstitutionerna beslutat. Inte heller får ett nationellt beslut inom ett sådant område försvåra en senare gemenskapsrättslig normgivning.

Det är främst detta förhållande, överlåtelsen av beslutsbefogenheter till gemenskapsinstitutionerna, som möjliggjort att gemenskapsrätten utvecklats till ett närmast autonomt rättssystem. Det är också samma förhållande som främst motiverar att EG beskrivs som en överstatlig organisation. Följande samverkande kriterier brukar ställas upp för att beskriva en överstatlig organisation (Lysén 1989 s. 19):

a) Organisationen skall ha befogenhet att fatta för medlemsstaterna bindande beslut.

b) Besluten får inte uteslutande vara beroende av enhällighet mellan staterna.

c) Organisationens beslut skall i många fall kunna skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda medborgare, utan medlemsstaterna som mellanled.

d) Organisationen skall ha makt att själv verkställa sina beslut.

e) Organisationen skall inte vara helt beroende av bidrag från medlemsstaterna utan ha egna finansiella resurser.

f) En medlemsstats ensidiga utträde skall inte vara tillåtet. Inte heller skall det vara möjligt för medlemsstaterna att fatta ett kollektivt beslut om upplösning av organisationen eller om

ändring av dess kompetens utan att organisationens institutioner medverkar.

När det gäller punkt d) är gemenskaperna alltjämt beroende av samarbete med medlemsstaterna och deras exekutiva myndigheter för att verkställa t.ex. ett beslut om böter inom konkurrensområdet. EG uppfyller däremot åtminstone i huvudsak de här uppställda övriga kriterierna. Vad gäller punkten f) är de grundläggande fördragen, utom Kol- och stålfördraget, slutna för obegränsad tid, även om fördragen inte innehåller någon sanktionsmöjlighet gentemot en ensidigt utträdande stat. Det förefaller trots allt befogat att beteckna EG som en överstatlig organisation, om än ännu inom ett begränsat verksamhetsområde. Det innebär dock inte att EG utgör en förbundsstat med gemenskapsinstitutionerna som den federala nivån. Gemenskapsrätten tillämpas och upprätthålls i huvudsak av medlemsstaterna. Även inom t.ex. konkurrensrättens område, inom vilket kommissionen har avsevärda befogenheter att utföra inspektioner och besluta om böter, är kommissionen i stor utsträckning hänvisad till att i vart fall begära biträde av nationella myndigheter. Det finns således inte, som t.ex. i USA, en "federal" och en statlig kompetenssfär när det är fråga om normernas genomförande - det är de nationella myndigheterna som i praktiken genomför gemenskapsrätten. Nationella domstolar är såväl nationella domstolar som gemenskapsdomstolar.

1.2.1 Närmare om det gemenskapsrättsliga regelverket

Gemenskapsrätten består, förutom av fördragen, av en omfattande mängd rättsakter av olika karaktär liksom också av EG-domstolens i stor utsträckning rättskapande avgöranden och, slutligen, av internationella avtal som EG ingått. Detta regelsystem brukar sammanfattas under beteckningen gemenskapernas regelverk (*l'acquis communautaire*, ungefär "det av gemenskaperna uppnådda"). Vid en anslutning till EG måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tillträdestidpunkten existerande regelverket.

De grundläggande fördragen kan sägas utgöra gemenskapernas konstitution. Så uttrycker också EG-domstolen saken i mål 294/83, Les Verts - Parti Ecologiste ./. EG-parlamentet, då den konstaterar att den europeiska ekonomiska "gemenskapen grundas på *the rule of law* i det att varken medlemsstaterna eller gemenskapens institutioner kan undandra sig en granskning av om vidtagna åtgärder är förenliga

med *the basic constitutional charter, the Treaty".*

De grundläggande fördragen upprättar gemenskapernas institutioner och ger institutionerna deras maktbefogenheter. De tre konstituerande fördragen - Romfördraget, Kol- och Stålfördraget och Euratomfördraget - innehåller också en uttrycklig ordning för hur ändringar och tillägg kan komma till stånd. Övriga grundläggande fördrag är de fördrag som innehåller tillägg till eller ändringar i de tre ursprungliga fördragen. Bland dessa övriga fördrag märks t.ex. de olika tillträdesfördragen, Enhetsakten och - när det träder i kraft - Maastrichtfördraget. Den reglering som fördragen innehåller brukar betecknas som *primärrätt.*

Romfördraget intar naturligtvis en särställning eftersom det är det mest omfattande fördraget som också är mest allmänt till sin karaktär. Det är också ur Romfördraget som de flesta av de för EG:s rättsordning gällande principerna kunnat härledas.

De grundläggande fördragen tillägger, som sagts, gemenskapernas institutioner befogenheter att genomföra fördragens intentioner. De rättsakter som institutionerna, främst rådet, utfärdar med stöd av dessa bemyndiganden betecknas *sekundärrätt.* För att utföra sina uppgifter skall enligt artikel 189 i Romfördraget rådet och kommissionen, i enlighet med fördragets bestämmelser, besluta förordningar, utfärda direktiv, fatta beslut, ge rekommendationer och avge yttranden. En *förordning* skall ha generell tillämpning och vara "bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater". Härav följer att förordningarna i deras gemenskapsrättsliga form omedelbart och ord för ord skall tillämpas av medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter. *Direktiv* är enligt samma artikel bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsstaterna att välja form och metod för detta. Ett *beslut* skall vara bindande i sin helhet för dem som det riktar sig till medan *rekommendationer* och *yttranden* inte skall vara bindande.

Uppräkningen av rättsakter i artikel 189 är inte uttömmande. Förutom de där nämnda typerna av rättsakter har det genom åren utvecklats en mängd andra. Det gäller t.ex. program och riktlinjer som inte är bindande för någon utomstående men som kan vara bindande för det organ som utfärdat dem. Om t.ex. kommissionen utfärdat riktlinjer för hur den själv skall agera när den övervakar att enskilda företag följer EG:s konkurrensregler anses företagen kunna förlita sig på att kommissionen verkligen följer dessa riktlinjer och inte ingriper mot förfaranden som den själv förklarat att den inte skall

intressera sig för. Även sådana icke bindande rättsakter kan på så sätt få en i hög grad styrande effekt.

I vissa fall motsvarar inte heller den form av rättsakt som valts dess innehåll. Ett direktiv kan ibland präglas av sådan detaljrikedom att det lämnar få valmöjligheter till de nationella myndigheterna i fråga om genomförandet. Ett sådant direktiv är till sitt innehåll närmast en förordning. Samtidigt kan en förordning någon gång sakna den allmängiltighet som den formen kräver. Förordningen är då i stället i realiteten inriktad på att reglera individuella fall och är därför till sitt innehåll närmast ett beslut. EG-domstolen har i ett antal fall valt att bortse från hur en rättsakt betecknats och i stället tagit fasta på dess innehåll (se t.ex. målen 16 och 17/62, Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes ./. Rådet).

1.2.2 Allmänna rättsprinciper i gemenskapsrätten

De grundläggande fördragen är i huvudsak sakorienterade, dvs. de anger principer för gemenskapernas och deras institutioners handlande inom skilda politikområden. De innehåller också vissa formella regler, men då främst i fråga om beslutsproceduren (röstregler, kompetensfördelning mellan institutionerna osv.)

Några få regler som rymmer allmänna rättsprinciper återfinns i Romfördraget, främst en allmän legalitetsprincip i artikel 4 och solidaritetsprincipen i artikel 5 men också principen om likabehandling i några preciserade avseenden (på grund av nationalitet i artikel 7, mellan producenter och konsumenter inom en gemensam jordbrukspolitik i artikel 40 samt när det gäller lika lön för män och kvinnor i artikel 119).

Enligt artikel 164 i Romfördraget skall EG-domstolen "värna om lag och rätt vid tolkning och tillämpning av detta fördrag". Domstolen har ansett att uttrycket lag och rätt i det sammanhanget måste innebära något utöver fördraget självt och har i sin rättspraxis kommit att tillämpa och för gemenskapsrättens del lägga fast vissa allmänna rättsprinciper som i flertalet fall härletts ur fördragen eller hämtats från medlemsstaternas rättssystem, främst från tysk och fransk men också brittisk rätt. Vissa principer har också, särskilt på de mänskliga rättigheternas område, hämtats från folkrättsliga källor.

Några av de viktigaste av dessa rättsprinciper är följande.

Legalitetsprincipen

Såväl för normgivningen som för den administrativa verksamheten

inom EG gäller en legalitetsprincip som uttrycks i artikel 4 i Romfördraget: "Varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom detta fördrag". Principen innebär att institutionerna endast kan agera när de ges en positiv befogenhet härtill i fördragen. Det räcker således inte att en rättsakt syftar till att uppfylla något av gemenskapernas mål eller ryms inom traktaternas allmänna tillämpningsområde.

I Maastrichtfördraget (artikel 3b) kodifieras legalitetsprincipen. Där sägs att "Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilläggs, och de mål som den tillskrivs, i detta Fördrag (The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein)".

Legalitetsprincipen borde kunna medföra att institutionernas beslutsbefogenheter låter sig enkelt och otvetydigt beskrivas eller räknas upp. Så är emellertid inte fallet. Flera av fördragens bemyndiganden är vidsträckta och allmänt hållna, t.ex. rätten att utfärda bestämmelser för att upprätthålla förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (artikel 7).

Än viktigare är dock att gemenskapsrätten har ett starkt dynamiskt, eller om man så vill expansivt, inslag. EG-domstolen har tillämpat den allmänna folkrättsliga principen om underförstådda eller förutsatta befogenheter (*implied powers*) som innebär att även om fördragen inte uttryckligen ger någon EG-institution en viss befogenhet så måste institutionerna ändå anses ha de befogenheter som är nödvändiga för att utföra de uppgifter som fördragen anförtror dem.

Principen om *implied powers* kan dessutom sägas vara på visst sätt fastslagen redan i de tre grundfördragen (artikel 235 i Romfördraget, artikel 95 i Kol- och Stålfördraget och artikel 203 i Euratomfördraget).

Artikel 235 stadgar följande.

> Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål, och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.

Bestämmelsen ger rådet en vid men inte obegränsad kompetens. Vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att den skall kunna komma till användning. En första sådan är att beslut som fattas med stöd av artikel 235 inte får *ändra* fördraget. Fördragsändringar regleras i den

närmast följande bestämmelsen, artikel 236, som innehåller bestämda procedurregler. Dessa regler får inte sättas ur spel genom att artikel 235 i stället kommer till användning. Bestämmelsen kan således t.ex. inte användas för att ändra kompetensfördelningen mellan gemenskapernas institutioner.

Bestämmelsen anger vissa ytterligare förutsättningar, rekvisit, som måste vara uppfyllda. För det första är bestämmelsen subsidiär, vilket följer av uttrycket "om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna". Detta innebär att en åtgärd inte får grundas på artikel 235 om någon annan bestämmelse i fördraget ger befogenhet att vidta åtgärden. I mål 45/86 Kommissionen ./. Rådet hade kommissionens förslag till en förordning om tullpreferenser för vissa u-landsvaror grundats på artikel 113. Inom rådet uppstod en tvist mellan medlemsstaterna i frågan om artikel 113 gav den nödvändiga befogenheten för det tilltänkta beslutet. Rådet kom därför att i sitt beslut i stället hänvisa till artikel 235. Domstolen fann att artikel 113 innehöll de nödvändiga befogenheterna och förklarade förordningen ogiltig.

Även om en annan bestämmelse uttryckligen ger en institution befogenhet att vidta en viss typ av åtgärd kan artikel 235 emellertid ändå tillämpas om den givna befogenheten anses otillräcklig. I mål 8/73 Hauptzollamt Bremerhaven ./. Massey-Ferguson hade en förordning om värdering av gods för tulländamål beslutats med stöd av artikel 235. Domstolen godtog det förfarandet trots att artikel 27 behandlar det ämnet men endast ger utrymme för rekommendationer.

För det andra skall åtgärden skall vara "nödvändig". I Massey-Ferguson-målet hade alla medlemsstater tillträtt en konvention om varors tullvärde. Bestämmelserna i den konventionen gav dock de anslutna staterna ett visst utrymme för egna bedömningar i vissa frågor. Domstolen ville inte underkänna rådets bedömning att en förordning, konventionen till trots, var det enda effektiva medlet.

För det tredje skall åtgärden "förverkliga något av gemenskapens mål"och det skall ske "inom den gemensamma marknadens ram". Det anses inte helt klart om med gemenskapens mål avses endast de mål som anges i artikel 2 jämförd med artikel 3 i fördraget eller om även de mål som nämns i inledningen (preambeln) inbegrips.

Redan flera av målen i artikel 2 är emellertid generella till sin natur och har också tolkats extensivt. Som exempel kan nämnas att innan Enhetsakten kom till utformade rådet en regionalpolitik med stöd av artikel 235 och under hänvisning till att enligt artikel 2 ett av gemenskapens mål är att "främja en harmonisk utveckling av den

ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet". Även en miljöpolitik utformades under hänvisning till samma mål samt till målet att främja "en fortgående och balanserad expansion".

Beslut under 1991 som fattats med stöd av artikel 235 har avsett så skilda ämnen som bl.a. införandet av ett enda nödtelefonnummer inom gemenskapen, antagandet av ett program för ungdomsutbyte och ungdomars rörlighet inom gemenskapen, ett reviderat program för förbättrat affärsklimat och främjande av företagsutveckling, ett handlingsprogram för det europeiska året för säkerhet, hygien och hälsa i arbetslivet, avtal om inrättandet av The European Bank for Reconstruction and Development och beslut om ett energisparprogram.

Doktrinen om förutsatta befogenheter har också erkänts i EG-rätten även utanför tillämpningsområdet för artikel 235. Ett exempel erbjuder målen 281, 283-285 och 287/85 Förbundsrepubliken Tyskland m.fl. ./. Kommissionen. Enligt artikel 118 skall kommissionen ha till uppgift att främja ett nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området, särskilt i frågor angående sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, social trygghet, arbetarskydd, arbetshygien samt förenings- och förhandlingsrätt. I detta syfte skall kommissionen, stadgas det vidare, företa utredningar, avge yttranden och organisera samråd. Kommissionen hade med hänvisning till den bestämmelsen beslutat att medlemsstaterna skulle underrätta kommissionen om bl.a. tilltänkta avtal med tredje land om invandringspolitik. Tyskland med flera stater förde talan mot beslutet och hävdade att kommissionen saknade befogenhet att vidta en sådan åtgärd. Domstolen fann emellertid att artikel 118 gav kommissionen en uppgift och att det måste innebära att den också hade befogenhet att genomföra den.

Doktrinen om förutsatta befogenheter har också kommit till användning vad gäller EG:s traktatkompetens. Mål 22/70 Kommissionen ./. Rådet gällde rätten att sluta ett europeiskt vägtransportavtal. Domstolen konstaterade för det första att enligt artikel 210 gemenskapen är en juridisk person. Det innebär att gemenskapen i och för sig har befogenhet att sluta avtal med tredje land inom hela det område som ryms inom fördragets mål. Domstolen uttalade vidare att när gemenskapen antagit gemensamma regler inom ett område medlemsstaterna inte längre har rätt att träffa avtal med tredje land som kan påverka de gemensamma reglerna. Efter antagandet av interna gemenskapsregler är det således endast gemenskapen som kan sluta avtal med tredje land.

Lojalitetsprincipen

Det är en allmän folkrättslig regel - numera uttryckligen fastslagen i artikel 26 i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten - att varje fördrag skall uppfyllas i god tro eller med de bästa ansträngningar. Romfördraget innehåller dessutom i artikel 5 en särskild regel av samma innebörd. Bestämmelsen lyder

> Medlemsstaterna skall vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder som kan säkerställa att de förpliktelser uppfylls som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.
>
> De skall avhålla sig från alla åtgärder som kan äventyra att fördragets mål förverkligas.

EG-domstolen har slagit fast att principen gäller också för EG:s institutioner (mål 230/81, Luxemburg ./. EG-parlamentet). Medlemsstaterna och institutionerna är således ömsesidigt förpliktade till ett lojalt samarbete.

Artikel 5 har i domstolens praxis främst kommit att ses som en generell förpliktelse vars konkreta innehåll i en given situation bestäms av fördragets övriga regler. Det finns emellertid exempel på att bestämmelsen kommit att tillmätas en närmast självständig betydelse. I mål 804/79, Kommissionen ./. Storbritannien, var bakgrunden den att domstolen tidigare hade slagit fast att EG från den 1 januari 1979 var exklusivt kompetent att besluta regler till skydd för havets resurser (fiskbeståndet). Eftersom rådet inte hade kunnat enas om gemensamma regler fann Storbritannien det nödvändigt att besluta om en rad egna skyddsregler. Rådet hade dock fattat beslut om vissa allmänna riktlinjer för medlemsstaterna att gälla för det fall att gemensamma bestämmelser saknades. Av dessa riktlinjer framgick bl.a. att medlemsstaterna skulle rådgöra med kommissionen innan nationella skyddsregler infördes. Storbritannien hävdade att man agerat i enlighet med riktlinjerna medan kommissionen ansåg att Storbritannien inte ägde utfärda egna regler utan kommissionens samtycke. Domstolen fann att artikel 5 i det särskilda fallet och mot bakgrund av de allmänna riktlinjerna innebar att medlemstaterna också var skyldiga att underlåta att besluta skyddsregler mot vilka kommissionen riktat invändningar.

Lojalitetsprincipen i artikel 5 utgjorde också ett viktigt led i skälen för den dom som fastställde att en medlemsstat kan vara skyldig att utge skadestånd till en enskild vid bristande implementering av direktiv (mål 6 och 9/90, Frankovich och Bonifaci ./. Italien, se ovan).

Likabehandlingsprincipen

EG-domstolen har slagit fast att inom gemenskapsrätten gäller en allmän likabehandlingsprincip (t.ex. i mål 1/72 Frilli ./. Belgien och i målen 124/76 och 20/77, S.A. Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson). I det sist nämnda avgörandet, som rörde jordbruksområdet, uttalade domstolen att den särskilda icke-diskrimineringsregeln på jordbruksområdet (artikel 40) endast är ett uttryck för en allmän likabehandlingsprincip inom gemenskapsrätten som innebär att likartade situationer inte får behandlas olika med mindre än att det finns objektiv grund för att göra en åtskillnad ("Similar situations shall not be tretated differently unless differentiation is objectively justified").

Den i Romfördraget mest betydelsefulla uttryckliga särskilda likabehandlingsprincipen är den i artikel 7 om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Domstolen har också flera gånger uttalat att fördraget inte endast förbjuder öppen särbehandling utan även dold sådan, dvs. sådana regler som visserligen ställer upp andra kriterier än nationalitet för särbehandling men som i praktiken medför samma resultat. Det kan alltså sägas att det är förbjudet att använda kriterier för särbehandling som typiskt sett gör det lättare för en medlemstats egna medborgare än för utlänningar att erhålla en förmån eller att undgå en pålaga.

Ett exempel kan hämtas från mål 61/77, Kommissionen ./. Irland. Vissa irländska bestämmelser förbjöd fiske från båtar över en viss storlek inom en del av det irländska fisketerritoriet. Domstolen fann att de irländska reglerna utgjorde en dold diskriminering av holländska och franska fiskare som traditionellt fiskat inom det aktuella området. Reglerna uteslöt rent faktiskt de holländska och franska fiskarna som, bl.a. på grund av att de hade en längre färd till dessa fiskevatten, fiskade från större skepp än de irländska fiskarna.

Samtidigt bör det betonas att särbehandling kan godtas om det finns saklig grund för den, dvs. ett visst kriterium kan accepteras om det finns saklig grund för att använda det - således en grund som inte har något att göra med nationaliteten - och om denna sakliga grund väger tillräckligt tungt för att rättfärdiggöra en särbehandling.

Ett exempel på att domstolen funnit sådana sakliga grunder föreligga kan även det hämtas från fiskeriområdet, mål 287/81, Åklagarmyndigheten ./. Kerr. Danmark hade, medan Grönland fortfarande var en del av EG, fördelat kvoter för räkfiske i grönländska farvatten mellan grönländska, färöiska, danska och franska fiskare,

vilka tidigare hade fiskat i området. Fördelningen uteslöt emellertid brittiska fiskare som inte tidigare hade bedrivit fiske där. Domstolen fann att det danska beslutet inte stod i strid med artikel 7 eftersom fördelningen hade företagits utifrån objektiva kriterier såsom hänsynen till kustbefolkningens intressen och till behovet av att upprätthålla status quo i området.

Respekt för grundläggande mänskliga rättigheter

Gemenskapsrätten gäller, som ytterligare utvecklas i avsnitt 1.2.3, framför nationell lag oberoende av den nationella lagens konstitutionella valör. Fri- och rättigheter som garanteras i en nationell grundlag kan därför inte åberopas gentemot en gemenskapsrättslig regel. Men EG-domstolen har genom sin rättspraxis utvecklat en doktrin som innebär att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter är en integrerad del av gemenskapsrätten själv. Det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddets omfattning och innehåll bestäms i sin tur *dels* av den tradition på området som kan sägas vara gemensam för medlemsstaterna och som kommer till uttryck i dessas grundlagar, *dels* av internationella konventioner på området som medlemsstaterna har medverkat till, särskilt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd behandlas närmare i kapitel 5.

Rättssäkerhetsprincipen

Rättssäkerhet (*legal certainty, sécurité juridique*) är ett omfattande begrepp. Kärnan i EG-domstolens tillämpning av begreppet kan kanske sägas vara kravet på *förutsebarhet* i lagstiftning och rättstillämpning. Ur ett allmänt rättssäkerhetsbegrepp kan flera andra principer som tillämpas av EG-domstolen härledas; principen om skydd för välförvärvade rättigheter och berättigade förväntningar liksom det principiella förbudet mot retroaktiv lagstiftning och rättstillämpning.

Domstolen har således, i mål 348/85, Danmark ./. Kommissionen, konstaterat följande

> ... som Domstolen uttalat vid ett flertal tillfällen, måste gemenskapsrätten vara klar och tydlig (*certain*) och dess tillämpning måste vara förutsebar för dem som berörs av den. Detta krav på rättssäkerhet (*That requirement of legal certainty*) måste iakttas än mer strikt i fråga om regler som kan innefatta ekonomiska konsekvenser, så att de berörda kan exakt känna till omfattningen av de förpliktelser som reglerna ålägger dem.

I mål 44/81, Tyskland ./. Kommissionen, underkände domstolen en frist som bestämts i ett kommissionsbeslut på grund av att den inte var tillräckligt klart och precist utformad.

De berättigade förväntningarna hos de anställda vid gemenskapernas institutioner skyddades av domstolen i mål 81/72, Kommissionen ./. Rådet. Rådet hade i ett beslut i mars 1972 lagt fast vissa riktlinjer för hur skilda faktorer skulle vägas vid de årliga översynerna av de anställdas löner. Rådet hade också bestämt att riktlinjerna skulle gälla under tre års tid. Redan året därpå bestämde rådet nya löneskalor som kommissionen ansåg inte stod i överenstämmelse med riktlinjerna. Domstolen konstaterade att 1972 års riktlinjer var bindande och att de anställda hade en berättigad förväntning om att rådet skulle följa dem. Domstolen fann därför att de nya löneskalorna var ogiltiga i den utsträckning som de inte stod i överensstämmelse med riktlinjerna.

Det bör framhållas att förväntningarna måste vara berättigade. Rent spekulativt handlande skyddas inte (mål 2/75, EVGF ./. Mackprang). Även retroaktiv lagstiftning kan accepteras om berättigade förväntningar inte kränks. Domstolen hade ogiltigförklarat en rådsförordning som reglerade handeln med ett sorts socker (isoglukos) på grund av att EG-parlamentet inte hade fått tillfälle att yttra sig. Rådet utfärdade senare en ny förordning av samma innehåll och gav den retroaktiv verkan. Domstolen godtog förfarandet eftersom avsikten var att jämställa isoglukosproducenterna med andra sockerframställare och de först nämnda, på grund av omständigheterna i målet, hade all anledning att förvänta sig retroaktiva regler (Mål 108/81, Amylum ./. Rådet).

Proportionalitetsprincipen

Denna princip innebär i korthet att institutionerna inte får ålägga enskilda rättsubjekt förpliktelser utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet med en reglering och även att sådana förpliktelsers inverkan inte får stå i missförhållande till nyttan av regleringen. Med andra ord, medlen skall vara nödvändiga för att uppnå målet och det måste råda proportionalitet mellan mål och medel.

Under 1976 försökte rådet genom en förordning minska ett överskott av skummjölkspulver. Enligt förordningen skulle djurfoderproducenter tillfälligt vara tvungna att använda skummjölkspulver som protein i sina produkter i stället för soja. Problemet var att

skummjölkspulver vara cirka tre gånger dyrare än soja. I de s.k. skummjölkspulvermålen (mål 114/76 m.fl.) ogiltigförklarade domstolen förordningen bl.a. på grund av den stod i strid med proportionalitetsprincipen - en sådan åtgärd som att tvinga vissa producenter att köpa det dyrare skummjölkspulvret ansågs inte vara nödvändig för att uppnå målet att minska överskottet av skummjölkspulver.

I Maastrichtfördraget (artikel 3b) kodifieras proportionalitetsprincipen då det stadgas att "Ingen Gemenskapens åtgärd får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå Fördragets mål (Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty)".

Rätten att inte dömas ohörd och rätten till försvar

Rätten att inte dömas ohörd innebär en rätt för var och en att ta del av, och yttra sig över, de omständigheter som åberopas mot honom. På så sätt är den rätten också en förutsättning för att någon skall kunna utöva sin rätt till försvar.

Dessa rättsprinciper har utvecklats särskilt i mål som avsett kommissionens kontrollverksamhet inom ramen för EG:s konkurrensrättsliga regler och regler om statsstöd. Den principiella rätten för part att yttra sig slogs första gången fast i mål 17/74, Transocean Marine Paint Association ./. Kommissionen. Den har senare uttryckts som en rätt för en person mot vilken en process inletts som kan resultera i "en för honom negativ åtgärd" (*a measure adversely affecting that person*) att yttra sig över skriftliga handlingar, annan bevisning och övriga omständigheter som åberopas mot honom (mål 234/84, Belgien ./. Kommissionen). Ett beslut får inte grundas på fakta eller andra omständigheter som den som beslutet gäller inte fått tillfälle att yttra sig över (mål 100-103/80, Pioneer ./. Kommissionen).

Rätten till försvar måste iakttas även under en preliminär undersökning. Ett företag kan inte heller tvingas att lämna uppgifter som skulle kunna innebära att det medger en överträdelse av gällande regler (mål 374/87, Orkem S.A. ./. Kommissionen).

1.2.3 Gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt

EG-domstolen har utvecklat vissa principer för gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt som är av avgörande betydelse för en bedömning av de konstitutionella effekterna av ett medlemskap. Det

gäller principen om *direkt tillämplighet*, som innebär att grundfördragen och en betydande del av sekundärrätten automatiskt utgör en del av medlemstaternas interna rätt, principen om *direkt effekt*, som innebär att vissa gemenskapsrättsliga regler grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och myndigheter i medlemsstaterna samt principen om *gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt*, som innebär att nationella domstolar skall tillämpa en gemenskapsrättslig regel framför en mot den stridande intern lag.

Direkt tillämplighet

Enligt traditionell folkrätt är det tillräckligt att staterna, på det sätt varje stat väljer, sörjer för att folkrättens regler genomförs. I Sverige, liksom i andra s.k. dualistiska länder, krävs att det folkrättsliga åtagandet införlivas i nationell rätt för att kunna tillämpas av nationella domstolar och andra rättstillämpande organ. (Om den närmare innebörden av begreppen dualism och monism i detta sammanhang, se kapitel 2). I Sverige har detta huvudsakligen skett genom att den internationella överenskommelsen *transformerats* till svensk rätt, dvs. omarbetats till svensk författningstext. I ett antal fall har dock avtalet i stället *inkorporerats*, dvs. det har i lag eller annan författning föreskrivits att den internationella överenskommelsens bestämmelser gäller i Sverige. På bl.a. denna punkt innebär gemenskapsrätten en väsentlig nyskapelse i det att den i stor utsträckning gäller omedelbart, dvs. utan någon mellankommande nationell rättsbildning, i medlemsstaterna.

Direkt tillämplig rätt utgörs av de grundläggande, konstituerande, fördragen samt av utfärdade förordningar (artikel 189 i Romfördraget). Förordningar skall i medlemsstaterna tillämpas i sin EG-rättsliga form; utgångspunkten är t.o.m. att de *inte får* transformeras till eller inkorporeras i den nationella rätten. I mål 39/72, Kommissionen ./. Italien, slog EG-domstolen fast att förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsstater och träder i kraft uteslutande genom att de publiceras i Official Journal ("come into force solely by virtue of their publication in the Official Journal of the Communities"). I konsekvens härav, uttalade domstolen, är alla metoder för implementering oförenliga med fördraget och skulle innebära ett hinder för förordningarnas direkta effekt och en fara för deras samtidiga och enhetliga tillämpning inom hela gemenskapen ("jeopardizing their simultaneous and uniform application in the whole of the Community").

Direkt effekt

Vissa bestämmelser har också s.k. direkt effekt, varmed avses att de grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna.

Redan i mål 26/62, van Gend en Loos, uttalade EG-domstolen att gemenskapen konstituerar en ny rättsordning (*constitutes a new legal order*) till förmån för vilken medlemsstaterna har begränsat sina suveräna rättigheter och vars subjekt inte bara är medlemsstaterna utan även deras medborgare. Domstolen konstaterade vidare att gemenskapsrätten, oberoende av medlemsstaternas lagstiftning, inte bara ålägger individerna skyldigheter utan också avser att ge dem rättigheter som kommer att utgöra en del av deras rättsliga arv.

Vilka EG-regler kan ha direkt effekt? Allmänt gäller att en regel för att ha direkt effekt för det första måste vara klar och entydig. Den måste vidare vara ovillkorlig, dvs. den får inte vara beroende av någons bedömning eller fria skön. Slutligen får regelns tillämpning inte vara beroende av att en medlemsstat eller EG-institution vidtar ytterligare åtgärder.

Först bör nämnas att vissa bestämmelser i fördragen kan ha direkt effekt trots att de primärt riktar sig till medlemsstaterna. Ett exempel kan hämtas från mål 6/64 Costa ./. ENEL, som bl.a. gällde artikel 93 i Romfördraget. Bestämmelsen gäller statliga stödåtgärder och föreskriver att kommissionen fortlöpande skall granska förekommande statliga stödåtgärder, ger kommissionen viss befogenhet att förbjuda sådana åtgärder samt ålägger staterna att underrätta kommissionen om planerade statliga stödåtgärder. Slutligen stadgas (tredje styckets sista mening) att en stat inte får vidta en planerad åtgärd förrän det förfarande som beskrivs i artikeln har resulterat i ett slutligt avgörande. Domstolen uttalade att denna sista mening hade direkt effekt. Bestämmelsen i övrigt band emellertid endast staterna som sådana i förhållande till gemenskapen och tillskapade inte individuella rättigheter som de nationella domstolarna måste skydda.

Det refererade avgörandet är ett exempel på att inte endast bestämmelser som ger medlemsstaterna en skyldighet att handla tillmäts direkt effekt utan även de som ålägger medlemsstaterna en skyldighet att avstå från något. Ytterligare exempel på sådana bestämmelser i Romfördraget är artikel 53 och 37 (2) (samma mål, Costa ./. ENEL) samt artikel 31 och 32 (1) (mål 13/68, Salgoil ./. Italienska utrikeshandelsministeriet).

Vissa bestämmelser kan även ha direkt effekt i förhållandet mellan

enskilda. Det gäller naturligtvis Romfördragets konkurrensregler, vilka kan åberopas av ett företag mot ett annat inför en nationell domstol. Men även vissa regler vad gäller den fria rörligheten för personer liksom artikel 119 om lika lön för män och kvinnor kan åberopas av enskilda gentemot t.ex. organisationer eller arbetsgivare (se t.ex. mål 36/74, Walrave-målet och 43/75, Defrenne II-målet).

Förordningar är ju, som tidigare konstaterats, redan enligt artikel 189 i Romfördraget direkt tillämpliga i medlemsstaterna på samma sätt som nationella lagar. De har då också som huvudregel direkt effekt. Det utesluter naturligtvis inte att de, på samma sätt som nationella lagar, kan innehålla bestämmelser som är sådana att de inte tillägger medborgarna några rättigheter eller skyldigheter, t.ex. regler som endast ger en myndighet i uppgift att utfärda föreskrifter.

Men även direktiv och beslut kan ha direkt effekt, trots att enligt artikel 189 uttryckligen endast förordningar är direkt tillämpliga. Ett direktiv är ju, enligt den bestämmelsen, bindande vad gäller det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt.

EG-domstolen har emellertid, med likalydande formuleringar avseende såväl direktiv som beslut, konstaterat att artikel 189 inte innebär att andra typer av rättsakter än förordningar inte kan medföra direkt effekt. Det skulle, uttalade domstolen, vara oförenligt med den bindande effekt som beslut och direktiv har att principiellt utesluta möjligheten för en berörd person att göra gällande de skyldigheter som ett beslut eller direktiv föreskriver. Särskilt i de fall då ett beslut eller ett direktiv ålagt en eller flera medlemsstater att handla på ett visst sätt, skulle effektiviteten (*l'effet utile*) hos en sådan åtgärd minskas om medborgarna i en stat inte kunde åberopa den inför domstol och domstolarna inte kunde bedöma den som en del av gemenskapsrätten (mål 9/70, Grad-målet, beträffande beslut och mål 41/74, van Duyn ./. Home Office i fråga om direktiv). Sedan denna ståndpunkt kommit att kritiseras, bl.a. av franska Conseil d'Etat, tillade domstolen i målet 148/78, Pubblico Ministero ./. Tullio Ratti, att en medlemsstat som inte implementerat ett direktiv inom föreskriven tid, inte - gentemot en individ - kan freda sig med sin egen underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som direktivet innehåller ("A Member State which has not adopted the implementing measures required by the directive in the prescribed periods may not rely, as against individuals, on its own failure to perform the obligations which the directive entails").

Direktiv har emellertid endast direkt effekt såvitt gäller enskildas rättigheter gentemot det allmänna. De kan inte ha direkt effekt vad gäller enskildas skyldigheter eller över huvud taget i förhållandet enskilda emellan. Direktivs direkta effekt grundas på, som konstaterats ovan, dess bindande natur i förhållande till medlemsstaten. Av detta följer, har domstolen konstaterat, att ett direktiv inte i sig självt kan ålägga individer skyldigheter och inte heller åberopas inför en nationell domstol gentemot en enskild individ (mål 152/84, Marshall ./. Southamptons och sydvästra Hampshires hälsovårdsmyndighet).

Slutligen bör nämnas att EG är en juridisk person och kan ingå avtal med tredje land eller med internationella organisationer. Huruvida sådana avtal är direkt tillämpliga och har direkt effekt avgörs tolkningsvis från fall till fall utifrån avtalets lydelse, art och syfte när avtalet innehåller en klar och precis skyldighet som inte förutsätter ytterligare åtgärder (mål 12/86, Demirel-målet).

Gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt

Inom varje rättssystem kan det uppstå konflikter, eller kollisioner, mellan två rättsregler. Sådana kollisioner löses normalt genom vissa allmänt vedertagna tolkningsprinciper: *Lex superior*-principen, en bestämmelse av högre dignitet i regelhierarkin gäller framför en regel av lägre dignitet, *lex posterior*-principen, en senare utfärdad bestämmelse gäller framför en äldre regel, samt *lex specialis*-principen, en speciell lagregel gäller framför en mera allmän, omfattande bestämmelse. Det kan också uppstå konflikter mellan olika rättssystem, t.ex. mellan nationella bestämmelser och folkrättsliga regler.

Även i detta avseende medför gemenskapsrätten ur svensk synpunkt något principiellt nytt. EG-domstolen har tidigt slagit fast principen om gemenskapsrättens obetingade företräde framför nationell lag. I mål 6/64, Costa ./. ENEL, karakteriserade domstolen åter gemenskapsrätten som en ny rättsordning av en särskild natur som skiljer den från allmän folkrättslig traktaträtt. "Genom att", uttalade domstolen vidare,

> skapa en Gemenskap för obegränsad tid som har egna institutioner, är en egen juridisk person, har en egen rättskapacitet och rätt att uppträda som part på det internationella planet samt, särskilt, har verkliga befogenheter som härrör från det förhållandet att Staterna begränsat sin suveränitet eller överlåtit befogenheter till Gemenskapen, har Medlemsstaterna begränsat sina suveräna rättigheter, låt vara inom begränsade områden, och därigenom skapat en rättsordning som binder såväl Staternas medborgare som Staterna själva (By creating a Community of unlimited duration, having its

> own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves).

Medlemsstaterna kan därför inte, vilket också framgår av fördragets text - särskilt den s.k. lojalitetsklausulen i artikel 5 - och anda, göra en senare ensidigt beslutad regel gällande gentemot en rättsordning som de gemensamt har accepterat. Domstolen uttalade också att gemenskapsrättens företräde är nödvändigt för att säkra gemenskapsrättens effektivitet: Den rätt som härleds från fördraget som är

> en oberoende rättskälla, kan på grund av sin särskilda och ursprungliga natur inte överflyglas av någon som helst inhemsk rättsregel utan att berövas sin karaktär av gemenskapsrätt och utan att den rättsliga grundvalen för gemenskapen som sådan sätts i fråga (an independent source of law, could not because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions, however framed, without being deprived of its character as Community law and without the legal basis of the Community itself being called into question).

Det grundläggande synsättet är alltså att medlemsstaterna, genom att skapa en gemenskap med egna institutioner som har självständiga befogenheter, har begränsat sin egen suveränitet och sina egna befogenheter. Medlemsstaterna har avstått normgivningskompetens på de områden som gemenskapsrätten reglerar. Följaktligen är det inte möjligt för en medlemsstat att lagstifta internt på ett område som regleras av gemenskapsrätten eller att annars sätta denna rätt ur spel genom egen lagstiftning.

Principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt har senare vidareutvecklats i ett flertal fall. Mål 106/77, Simmenthalmålet, gällde bl.a. om det var tillräckligt i förhållande till gemenskapsrättens krav att en högsta domstol, i detta fall den italienska författningsdomstolen, hade kompetens att åsidosätta en nationell regel som stred mot gemenskapsrätten. EG-domstolen uttalade att varje nationell domstol måste tillämpa gemenskapsrätten i dess helhet och skydda de rättigheter som gemenskapsrätten tillerkänner individer. Varje nationell domstol måste därför åsidosätta varje bestämmelse i nationell lag som strider mot gemenskapsrätten, oberoende av om den nationella regeln är äldre eller yngre än EG-regeln ("Every national court must, in a case within its jurisdiction, apply Community law in its entirety and protect rights which the latter confers on individuals

and must accordingly set aside any provision of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to the Community rule").

Redan ordvalet i Costa ./. ENEL-målet anger att gemenskapsrättens företräde gäller även mot medlemsstaternas grundlagar (gemenskapsrätten "kan inte överflyglas av någon som helst inhemsk rättsregel"). Detta klargjordes senare uttryckligen i mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft-målet, då domstolen slog fast att giltigheten av en gemenskapsrättslig åtgärd, eller dess effekt i en medlemsstat, inte kunde påverkas av påståenden om att den stred mot grundläggande rättigheter i medlemsstatens konstitution eller mot nationella konstitutionella principer ("The validity of a Community measure or its effect within a Member State cannot be affected by allegations that it runs counter to either fundamental rights as formulated by the constitution of that State or the principles of a national constitutional structure").

Det fri- och rättighetsskydd som tillämpas inom gemenskapsrätten redovisas, som nämnts, närmare i kapitel 5.

1.2.4 Något om EG-domstolens tolkningsprinciper

Även om rättsvetenskapen kan systematisera och förteckna skilda metoder för att tolka lag, kan sällan domarens ställningstagande i ett konkret fall inrangeras under en särskild kategori. En diskussion om EG-domstolens tolkningsmetoder kompliceras också *dels* av att samtliga nio officiella EG-språk äger lika vitsord, *dels* av att gemenskapsrätten, som tidigare sagts, har en EG-specifik, autonom, innebörd, vilket i sin tur medför att gemenskapsrättsliga begrepp inte omedelbart kan jämställas med motsvarande begrepp i de nationella rättsystemen.

Att inte heller EG-domstolens tolkande verksamhet låter sig beskrivas i termer av en enda lagtolkningsmetod framgår av följande uttalande av domstolen i mål 6/72, Continental Can-målet.

> För att besvara denna fråga ... måste man gå tillbaka till andan, det allmänna sammanhanget och lydelsen i Artikel 86, liksom till Fördragets systematik och mål (In order to answer this question ... one has to go back to the spirit, general scheme and wording of Article 86, as well as to the system and objectives of the Treaty).

I uttalandet blandas aspekter som hänför sig till teleologisk, systematisk och mera bokstavlig tolkning. Det bör dock kunna sägas att domstolen med tiden kommit att i allt högre grad ge uttryck för ett teleologiskt förhållningssätt, dvs. domstolen söker bestämma en

regels syfte och ändamål samt väljer den tillämpning som är bäst ägnad att uppfylla ändamålet.

Domstolen hänvisar inte sällan till att den valda lösningen är den för gemenskapsrätten mest effektiva, till principen om *l'effet utile*. Domstolens nuvarande president, Ole Due, har beskrivit domstolens tolkningsstil som "relativt fri, starkt ändamålsinriktad och dynamisk" (Due s. 412).

Det bör kunna sägas att domstolen förefaller ha en medveten strävan att understödja gemenskapernas vidare integration, inte minst i situationer då medlemsstaterna inte har förmått gå vidare. Enligt Romfördragets artiklar 52 och 59 skulle begränsningar i den fria etableringsrätten och i det fria utbytet av tjänster gradvis avvecklas inom loppet av den ursprungliga övergångsperiod som gick ut den 1 januari 1970. Det skulle, enligt fördraget, uppnås genom att direktiv utfärdades. Efter övergångsperioden saknades dock direktiv inom flera områden. Domstolen förklarade då (i mål 2/74, Reyners-målet, och 33/74, van Binsbergen-målet) att reglerna om fri etableringsrätt och fritt utbyte av tjänster ägde direkt effekt från den 1 januari 1970. Trots avsaknaden av direktiv kunde därefter inga nationalitets- eller bosättningskrav ställas upp inom dessa områden.

På motsvarande sätt kan domstolen sägas ha "gått före" det politiska beslutsfattandet genom sina avgöranden i mål 8/74, Dassonville-målet, och i mål 120/78, Cassis de Dijon-målet. Genom dessa avgöranden förklarades Romfördragets artikel 30 om förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan ha direkt effekt. Enligt domen i Dassonville-målet skulle uttrycket "åtgärder med motsvarande verkan" omfatta alla nationella regler som kan verka hämmande på importen från andra medlemsstater. Avgörandet i Cassis de Dijon-målet innebar, förenklat uttryckt, att alla varor som produceras och marknadsförs lagligen i en medlemsstat också skall få fritt marknadsföras i de övriga. Denna rättspraxis innebar att rådet och kommissionen därefter kunde koncentrera sina harmoniseringssträvanden på de områden där undantagsregler i artikel 36 kunde göras gällande.

Domstolen har eftersträvat lösningar som stärkt gemenskaperna, utvidgat gemenskapsrättens räckvidd och effektivitet och som utvidgat institutionernas befogenheter. Vid enstaka tillfällen har domstolen till och med valt att bortse från uttryckliga stadganden i fördragen för att stärka gemenskapsrättens effektivitet. Ett exempel är ett mål som tidigare berörts, 294/83, Les Verts - Parti Ecologiste ./. EG-parla-

mentet. I målet fann domstolen att den kunde pröva en ogiltighetstalan riktad mot ett beslut av EG-parlamentet, trots att artikel 173 i Romfördraget uttryckligen stadgar att "Domstolen skall övervaka lagenligheten av andra rådets och kommissionens rättsakter än rekommendationer och yttranden...". Domstolens slutsats grundades helt enkelt på att starka skäl talade för att även parlamentsbeslut med effekt för tredje man borde kunna underkastas prövning och därför fick artikel 173 anses ge utrymme för att pröva även sådana parlamentsbeslut.

1.2.5 Subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) - om kompetensfördelningen mellan gemenskaperna och medlemsstaterna

I Maastrichtfördraget, artikel 3b, införs en subsidiaritetsprincip, som innebär att gemenskaperna endast skall vidta en åtgärd om dess mål inte kan uppfyllas på medlemsstatsnivå och dess syfte bättre kan nås på gemenskapsnivå än på det nationella planet. Principen har här kommit att betecknas som närhetsprincipen. Bestämmelsen har följande lydelse

> Inom områden som inte faller inom dess exklusiva kompetens, skall Gemenskapen handla, i enlighet med närhetsprincipen, endast om och i den utsträckning som den föreslagna åtgärdens mål inte tillräckligt kan uppnås av Medlemsstaterna och därför, på grund av den föreslagna åtgärdens omfattning eller effekter, bättre kan uppfyllas av Gemenskapen (In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community).

En begränsad närhetsprincip finns dessutom redan på miljöområdet (artikel 130r.4 i Romfördraget).

Det pågår en intensiv diskussion om närhetsprincipens närmare gemenskapsrättsliga tolkning. Principens centrala allmänna innebörd är att "högre" samhälleliga beslutsnivåer skall understödja de "lägre" och endast ingripa då de "lägre" inte förmår lösa ett problem. Principen har därför kommit att prägla federala samhällssystem. Så ger t.ex. den tyska författningen uttryck för en subsidiaritetsprincip i artikel 72 i vilken bl.a. sägs att den federala nivån har rätt att lagstifta i den utsträckning det är nödvändigt för att a) en fråga inte

kan lösas effektivt av enskilda delstater, b) en delstats åtgärder skulle kunna inverka negativt på andra delstater eller på förbundet som helhet eller c) upprätthållandet av rättslig eller ekonomisk enhetlighet kräver det.

Den 27 oktober 1992 offentliggjorde kommissionen en preliminär rapport, "Communication", om närhetsprincipen. I rapporten påpekas inledningsvis att närhetsprincipen är dynamisk. Den innebär inte, sägs det, en "tvångströja" för gemenskaperna, utan medför ett ökat handlingsutrymme för gemenskaperna när omständigheterna kräver det och, motsatsvis, att åtgärder från gemenskapernas sida begränsas eller helt upphör när de inte längre är berättigade.

Maastrichtfördragets text innebär ju att närhetsprincipen gäller utanför de områden inom vilka gemenskaperna har en exklusiv kompetens. I rapporten görs ett försök att, med ett närmast funktionellt angreppssätt, bestämma vad som utgör området för gemenskapernas exklusiva kompetens. För närvarande sägs detta område utgöras av eliminerandet av hinder för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, en gemensam handels- och jordbrukspolitik, allmänna konkurrensregler, skydd för fiskeriresurser och de väsentliga elementen i transportpolitiken. Det påpekas att det inte är fråga om en statisk gränsdragning. Inom ramen för ett framtida ekonomiskt-monetärt samarbete kommer nya exklusiva kompetenser att uppstå.

I ett utkast till avtal mellan rådet, parlamentet och kommissionen (ett s.k. *interinstitutional agreement*) sägs att inom alla områden, således även de där gemenskaperna har exklusiv kompetens - skall

- program för att understödja och koordinera nationella åtgärder prioriteras framför en systematisk lagharmonisering,
- uppmärksammas möjligheten att nå fördragens mål genom en konvention snarare än genom EG-rättsakter,
- när bindande rättsakter krävs i första hand väljas direktiv, särskilt ramdirektiv, liksom minimistandarder, ömsesidiga erkännanden och konsultativa förfaranden.

Vad gäller det institutionella samarbetet sägs bl.a. att kommissionen skall presentera sitt handlingsprogram för Europaparlamentet, rådet och de nationella parlamenten och att alla kommissionens förslag skall åtföljas av en förklarande promemoria (*explanatory memorandum*) och en bakgrund som anger förslagets berättigande i förhållande till närhetsprincipen.

Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992 fattades beslut om närhetsprincipens närmare tillämpning. Till en början klargjordes att principen inte kan ha direkt effekt. Däremot, slogs det fast, skall det ankomma på EG-domstolen att såväl tolka principens närmare innebörd som att granska hur institutionerna iakttar principen.

Det Europeiska rådet beslutade om riktlinjer för en "subsidiaritetsprövning" i rådets arbete vilken skall ge medlemsstaterna möjlighet att uttala sig om och diskutera frågan. Följande frågor skall, uttalade det Europeiska rådet, ställas för att avgöra behovet av en gemenskapsåtgärd:

a) Har gemenskapen befogenhet att handla inom området?

b) Är det omöjligt att uppnå de önskvärda målen på nationell eller lägre nivå? Kan målen nås bättre genom en gemenskapsåtgärd? Särskilt:
   - Finns det viktiga gränsöverskridande aspekter på den föreslagna åtgärden?
   - Skulle underlåtenhet att handla på gemenskapsnivå stå i strid med fördraget eller medföra skada för medlemsstaters intressen?
   - Finns det klara ekonomiska storskalighetsfördelar?

c) Motsvarar den föreslagna åtgärden det minimum som krävs för att uppnå de önskvärda målen?

Det Europeiska rådet uttalade också att rådet i sin bedömning skall beakta behovet av

- att undvika onödig harmonisering av nationella lagar och standarder;
- att skälen för en gemenskapsåtgärd anges så detaljerat (*specific and quantitative*) som möjligt;
- att minimera medborgares, regeringars och gemenskapens ekonomiska och administrativa bördor;
- att ge vidast möjliga utrymme för nationellt beslutsfattande.

1.3 Gemenskaperna under debatt

Den särpräglade typ av internationell organisation som Europeiska gemenskaperna med sina institutioner och sin rättsordning utgör har i och för sig ända sedan sin begynnelse varit föremål för principiell debatt. Under de senaste åren, och alldeles särskilt under den tid vårt arbete pågått, har denna debatt fått ny intensitet. I mycket har den kommit att kretsa kring demokrati och ansvarsutkrävande inom

gemenskaperna, dvs. *dels* kring enskilda medborgares möjligheter i de olika medlemsländerna att påverka gemenskapernas politik och känna delaktighet i de beslut som fattas, *dels* kring möjligheten att klart utkräva ansvar för de beslut som fattas i gemenskapernas namn. I denna principiella debatt kan man, när det gäller förslag till reformer, urskilja olika strategier.

En har gällt gemenskapernas institutioner: deras olika kompetens och relationer till varandra. Uppmärksamheten i detta avseende har framförallt varit koncentrerad på parlamentet. Man har talat om det "demokratiska underskottet" och med detta uttryck framförallt avsett det förhållandet att vid ett medlemskap förlorar medlemsstaternas egna folkvalda parlament beslutanderätt inom vissa politikområden utan att denna rätt övergår till någon direkt folkvald församling inom gemenskaperna.

Mängder av förslag har framförts om en förstärkning av parlamentets inflytande visavi kommission och råd. En viss sådan förstärkning inryms i och för sig i Maastrichtfördraget även om dessa förändringar ändå är mycket mindre långtgående än de som föresvävat de mest reformivriga inom parlamentet. Många av dem vill skapa ett gemenskapernas parlament som till sin kompetens i relation till kommission och råd motsvarar nationella parlaments kompetens i förhållande till nationella regeringar. En utveckling av sådant slag ses som ett medel i strävan att stärka folkviljans inflytande.

Det finns andra inom gemenskaperna - och de är ännu så länge de starkare - som motsätter sig en avsevärd förstärkning av Europaparlamentets ställning. En sådan förstärkning skulle i sig markera ett avgörande steg mot ett renodlat federalt system. Man vill i stället hålla fast vid dragen av mellanstatlighet i organisationen. Och en sådan inställning leder med nödvändighet till en fortsatt vakthållning kring rådets starka ställning i och med att just detta organ är sammansatt av företrädare för de olika medlemsstaternas regeringar.

En diskussion om förstärkning av demokratin inom gemenskaperna med utgångspunkt i de olika institutionernas inbördes förhållanden har också koncentrerats på andra organ än parlamentet. Man har sålunda diskuterat förändringar i kommissionens kompetens. Tankar har framförts om att renodla dess ställning som exekutiv i stället för att som nu utgöra en institution med en blandning av funktioner. En sådan annorlunda kommission skulle antingen kunna tänkas bli utsedd av parlamentet eller rentav i någon form bli vald direkt av gemenskapernas medborgare. I det förra fallet skulle man uppnå ett

traditionellt parlamentariskt system, i det senare något som närmar sig ett presidentiellt system med direktvald exekutiv. Ansvarsutkrävande av dem som utgör regering i gemenskaperna skulle i bägge fallen bli klarare.

En annan strategi som diskuterats, när det gäller att öka demokratin inom gemenskaperna, är att på allt sätt förbättra insynen i det som sker. Det finns anledning för oss, när vi i kapitlen 9 och 10 diskuterar sekretess- och tryckfrihetsproblem i Sverige i ett EG-perspektiv, att något mer i detalj dröja vid de sekretessregler som för närvarande gäller för beslutsfattande inom EG. De har en delvis annan karaktär än de som gäller i Sverige. På senare år, och alldeles särskilt i anknytning till Maastrichtfördraget, har en diskussion om större öppenhet, om mer "genomskinlighet" som man säger, vunnit i styrka inom EG. Olika förslag har lagts fram om större insyn och förbättrad kunskap om motiven bakom vad som beslutats bakom dörrar som hitintills varit stängda - allt i en strävan att bl.a. öka medborgarnas möjligheter att följa med i vad som sker inom gemenskaperna. Flera betydelsefulla beslut om ökad insyn fattades också vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992.

Ytterligare en strategi i denna strävan att öka demokratin inom gemenskaperna är att framförallt uppmärksamma förhållandena inom själva medlemsstaterna och diskutera reformer som inom ramen för de nationella systemen skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och känsla av delaktighet i det som sker i Bryssel. Man har i denna typ av diskussioner framförallt sysslat med de nationella parlamenten och deras möjligheter att både vara väl informerade om vad som sker inom gemenskaperna och kunna påverka skeendet där. I någon mån har vi anledning att återkomma till denna problematik i kapitel 11 om den svenska riksdagens ställning i ett EG-sammanhang. Det som diskuteras i den allmänna EG-debatten är dock inte bara, som vi kommer att uppehålla oss vid i kapitel 11, formerna för samråd mellan riksdag och regering. Man har också i denna allmänna debatt diskuterat arrangemang sådana som att nationella parlaments ledamöter regelbundet skulle ha möjligheter att träffas och samråda över nationsgränser i EG-frågor liksom att de partier som de tillhör skulle etablera allt närmare samarbete med systerpartier i andra länder. Man ser det helt enkelt som en vinning för demokratin inom EG och för medborgarnas möjligheter att påverka skeendet i gemenskaperna om det uppstår transnationella partigrupperingar med samtidig förankring i de olika ländernas väljarkårer. Grupperingar av denna typ kan i sin tur ses som motvikt till den EG-byråkrati som i diskussioner om

demokrati i gemenskaperna ibland stämplats som både för stark och anonym.

2 Nuvarande medlemsstaters författningar

Sammanfattning: Till de viktigaste frågorna av konstitutionell natur som ett medlemskap reser hör frågan om hur, och på vilka grunder, en medlemsstat överlåter beslutsbefogenheter till gemenskaperna, liksom den därmed sammanhängande frågan om, och i så fall hur, principen om gemenskapsrättens företräde framför inhemsk lag skall komma till uttryck i författningen. - De nuvarande medlemsstaterna uppvisar inte någon enhetlig bild. Det har tills nyligen endast varit den irländska konstitutionen som innehållit ett stadgande som uttryckligen tar sikte på förhållandet till gemenskaperna. Flertalet stater har någon allmän regel som också legitimerar gemenskapernas beslutanderätt, antingen som i de monistiska staterna - t.ex. Frankrike och Nederländerna - genom att erkänna internationella avtals omedelbara interna tillämplighet eller, som i ett dualistiskt land som Danmark, genom en särskild regel om överlåtelse av beslutsbefogenheter.
- Till följd av Maastrichtfördraget har emellertid särskilda författningsbestämmelser om medlemskapet införts i t.ex. Tyskland och Frankrike.

Redan efter den inledande redovisning av grundläggande principer för gemenskapsrätten som skett i kapitel 1 kan det konstateras att ett EG-medlemskap reser flera frågor av konstitutionell natur. Till de viktigaste av dem hör frågan om överlåtelse av suveränitet, av statsorganens beslutsbefogenheter, liksom den därmed sammanhängande frågan om gemenskapsrättens obetingade företräde framför given nationell lag och det anspråk som gemenskapsrätten har på att i viss utsträckning ange utrymmet för nationell lagstiftning även i fall då någon direkt konflikt med gemenskapsrätten inte föreligger (bl.a. på grund av lojalitetsklausulen i Romfördragets artikel 5, se vidare kapitel 1, avsnitt 1.2.2).

Det kan redan inledningsvis sägas att det inte finns något enhetligt sätt på vilket EG:s medlemsstater löst de konstitutionella problem som medlemskapet reser. Lösningarna synes i stället ha valts bl.a. i

enlighet med de respektive traditioner man haft vad gäller den internationella rättens förhållande till nationell rätt. Särskilt viktig är den skillnad som finns mellan s.k. dualistiska och monistiska länder. I de senare anses, som något berörts i kapitel 1, internationella avtal vara tillämpliga på nationell nivå så snart de trätt i kraft på det folkrättsliga planet. Monistiska stater kan sägas se internationell och nationell rätt som delar av ett och samma gemensamma rättssystem. I dualistiska länder, som Sverige, fordras däremot en nationell rättsakt för att de folkrättsliga reglerna skall bli tillämpliga. Det är då inte avtalet som sådant utan den nationella rättsakten som tillämpas av nationella domstolar. Denna rättsakt får den plats i den konstitutionella hierarkin som beslut av det behöriga nationella organet normalt har. Det dualistiska synsättet innebär således att internationell rätt är artskild från nationell rätt - det är inte fråga om två delar av samma rättssystem utan om två skilda system.

Monistiska stater, som t.ex. Frankrike och Nederländerna, kan således utan särskilda författningsmässiga konsekvenser erkänna gemenskapsrättens direkta tillämplighet, även om den hållningen grundas på antagandet att gemenskapsrätten är internationell rätt utan att uttryckligen erkänna de särdrag hos gemenskapsrätten som gör den till en rättsordning av, i vart fall delvis, nytt slag. För dualistiska stater å andra sidan innebär gemenskapsrättens särskilda karaktär att de kan erkänna gemenskapsrättens direkta tillämplighet utan att ge avkall på sin hållning till internationell rätt i övrigt. Det förhållande som gör ett sådant synsätt möjligt är naturligtvis främst att ett medlemskap innebär att beslutsbefogenheter överlåts till gemenskaperna.

Vi har inte ansett det nödvändigt med en fullständig genomgång av de författningsreformer som nu förekommer med anledning av Maastrichtfördraget. Under avsnitt 2.2 kommer därför endast de grundlagsändringar som beslutats i två av de mest betydelsefulla staterna, Tyskland och Frankrike, att redovisas. Reformer pågår dock även i vissa andra stater, t.ex. i Spanien, men däremot övervägs inga grundlagsändringar i ett oss närstående land som Danmark. Den redovisning av gällande författningsreglering som sker i avsnitt 2.1 tar därför sikte på förhållandena sådana de var före Maastrichtfördraget. Vi har ansett att det ändå kan vara värdefullt med en översiktlig bild av hur de grundläggande konstitutionella frågorna lösts i andra stater. Såvitt är känt tar inte heller de ändringar som diskuteras eller har beslutats med anledning av Maastrichtfördraget sikte på de grundläggande frågorna om formerna för överlåtelse av

suveränitet och erkännande av principen om gemenskapsrättens företräde.

2.1 Gällande rättslig reglering

Den belgiska grundlagen innehöll, när **Belgien** blev medlem av EG, inga regler om överlåtelse av beslutanderätt. År 1970 infördes emellertid en ny artikel 25 a som lyder: "Utövandet av särskilda befogenheter kan genom en traktat eller en lag tilläggas institutioner som lyder under folkrätten". Någon regel om förhållandet mellan gemenskapsrätten och nationell rätt finns inte. Belgiens högsta domstol har dock i ett fall från 1971 slagit fast gemenskapsrättens företräde genom att uttala att gemenskapsrätt som har direkt effekt inte kan sättas å sido genom yngre nationell lag.

Nederländernas grundlag innehåller en bestämmelse (numera artikel 92) som medger överlämnandet till internationella organisationer av lagstiftande, administrativ och dömande makt genom eller enligt ett internationellt avtal. Beslut av sådana organisationer skall vidare betraktas som traktater. Den senare regeln innebär, tillsammans med artikel 94 som stadgar att internationell rätt gäller framför inhemsk lag, att även gemenskapsrätten ges det genomslag som den kräver.

Enligt artikel 49 bis i **Luxemburgs** författning kan "utövandet av befogenheter, som enligt författningen tillagts de lagstiftande, verkställande eller dömande myndigheterna, genom traktater överlåtas till internationella organisationer". Författningen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om förhållandet mellan nationell och internationell rätt men i ett domslut från 1954 har Luxemburgs högsta domstol klart uttalat att en domare kan tillämpa en traktat även om den strider mot en senare lag. Samma princip anses gälla i förhållandet mellan gemenskapsrätten och nationell lagstiftning.

Enligt den **tyska** grundlagen (artikel 24) kan förbundsrepubliken överlåta höghetsrättigheter till mellanfolkliga institutioner. Bestämmelsen har nu kompletterats ytterligare (se avsnitt 2.2). I artikel 25 sägs vidare att folkrättens allmänna regler, dvs. vad som också brukar betecknas som den folkrättsliga sedvanerätten, är en del av förbundsrätten och att de har företräde framför lagarna och direkt framkallar rättigheter och skyldigheter för personer bosatta på Förbundsrepublikens territorium. Stadgandet handlar emellertid enbart om allmän folkrätt och löser därför inte konflikter mellan

gemenskapsregler och tysk lagstiftning. Den tyska författningsdomstolen har dock i en dom år 1971 beskrivit gemenskapsrätten som överordnad vanlig lag och uttalat att den täcker och undanträngер (*überlagern und verdrängen*) sådan lag. De vanliga domstolarna har att välja tillämplig lag och, om gemenskapsrätten är tillämplig, ge den företräde. I kapitel 5 beskrivs den tyska författningsdomstolens avgöranden i fråga om gemenskapsrättens förhållande till den tyska grundlagen.

Preambeln till 1946 års **franska** konstitution innehöll som punkt 15 att Frankrike under förutsättning av ömsesidighet kunde gå med på sådana begränsningar av sin suveränitet som är nödvändiga för fredens uppbyggnad och bevarande. Preambeln till den nuvarande konstitutionen från år 1958 hänvisar till 1946 års. Någon regel om gemenskapsrättens ställning i den franska rättsordningen innehåller konstitutionen inte. Däremot finns en regel om att internationella avtal har högre giltighet än vanlig lag under förutsättning av ömsesidighet (artikel 55). Genom ändringar under år 1992 har det givits särskilda föreskrifter om det samarbete som följer av Maastrichtfördraget (se avsnitt 2.2).

Italiens medlemskap i EG grundar sig på artikel 11 i den italienska konstitutionen. Den innehåller följande högtidliga deklaration.

> Italien förkastar krig som ett medel att angripa andra folks frihet och som ett medel att lösa internationella konflikter. Under förutsättning av ömsesidighet kan Italien gå med på de begränsningar av sin suveränitet som är nödvändiga för en ordning som säkrar fred och rättvisa mellan nationer; Italien skall stödja och främja internationella organisationer med ett sådant syfte.

Bestämmelsen reglerar överlåtelsen av beslutanderätt men något företräde för gemenskapsrätten kan inte härledas ur den. I ett rättsfall från år 1964 uttalade författningsdomstolen att den lag genom vilken Italien anslöt sig till Romfördraget inte intog någon särställning i förhållande till andra lagar och att den allmänna principen om att senare lagar tar över äldre skulle tillämpas. I senare praxis har man dock utvecklat tolkningsprinciper som i korthet innebär en presumtion för att folkrättsliga förpliktelser inte ändras genom senare lagstiftning. Denna presumtion skall bara frångås om lagstiftaren uttryckligen förklarar sin vilja att bryta förpliktelsen.

Den **danska** grundlagen innehåller i 20 § en regel av följande lydelse.

> Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til

> mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Bestämmelsen påminner om den svenska regeringsformens 10 kap. 5 §. Den säger ingenting om gemenskapsrättens ställning i Danmark.

Storbritannien har i motsats till samtliga andra medlemsstater ingen skriven författning. Den grundläggande principen där är i stället att inget parlament kan binda ett efterföljande parlament och att inget organ, vare sig domstol eller annat, har kompetens att pröva en av parlamentet antagen lags giltighet. Det skulle därför inte vara teoretiskt möjligt att säkerställa att ett framtida parlament inte beslutar lagar som strider mot gemenskapsrätten.

I en lag 1972 om de Europeiska gemenskaperna (*the European Communities Act*) tilläggs gemenskapsrätten direkt effekt i Storbritannien och ges vad som kan beskrivas som en tolkningsregel av innebörd att parlamentet får presumeras inte avse att stifta lag i motsättning till gemenskapsrätten. I en dom av Court of Appeal 1978 uttalade också den berömde domaren Lord Denning att "när vi gick med i gemenskapen beslutade parlamentet att vi skulle följa de principer som slagits fast av EG-domstolen ... (varav) den om företräde för EG-rätten är den andra" (målet Shields ./. E. Coombes Ltd cit. i Louis s. 155) och påföljande år förklarade samma domstol att artikel 119 i Romfördraget tog över lagar som antagits såväl före som efter medlemskapet. I den domen sade emellertid Lord Denning att

> om den dagen skulle komma när vårt Parlament medvetet antar en Lag i syfte att motverka Romfördraget eller någon bestämmelse i det eller avsiktligt handlar i strid med det och uttryckligen säger så, skulle jag tro att det vore våra domstolars plikt att följa vårt Parlament ... Om det inte är fråga om ett sådant medvetet och uttryckligt motverkande av Fördraget, är det vår plikt att ge Fördraget företräde (målet Macarthys Ltd ./. Smith, cit. i Hartley s. 243).

I samband med att **Irland** skulle bli EG-medlem infördes efter en folkomröstning 1972 i den irländska grundlagen en bestämmelse (artikel 29 stycke 4) enligt vilken staten kunde bli medlem av de tre gemenskaperna. I bestämmelsen heter det vidare:

> Ingen bestämmelse i denna grundlag medför ogiltighet av de av staten beslutade lagar, företagna handlingar eller vidtagna åtgärder som är nödvändiga på grund av förpliktelserna som medlem av gemenskaperna eller förhindrar rättskraft för av gemenskaperna eller dessas institutioner beslutade regler, företagna handlingar eller

vidtagna åtgärder (No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligations of membership of the Communities or prevents acts enacted, acts done or measures adopted by the Communities, or institutions thereof, from having the force of law in the State).

Bestämmelsen tar inte uttryckligen ställning till frågan om hur en konflikt mellan gemenskapsrätt och en senare tillkommen nationell regel skall lösas. Däremot innebär den att bestämmelserna i den irländska grundlagen inte kan åberopas framför gemenskapsrätten.

Greklands konstitution innehåller i artikel 28 regler om under vilka vilkor Grekland kan överlåta konstitutionella befogenheter till internationella organisationer och gå med på att begränsa sin suveränitet. Sådan överlåtelse får inte begränsa mänskliga rättigheter och grunderna för ett demokratiskt styre.

Enligt artikel 93 i **Spaniens** grundlag kan genom särskild lag beslutas ingå avtal som tillägger konstitutionella befogenheter till en internationell organisation eller institution. Denna procedur användes vid tillträdet 1985. Enligt artikel 95 är internationella avtal en del av den nationella rättsordningen så snart de officiellt publicerats i Spanien. Inga undantag får göras från föreskrifterna i dem och de får inte heller ändras eller suspenderas annat än i enlighet med de procedurer som avtalen själva tillhandahåller eller enligt folkrättens allmänna regler. Det är denna grundlagsregel som i Spanien utgör grunden för internationella avtals företräde framför nationell rätt.

Portugals konstitution säger i artikel 8 att "regler antagna av behöriga organ inom internationella organisationer som Portugal är medlem av, är direkt tillämpliga i den nationella rätten om de avtal som upprättar dessa organisationer uttryckligen säger så". På detta sätt legitimeras överlåtelsen av lagstiftningsmakt. Däremot säger det ingenting om företrädesfrågan.

Det har alltså, tills nyligen, endast varit Irlands konstitution som uttryckligen nämnt EG-medlemskapet. Endast den statsförfattningen ger uttryck för gemenskapsrättens särpräglade, från allmän folkrätt skilda, karaktär.

Det är också värt att notera att ingen av de nuvarande medlemsstaterna har detaljreglerat effekterna av medlemskapet.

2.2 Konstitutionella reformer med anledning av Maastrichtfördraget

I kapitel 1 har redovisats vissa delar av innehållet i Maastrichtfördraget, främst till den del fördraget berör institutionerna och beslutsprocessen. Fördragets räckvidd är emellertid vidare än så. För det första utvidgas det egentliga gemenskapssamarbetet till att omfatta en rad ytterligare politikområden, bland dem främst det ekonomiska och monetära samarbetet men också vad gäller bl.a. utbildning, hälsovård, konsumentskydd, industripolitik, biståndspolitik, kulturpolitik och gränskontroll (enhetliga viseringsregler). För det andra stärks gemenskapen genom införandet av ett unionsmedborgarskap som bl.a. innebär att unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat har rösträtt och är valbara till kommunala församlingar och EG-parlamentet. För det tredje etableras i särskilda s.k. pelare, dvs. utanför det egentliga gemenskapssamarbetet, ett samarbete i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor liksom vad gäller vissa rättsliga och inrikes frågor. Det innebär bl.a. att samarbetet på dessa områden faller utanför EG-domstolens kompetens, att förordningar och direktiv inte kan utfärdas och att artikel 235 inte kan tillämpas. Däremot kan "gemensamma aktioner" beslutas (dock inte i försvarsfrågor) och genom samarbetet läggs en grund för en gemensam politik inom dessa områden som på sikt kan, om medlemsstaterna är eniga därom, bli en del av det egentliga gemenskapssamarbetet.

I flera av medlemsstaterna har en debatt förts, inte bara om ratificeringen av fördraget, utan även om dess konstitutionella konsekvenser.

I **Tyskland** har grundlagsändringar genomförts på fem punkter. Den kanske viktigaste nya bestämmelsen är en ny s.k. Europaparagraf (artikel 23). I bestämmelsens inledning slås fast att

> Förbundsregeringen skall utförligt och vid tidigast möjliga tidpunkt underrätta förbundsdagen i angelägenheter rörande den Europeiska Unionen. Förbundsregeringen ger Förbundsdagen tillfälle att ta ställning före regeringens medverkan i Europeiska Unionens lagstiftningsarbete. Förbundsregeringen tar hänsyn till förbundsdagens mening i förhandlingar.

I det följande regleras så också delstaternas medverkan i samarbetet genom Förbundsrådet (*Bundesrat*) och regeringens skyldighet att ta hänsyn till Förbundsrådets mening i de frågor som berör delstaterna. Av särskilt intresse är att bestämmelsen ger utrymme för att i frågor som uteslutande berör delstaterna kan den befogenhet som tillkommer Förbundsrepubliken som medlemsstat överlåtas till en av Förbunds-

rådet utsedd företrädare för delstaterna.

Ett centralt stadgande i artikel 23 har följande lydelse på tyska

> Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstatlichen, sozialen und föderativen Grundzätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einem diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen ...

I bestämmelsen konstateras att Tyskland, för att förverkliga ett enat Europa, deltar i utvecklandet av den Europeiska Unionen som, anges det, är förpliktad att iakttaga "demokratiska, rättsstatliga, sociala och federativa principer liksom också subsidiaritetsprincipen" samt också innefattar ett "skydd för grundläggande rättigheter som i det väsentliga är jämförbart med" det som den tyska grundlagen ger. I anslutning härtill ges en särskild regel om att "överlåtelse av beslutsbefogenheter kan ske genom lag med Förbundsrådets samtycke".

Till den allmänna bestämmelsen om överlåtelse av beslutsbefogenheter (artikel 24) har fogats en särskild regel om att även delstaterna kan, med förbundsregeringens samtycke, överlåta beslutsbefogenheter till regionala samarbetsorgan (*grenznachbarschaftliche Einrichtungen*)

Övriga grundlagsändringar rör rösträtt och valbarhet vid regionala och kommunala val (artikel 28), möjligheten att överföra den tyska centralbankens uppgifter och befogenheter till en europeisk centralbank (artikel 88) samt att det gemensamma utskott som i händelse av krig tar över vissa centrala befogenheter inte får ändra den nya artikel 23 i grundlagen.

I **Frankrike** har man i stället valt att reglera effekterna av Maastrichtfördraget i ett nytt särskilt avsnitt med rubriken "Om den Europeiska Unionen". Avsnittet innehåller två artiklar. I den första stadgas att Frankrike, under förutsättning av ömsesidighet, samtycker till att överföra de befogenheter som är nödvändiga för upprättandet av en europeisk ekonomisk och monetär union, liksom för att fastställa gemensamma regler om gränskontroll. I en andra artikel sägs att medborgare i EG:s medlemsstater som är bosatta i Frankrike skall ha rösträtt och vara valbara i kommunala val, men att de inte får utöva funktioner som borgmästare eller biträdande borgmästare och inte heller delta i senatsval. - Den kommunala fullmäktigeförsamlingen utser borgmästare inom sig. Denne är emellertid inte bara kommunal förtroendeman och chef för den kommunala förvaltnings-

apparaten, utan fullgör också vissa statliga förvaltningsuppgifter. Undantaget beträffande senatsval torde vara betingat av att nationalförsamlingens senat utses av de kommunala representationerna genom indirekta val.

3 Vissa principiella frågor om regeringsformens förhållande till gemenskapsrätten

Sammanfattning: Vi föreslår att det i 1 kap. RF införs ett nytt särskilt stadgande som *dels* klargör att Sverige kan komma att vara en del av de Europeiska gemenskaperna, *dels* uttalar att våra grundlagar eller bestämmelser i annan lag i så fall inte hindrar gemenskapsrätten att få det genomslag som den gör anspråk på. - Vi har haft att utgå från principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell lag på alla nivåer. Därav följer att gemenskapsrättens ställning och verkan i Sverige inte låter sig regleras genom stadganden i svensk grundlag. - Vi anser att vårt förslag tillgodoser två viktiga svenska krav på en grundlagsreglering. För det första skapas utrymme för en aktiv svensk medverkan i en fortsatt europeisk integration, utan att Sverige för den skull saknar möjligheter att avgöra villkoren för sitt framtida deltagande i samarbetet. För det andra innebär förslaget att ett medlemskap inte nu ges grundlagsskydd.

Ett svenskt medlemskap i EG reser flera principiellt viktiga frågor av konstitutionell natur. Det gäller inte minst frågor om förhållandet mellan gemenskapsrätten och grundlagarna och därmed om den allmänna inriktningen på en grundlagsrevision inför ett eventuellt medlemskap. Hit hör t.ex. frågan om hur gemenskapsrättens företräde framför inhemsk lag skall regleras liksom frågan om ett medlemskap bör ges grundlagsskydd.

3.1 Grundlagarna och gemenskapsrätten. Allmänna utgångspunkter för en översyn

Vi har tidigare, i kapitel 1, redovisat att gemenskapsrätten har en särskild karaktär som skiljer den från såväl nationell rätt som från internationell rätt i allmänhet. Av avgörande betydelse härvidlag är det förhållandet att ett EG-medlemskap innebär att staten *överlåter* en

del av de högsta statsorganens beslutsbefogenheter till gemenskaperna, där de främst utövas av rådet (se vidare kapitel 1, avsnitt 1.2). En konsekvens av den överlåtelsen är *dels* att normer som rådet beslutat kan - oberoende av hur medlemsstaten traditionellt ser på den internationella rättens ställning - gälla omedelbart i medlemsstaten, *dels* att de gemensamma normer som är direkt tillämpliga/har direkt effekt gäller framför medlemsstatens egna lagar oavsett dessas konstitutionella valör, alltså principiellt även framför grundlagen.

Detta innebär således att sedan Sverige väl blivit EG-medlem låter sig inte gemenskapsrättens ställning och verkan här i landet regleras genom bestämmelser i regeringsformen. Det är, med andra ord, inte möjligt att med stadganden i svensk grundlag t.ex. ställa upp hinder mot att vissa slag av gemensamma normbeslut skulle vinna tillämpning här. Inte heller torde Sverige kunna åberopa sig på svensk grundlag som hinder för att uppfylla krav på normgivning som ställs i av gemenskaperna utfärdade direktiv. Principen om gemenskapsrättens företräde utgör en del av gemenskapernas regelverk, av *l'acquis communautaire*, vilken en tillträdande medlemsstat har att acceptera. Det kan därför redan här sägas att det om möjligt bör undvikas att grundlagsbestämmelser utformas så att de ger intryck av att ange gränser för gemenskapsrättens verkningar eller på annat sätt reglera dess ställning.

En annan sak är att vi genom regeringsformen naturligtvis kan bestämma *dels* utrymmet för att Sverige alls skall kunna *bli* EG-medlem, dvs. utrymmet för att över huvud taget i samband med ett tillträde överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna, *dels* på vilka grunder som överlåtelse kan ske av *ytterligare* beslutsbefogenheter i samband med eventuella framtida fördragsrevisioner inom EG. De frågorna kommer vi att diskutera i kapitel 6.

Principen om gemenskapsrättens företräde innebär emellertid inte att bestämmelserna i regeringsformen skulle sakna betydelse för den del av svenskt samhällsliv som vid ett medlemskap regleras av normer i, eller med ursprung i, gemenskapsrätten.

För det första har, som vi redan anmärkt, regeringsformen betydelse för de svenska statsorganens möjligheter att besluta om en svensk anslutning till gemenskaperna och att, för att uppfylla sina fördragsförpliktelser, överlåta beslutsbefogenheter till gemenskapsinstitutionerna.

För det andra tar EG-domstolen hänsyn till innehållet i medlemsstaternas nationella rätt när den tolkar gemenskapsrätten. Särskilt

tydligt är detta på de mänskliga rättigheternas område där domstolen uttryckligen slagit fast att den har att beakta de fri- och rättigheter som är gemensamma för medlemsstaternas konstitutioner (se vidare kapitel 5).

För det tredje bör det betonas att, såvitt gäller sekundärrätten, det endast är förordningar som omedelbart skall tillämpas i sin EG-rättsliga form. Den vanligaste formen av rättsakt, direktivet, skall genomföras genom nationell normgivning även om direktiv många gånger kan innehålla detaljerade föreskrifter med direkt effekt (jfr, kapitel 1, främst avsnitt 1.2.3). Det innebär att även för den större delen av den normgivning som har gemenskapsrättslig bakgrund skall det äga rum ett nationellt normgivningsförfarande med iakttagande av regeringsformens föreskrifter.

För det fjärde bör det svenska statsråd som deltar i ett rådsmöte vara bunden av grundlagens bud i samma utsträckning som när han eller hon annars utövar sitt ledamotskap av regeringen. En svensk minister bör således vara skyldig att motsätta sig att rättsakter beslutas som skulle strida mot svenska grundlagsbestämmelser, t.ex. föreskrifter om förhandsgranskning av tryckt skrift. En svensk grundlagsregel kan visserligen inte, som nyss sagts, med framgång åberopas gentemot en *existerande* gemenskapsrättslig förpliktelse. En annan sak är att svenska företrädare bör söka förhindra att en sådan grundlagsstridig förpliktelse *uppkommer*. Det bör emellertid för tydlighetens skull tilläggas att detta inte bör gälla för svenska ledamöter av kommissionen eller domstolen, vilka inte är svenska företrädare utan medlemmar av ett av medlemsstaterna helt oberoende organ.

Frågan inställer sig då i vilken utsträckning som de svenska grundlagarnas innehåll berörs av ett medlemskap. Först bör sägas att gemenskapsrätten naturligtvis inte berör flertalet av de frågor som regleras i regeringsformen. Så berörs t.ex. inte alls reglerna om rösträtt och val till riksdagen (3 kap.) och inte heller de allmänna bestämmelserna om riksdagsarbetet (4 kap.). Inte heller omfattas vad som sägs om statschefen (5 kap.), om hur regeringen utses (6 kap.) eller de allmänna reglerna om regeringsarbetet (7 kap.) liksom inte heller kontrollmakten (12 kap.) eller bestämmelserna om krig och krigsfara (13 kap.). Den alldeles övervägande delen av regeringsformens bestämmelser rör således internt svenska förhållanden som även vid ett medlemskap förblir internt svenska. En ytterligare genomgång av vissa enskilda bestämmelser görs i kapitel 8.

Det är också självklart att successionsordningen över huvud taget inte berörs. Däremot kan tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser i vissa delar komma att påverkas (se vidare kapitel 9 och 10).

Ett medlemskap kan emellertid, direkt eller indirekt, påverka innehållet i, eller tillämpningen av, vissa bestämmelser i regeringsformen. Det gäller till en början bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF (se vidare kapitel 5). Vissa EG-rättsakter innehåller föreskrifter som begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare kan reglerna om normgivningsmakten i 8 kap. RF påverkas. I kapitlet fördelas av naturliga skäl normgivningskompetensen mellan enbart svenska organ. Det kan sägas att ett medlemskap ju innebär att just sådan normgivningsrätt enligt bestämmelserna i 10 kap. RF överlåts till gemenskaperna och att därför normgivningskompetensens nationella fördelning inte berörs. Samtidigt kunde det finnas skäl att låta resultatet av en sådan överlåtelse framgå av 8 kap. RF. I t.ex. 8 kap. 1-5 §§ stadgas att föreskrifter av vissa slag endast får meddelas genom lag, det s.k. obligatoriska lagområdet. Sedan överlåtelse skett kan föreskrifter av den art som avses i främst 2 och 3 §§ komma att gälla i Sverige genom rättsakter som beslutats av EG:s institutioner. När det gäller reglerna om rättskipning och förvaltning i 11 kap. RF är det tydligt (se vidare kapitel 7) att i vart fall innehållet i bestämmelserna om de högsta domstolarnas ställning (1 §), om domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet (2 och 7 §§) liksom om lagprövningsinstitutet (14 §) kan komma att påverkas. En ytterligare diskussion om hur vissa förhållanden som regleras i regeringsformen kan komma att påverkas av ett medlemskap förs, som redan sagts, i kapitel 8.

Det kan efter denna översiktliga genomgång finnas anledning att diskutera vilka allmänna utgångspunkter som bör gälla för en översyn av främst regeringsformen. Vilka gemenskapskrav och vilka svenska intressen bör en sådan tillgodose?

När det först gäller krav som *gemenskaperna* ställer vill vi påminna om den lojalitetsprincip i artikel 5 i Romfördraget som vi tidigare redogjort för (se kapitel 1, avsnitt 1.2.2). Enligt den bestämmelsen är medlemsstaterna skyldiga att "vidta alla allmänna eller särskilda åtgärder" för att säkerställa att såväl fördragets bestämmelser som institutionernas beslut efterlevs. Medlemsstaterna är dessutom skyldiga att "underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs". Bestämmelsen innebär bl.a. att en medlemsstat är skyldig att fullt ut

genomföra och tillämpa gemenskapsrätt, att inte störa eller hindra gemenskapsrättens genomslag eller gemenskapsinstitutionernas handlande samt, i detta sammanhang särskilt viktigt, att genom intern lagstiftning klargöra den interna rättens förhållande till gemenskapsrätten så att konflikter eller osäkerhet kan undvikas. Den viktigaste utgångspunkten för en grundlagsrevision inför ett medlemskap bör ur gemenskapernas perspektiv således vara att se till att de svenska grundlagarna i vart fall inte lägger hinder i vägen för, eller skapar osäkerhet om, gemenskapsrättens genomslag här i landet. Det är naturligtvis samtidigt även ett svenskt intresse att grundlagen t.ex. ger de svenska domstolarna och förvaltningsmyndigheterna utrymme att tillämpa principen om gemenskapsrättens företräde så att inte någon osäkerhet uppstår och konflikter kan undvikas.

De viktigaste kraven ur *svensk* synpunkt bör enligt vår bedömning vara följande.

För det första bör regeringsformen inte bara göra det möjligt för Sverige att *bli* medlem av gemenskaperna utan också ge utrymme för Sverige att *vara* medlem. Det sker en ständig utveckling av gemenskapsrätten såväl genom fördragsändringar som genom samarbetets egen inre dynamik. Det måste finnas utrymme för Sverige att som fullvärdig EG-medlem fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att det fordrar återkommande grundlagsändringar.

Vi vill i det sammanhanget påminna om att överenskommelser om fördragsändringar fordrar ratifikation av varje enskild medlemsstat (artikel 236). Som medlem har alltså Sverige alltid möjlighet att avstå från att ratificera ett ändringsfördrag. Den expansiva utveckling som sker inom ramen för gällande fördrag har främst ägt rum genom EG-domstolens rättskapande verksamhet och genom rådets tillämpning av artikel 235 (se kapitel 1, avsnitt 1.2.2). Hur domstolen tolkar gemenskapsrätten kan givetvis medlemsstaterna inte påverka. När det däremot gäller artikel 235 fordrar dess tillämpning att beslut fattas enhälligt, dvs. varje medlemsstat har rätt att inlägga veto mot ett sådant beslut.

Det bör också kunna sägas att det rimligen måste finnas en gräns bortom vilken integrationen inte kan fortsätta utan att det bör fordra omfattande grundlagsändringar i samtliga medlemsstater. Om EG genom framtida fördragsrevisioner skulle komma att ytterligare utvecklas mot en federativ statsbildning med ett lagstiftande europeiskt parlament bör en sådan utveckling påverka statsskickets grunder och få konstitutionella konsekvenser i alla medlemsstater.

Slutsatsen i denna del är därför att om grundlagen skulle ge de svenska statsorganen vida möjligheter att låta Sverige deltaga i ett fortsatt integrationsarbete, så innebär det inte att Sverige avhänder sig rätten att självt åtminstone i huvudsak avgöra hur vårt framtida deltagande skall gestalta sig.

En andra viktig svensk utgångspunkt bör vara att regeringsformen så långt möjligt även vid ett medlemskap skall spegla verkligheten. En av grundtankarna bakom 1974 års regeringsform, som medförde att det ansågs nödvändigt att låta 1809 års regeringsform helt utgå, var att grundlagen bör spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. Tanken innebär att regeringsformen bör vara ett aktuellt instrument som ger en bild av grunderna för den offentliga maktutövningen och av fördelningen av offentliga funktioner mellan riksdagen, regeringen, övriga förvaltningsmyndigheter, domstolar och kommuner. Däremot speglar regeringsformen inte ens nu till alla delar den politiska verkligheten i landet.

Ett medlemskap har onekligen en så stor betydelse för svenskt samhällsliv att det bör på något sätt framgå av grundlagen. Mot bakgrund av att just EG till såväl karaktär som omfattning skiljer sig från annat internationellt samarbete bör det också klart framgå att det är det samarbetet som avses. För att få en god uppfattning om hur ett Sverige inom EG styrs kommer emellertid att krävas att den intresserade tar del inte bara av regeringsformen utan också av grundfördragen och annat relevant material rörande gemenskapsrätten.

En tredje svensk utgångspunkt bör, slutligen, enligt vår mening vara att om möjligt undvika att medlemskapet och dess konsekvenser redan i samband med ett svenskt tillträde ges grundlagsskydd.

En av tankarna bakom den nu gällande bestämmelsen i 10 kap. 5 § RF om överlåtelse av beslutsbefogenheter till mellanfolkliga organisationer är just att undvika ett sådant resultat. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1964:140 s. 132) diskuteras en lösning som sägs innebära att "det internationella organet kommer att åtnjuta grundlagsskydd för sin kompetens". Det konstateras vidare att

> Ett återtagande av de konstitutionella befogenheter, som överförts på organet, kan då icke ske annat än i den tidskrävande ordning som gäller för ändring av grundlag. Då skäl saknas att förläna ett utomstående organs kompetens samma beständighet som grundlagen tillägger de svenska statsorganens konstitutionella behörighet, bör den nu diskuterade tekniken ... icke komma till användning.

Det skulle naturligtvis å andra sidan kunna hävdas att ett utträde ur

EG är ett väl så stort steg som ett inträde och det därför är rimligt att låta ett sådant steg föregås av sådana grundliga överväganden som är förknippade med en grundlagsändring.

De grundläggande gemenskapsfördragen, utom Kol- och stålfördraget, är visserligen slutna för obegränsad tid. Utgångspunkten för ett svenskt medlemskap bör således vara att det skall gälla utan begränsning i tiden. Det kan emellertid inte anses illojalt att vid en svensk författningsreform i vart fall beakta möjligheten av en annan utveckling än den som fördragen förutser. Även om fördragen är slutna för obegränsad tid ger de inte någon möjlighet till sanktion mot en stat som väljer att dra sig ur gemenskaperna. En annan sak är att reaktioner utanför fördragens ram naturligtvis kan förekomma. Även om det bör anses vara en svensk skyldighet att som medlem motverka en sådan utveckling kan man inte utesluta framtida upplösningstendenser. Det kan ske i form av att en eller flera stater, bland dem kanske Sverige, på grund av en framtida inriktning hos samarbetet kan välja att ställa sig utanför eller genom att motverkande krafter gör att gemenskaperna i sin helhet blir föremål för en utveckling i splittrande riktning. Som vi något berör i kapitel 6 fordras inga kvalificerade beslutsformer för ett svenskt beslut att *återta* de befogenheter som överlåtits till gemenskaperna. Det kan alltså ske genom ett riksdagsbeslut med sedvanlig enkel majoritet. Om Sverige i en framtid skulle finna en sådan åtgärd nödvändig, och om medlemskapet i en sådan situation är fastslaget i regeringsformen, finns grund för att svenska domstolar skulle, trots riksdagsbeslutet, anse sig skyldiga att intill dess grundlagen ändrats ge gemenskapsrätten företräde. Vi har därför ansett det vara viktigt att inte, genom ett grundlagsstadgande till skydd för medlemskapet, begränsa Sveriges handlingsmöjligheter utöver vad som följer av den fördragsmässiga lojalitetsplikten.

Det återstår så att diskutera frågan om vad som hittills sagts bör medföra en översyn i mera övergripande termer eller om den bör präglas av ett detaljbetonat förhållningssätt. För en mera övergripande lösning talar *dels* önskemålet om att ge vida ramar för det svenska deltagandet i en fortsatt integration och i samarbetet över huvud taget, *dels* strävan att undvika att medlemskapet nu ges grundlagsskydd. Ju mer detaljerade regler som ges om medlemskapet och dess konsekvenser, desto snävare blir naturligtvis statsorganens handlingsmöjligheter och desto tydligare blir nödvändigheten av att låta ett svenskt utträde föregås av grundlagsändringar. Däremot talar

önskemålet om en regeringsform som speglar hela den politiska verkligheten starkt för att flera av medlemskapets konsekvenser bör framgå av grundlagens text. I annat fall kan vi riskera att få ett system med "dubbla konstitutioner"; en inhemsk - regeringsformen - och en för EG-samarbetet - Romfördraget. Samtidigt står det klart att, mot bakgrund av principen om gemenskapsrättens företräde, detaljregler i regeringsformen om gemenskapsrätten knappast kan bli annat än något slags "upplysningar" och att det då ändå de facto blir fråga om "dubbla konstitutioner".

I den frågan kan vi också påminna om att det av redogörelsen för de nuvarande EG-medlemsstaternas konstitutioner (kapitel 2) har framgått att det förhållandet att staten är medlem i EG under lång tid inte nämndes i någon annan författning än den irländska. Övriga staters grundlagar innehåller endast allmänt formulerade regler om förhållandet till mellanfolkliga organisationer och till folkrätten eller någon allmän regel om överlåtelse av beslutsbefogenheter. Maastrichtfördragets bestämmelser medför emellertid, som också tidigare framgått, att flera stater vidtagit ändringar i sina författningar. I t.ex. Frankrike har Maastrichtfördraget ansetts kräva grundlagsändringar i de delar som avser rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare i kommunala val, deltagandet i den ekonomiska och monetära unionen liksom den gemensamma viseringspolitiken. Den franska grundlagsändringen omfattar ett nytt kapitel, betecknat Om den europeiska unionen, med två artiklar, varav en stadgar att Frankrike samtycker till att överlåta de befogenheter som är nödvändiga för att upprätta den ekonomiska och monetära unionen och en gemensam viseringspolitik och den följande att medborgare i EG-staterna som är bosatta i Frankrike skall äga rösträtt och vara valbara i kommunala val. I Tyskland har genomförts grundlagsändringar av innebörd att Tyskland medverkar till utvecklandet av den Europeiska unionen liksom om rösträtt, valbarhet och möjligheterna att överlåta den tyska centralbankens uppgifter och om delstaternas roll i EG-samarbetet.

Vi anser också att ytterligare ett par invändningar kan resas mot en detaljreglering. För det första kan, som redan antytts, en sådan ge det felaktiga intrycket att gemenskapsrättens ställning och verkan avgörs av bestämmelserna i regeringsformen. Den kan därför riskera att dölja, eller i vart fall inte göra tydlig, gemenskapsrättens särskilda karaktär som en rättsordning "ovan" medlemsstaterna vars ställning och verkan avgörs i enlighet med principer som läggs fast av gemenskapsfördragen, eller som i vart fall härleds ur dem. En detaljreglering förefaller därför stå mindre väl i överensstämmelse

med lojalitetskravet i artikel 5 i Romfördraget. För det andra skulle regeringsformen, som i vissa delar redan nu präglas av avsevärd detaljrikedom, t.ex. i 8 kap., riskera att bli svåröverskådlig om ambitionen skulle vara att den skall reglera såväl det nationella beslutsoch rättssystemet som gemenskapsrättens påverkan i alla delar.

3.2 En allmän regel om medlemskapet och dess följder

För att tillgodose de krav som ett medlemskap ställer föreslår vi att det sist i 1 kap. RF införs ett nytt stadgande av följande lydelse.

> Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till [gemenskaperna], gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.

De avgörande skälen för vårt förslag är följande.

* Ett medlemskap i EG bör på något sätt framgå av regeringsformen för att göra tydligt att betydelsefull information om grundläggande förhållanden i svenskt samhällsliv ges även i annan ordning än genom vår författning. Medlemskapets stora betydelse medför också att det bör komma till uttryck redan i 1 kap.

* Genom vårt förslag klargörs att regeringsformens bestämmelser icke reglerar gemenskapsrättens ställning och verkan i Sverige, utan att det uteslutande sker genom gemenskapsfördragen och ur dem härledda principer. Vid ett medlemskap kommer rent faktiskt den svenska samhällsordningen att regleras av två sinsemellan delvis skilda rättsystem med olika ursprung; den nationella rättsordningen med beslut i den ordning som regeringsformen föreskriver och gemenskapernas rättsordning med beslut i den ordning som följer av främst Romfördraget. Det bör ur gemenskapernas synpunkt vara värdefullt att gemenskapsrättens särskilda karaktär på detta sätt, i vart fall indirekt, framgår. Men även ur svensk synpunkt kan det ligga ett betydande värde i att en distinktion görs mellan de båda rättssystemen. Med den föreslagna lösningen markeras att den nationella rättsordningen i stort lämnas orubbad men att den ger utrymme för även gemenskapsrätten att verka. Det bör i sin tur göra tydligt att från svensk sida betraktas EG-samarbetet som ett, låt vara unikt, samarbete mellan staterna som inte medför någon de nationella rättssystemens upplösning.

* Den föreslagna regeln bör fullt ut tillgodose gemenskapsrättens lojalitetskrav i det att den uttryckligen slår fast att ingen bestämmelse i grundlag eller annan lag hindrar gemenskapsrätten att erhålla det genomslag som den uttryckligen kräver eller som EG-domstolen uttalat att den har.

* I paragrafen uttalas också tydligt att de förpliktelser som följer av gemenskapsfördragen skall iakttas här i riket. På så sätt ges t.ex. svenska domstolar grundlagsstöd för att tillämpa principen om gemenskapsrättens företräde framför svensk lag.

Mot att utforma en allmän regel på det föreslagna sättet kan främst anföras att den kan synas ge gemenskapsrätten fullt genomslag här oavsett vad en framtida utveckling av gemenskaperna kan komma att innebära. Vi vill då åter betona vad vi redan tidigare har sagt, nämligen att såvitt gäller de gemenskapsfördrag som gäller vid en svensk anslutning - och som Sverige då tillträder - kan en på dem grundad, men av oss oönskad, rättsutveckling inte förhindras genom svenska grundlagsbestämmelser. Vår möjlighet att förhindra en sådan utveckling är i stället att på samma villkor som andra medlemsstater aktivt deltaga i den gemensamma beredningss- och beslutsprocessen och att, särskilt då det föreslås att beslut fattas med tillämpning av artikel 235, rösta emot förslag som går emot vitala svenska intressen. När det däremot gäller framtida överenskommelser om ändringar i gemenskapsfördragen måste sådana ratificeras av samtliga medlemsstater. Det ligger således alltid i riksdagens hand att ta ställning till sådana ändringar och i samband därmed överväga de konsekvenser i konstitutionellt hänseende som ändringarna kan ha.

Den valda formuleringen innebär således endast att Sverige *kan* anslutas till gemenskaperna. Vi har avstått från att föreslå att det i regeringsformen uttalas att Sverige *är* EG-medlem. Det avgörande skälet för att på detta sätt införa en närmast villkorad grundlagsbestämmelse är att, av de skäl som vi redovisat tidigare, undvika att medlemskapet och dess konsekvenser ges ett formligt grundlagsskydd. Bestämmelsen anger att de förpliktelser som ett medlemskap medför gäller om överlåtelse av beslutsbefogenhet har ägt rum, varav också följer att förpliktelserna upphör att gälla om riksdagen beslutar att återta de överlåtna befogenheterna. Ett annat skäl är att de grundlagsändringar som behövs för att göra ett svenskt EG-medlemskap möjligt måste vidtas genom två beslut på ömse sidor om riksdagsvalet 1994. När medlemskapsförhandlingarna med EG och

dess medlemsstater kan avslutas kan emellertid inte nu med säkerhet bedömas. Inte heller står det ännu klart när den folkomröstning skall hållas som skall avgöra frågan om ett svenskt medlemskap.

Det står klart att den lösning vi förordar kan sägas leda till att vi i viss utsträckning får ett system som innebär att en del av de normer som kommer att gälla här inte kommer att kunna härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen utan i stället erhålla sin legitimitet ur den särskilda gemenskapsrättens principer. Som vi tidigare har utvecklat är det emellertid en oundviklig konsekvens av ett medlemskap.

Det bör slutligen betonas att vårt förslag till bestämmelse i 1 kap. RF är avfattat så att även övriga grundlagar omfattas. De principiella resonemang som vi fört om gemenskapsrättens särskilda karaktär och om svenska utgångspunkter ställer sig naturligtvis på intet sätt annorlunda när det gäller tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Successionsordningen berörs däremot över huvud taget inte av ett EG-medlemskap. Vi har också ansett att det bör vara möjligt att genom en bestämmelse i regeringsformen ge utrymme för gemenskapsrättens ställning även i förhållande till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen trots att även de är grundlagar och därmed har samma konstitutionella valör som regeringsformen. Den sist nämnda grundlagen är ändå överordnad i den meningen att det är den som *dels* förlänar de båda övriga lagarna deras karaktär av grundlag (1 kap. 3 § RF), *dels* anger hur även de övriga grundlagarna får ändras (8 kap. 15 § RF).

Sammanfattningsvis förordar vi alltså att det i 1 kap. RF införs en allmän regel som uttryckligen avser medlemskap i EG. Det är således fråga om en sådan författningsteknisk lösning som i våra direktiv (s. 7) angetts innebära att

> analysera vilka av våra nuvarande grundlagsbestämmelser som skulle beröras av ett medlemskap men lämna dem i huvudsak orörda och i stället komplettera dem med några nya, på EG-medlemskapet särskilt inriktade bestämmelser. Dessa bestämmelser skulle få karaktären av specialregler i förhållandet till EG medan våra interna regler och vårt förhållande till andra internationella organ inte skulle påverkas.

Det innebär således att vi i följande kapitel (främst kapitel 5-10) kommer att redovisa vilken påverkan ett medlemskap kan ha på de förhållanden som regleras i skilda grundlagsbestämmelser men att vi i huvudsak inte lämnar några förslag till ändringar i dessa bestämmelser. Den viktigaste ytterligare förändring som vi föreslår rör själva

förutsättningen för att vårt förslag till ny bestämmelse i 1 kap. RF skall äga tillämpning. Det gäller alltså ändringar i reglerna i 10 kap. 5 § om överlåtelse av beslutsbefogenhet till i detta fall EG (se vidare kapitel 6). I övrigt kommer vi endast att föreslå ändringar på ett par punkter i tryckfrihetsförordningen. Det gäller då bestämmelser som är så kategoriskt utformade att de, även med hänsyn tagen till företrädesprincipen, skulle kunna lämna ett visst utrymme för osäkerhet om vad som gäller.

4 Statsskickets grunder vid ett EG-medlemskap. 1 kap. RF

Sammanfattning: Redan i regeringsformens inledande portalparagraf sammanfattas några av de viktigaste grunderna för vårt statsskick: demokrati (folkstyrelse), fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt, representativt och parlamentariskt statsskick, kommunal självstyrelse och lagbundenhet i offentlig maktutövning. - Vi konstaterar ett EG-medlemskap måste sägas medföra en viss försvagning av riksdagens ställning som det centrala statsorganet och en begränsning av den kommunala självstyrelsen på några områden. Vår slutsats är emellertid att de svenska grunddrag som uttrycks i 1 kap. 1 § RF alltjämt kommer att äga sin giltighet om Sverige ansluter sig till EG-samarbetet.

Grunderna för vårt statsskick regleras i regeringsformens första kapitel. De sammanfattas översiktligt redan i detta kapitels första paragraf som därigenom kan betecknas som vår regeringsforms portalparagraf:

> All offentlig makt i Sverige utgår från folket.
>
> Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.
>
> Den offentliga makten utövas under lagarna.

Denna paragraf anknyter till den mycket långa tradition av både konstitutionalism och folklig medverkan i landets styrelse som är utmärkande för Sverige. Traditionen av konstitutionalism innebär att vi aldrig haft ett furstevälde av det absoluta slag som de flesta andra europeiska länder någon tid tvingats uppleva även om vi kom hotande nära ett sådant under slutet av stormaktstiden. En riksdag har i princip hela tiden funnits i Sverige som en balanserande kraft. Traditionen av folklig medverkan i statsstyrelsen ligger i att vi alltid hade en självägande bondeklass som över seklen uttryckligen var företrädd som ett av de fyra stånden i den fyrståndsriksdag som avvecklades för 130 år sedan.

Den konstitutionella utvecklingen i landet hade åren efter första världskriget i realiteten nått fram till ett allmänt accepterande av den ordning som alltjämt gäller: lika och allmän rösträtt för män och kvinnor liksom parlamentarism i stället för den maktdelning som länge dessförinnan präglat statsskicket. Regeringsformens skrivna regler anpassades dock till fullo till dessa realiteter först i samband med grundlagsreformerna decennierna efter andra världskriget. Folksuveränitetens princip markeras sålunda uttryckligt och klart i nu gällande 1 kap. 1 § RF. Riksdagen framhävs som det centrala statsorganet; regeringen skall grunda sin ställning på dess sammansättning och ansvara inför den.

Vid en genomgång av hur vår regeringsforms bestämmelser påverkas av ett eventuellt EG-medlemskap är det naturligt att särskilt uppehålla sig vid själva de grunder för vårt statsskick som berörs just i 1 kap. 1 § RF. Vår uppmärksamhet på dessa grunder i detta kapitel skall koncentreras på demokratin som princip liksom på lagbundenhet i den offentliga maktutövningen och kommunal självstyrelse; i tre senare kapitel — i kapitel 5 om de grundläggande fri- och rättigheterna, i kapitel 9 om allmänna handlingars offentlighet och i kapitel 10 om tryckfrihet — skall andra likaledes särskilt viktiga grunder för vårt statsskick behandlas.

4.1 Demokratin som princip

Det pågår för närvarande i Sverige liksom överallt i världen en intensifierad diskussion om demokratins förutsättningar i en framtid. Denna diskussion är bestämd av flera faktorer. En är just det stigande beroende som uppstår mellan stater — den globalisering som pågår — och som i sin tur också påverkar EG:s fortsatta utveckling. Andra faktorer bakom detta intensifierade demokratiintresse, vilka vi inte har anledning att närmare uppehålla oss vid, är dels de erfarenheter som flera tidigare auktoritärt styrda länder nu gör när de försöker etablera demokratiska system, dels de upplevelser av minskad tilltro till etablerade institutioner som många historiskt väl förankrade demokratier, inklusive Sverige, haft på senare tid.

I kapitel 1 berörde vi i korthet den demokratidiskussion som för närvarande förs inom EG och som är fokuserad på EG:s egen organisation. Det ligger inte i vårt uppdrag att föra någon utförlig utvärderande diskussion vare sig om EG:s nuvarande konstitution eller om olika reformlinjer som diskuterats. Däremot är det angeläget för oss att understryka, mot bakgrund av en diskussion om förenlig-

heten mellan vårt statsskicks nuvarande grunder och ett svenskt EG-medlemskap, att vi inte uppfattar EG som en odemokratisk organisation.

Statscheferna i EG:s medlemsstater förklarar i inledningen till Enhetsakten sig vara "medvetna om det ansvar som vilar på Europa" särskilt när det gäller att "ge uttryck för (*to display*) demokratiska principer och respekt för de rättsprinciper och mänskliga rättigheter" som staterna värnar om. I Maastrichtfördraget, artikel F, uttalas bl.a. att unionen skall "respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna, vars statsskick grundas på demokratins princip". I kommissionens rapport till det europeiska rådets möte i Lissabon den 26-27 juni 1992 om gemenskapernas utvidgning sägs också att nya medlemsstater måste uppfylla tre grundläggande villkor: europeisk identitet, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. Det förblir ett utmärkande drag för EG, liksom självfallet för Europarådet och för Nordiska rådet, att gemenskaperna, i motsats till många andra internationella organisationer som Sverige för närvarande är medlem av, endast omfattar demokratier.

En linje i den fortlöpande diskussionen inom gemenskaperna kring demokratiproblemen är, såsom framhölls i kapitel 1, koncentrerad på frågan om Europaparlamentets ställning, på hur denna direkt folkvalda församling skall ges en mera betydande roll i EG:s normgivande verksamhet. Ett lagstiftande Europaparlament stärker givetvis den demokratiska karaktären hos EG som organisation. Men ett problem är dock att i samma grad som Europaparlamentet ges ökad lagstiftningsmakt undandras de nationella parlamenten även det inflytande som de i dag har genom regeringarnas, och därmed också rådets, beroende av dem.

En annan linje i denna demokratidiskussion har sin tyngdpunkt på närhetsprincipen och därmed också på de enskilda medlemsländernas kompetensområde. Resonemangen kring subsidiaritet/närhet har inte främst som mål att stärka själva gemenskapsorganisationens demokratiska karaktär utan att i stället bidraga till gemenskapernas folkliga förankring genom att stärka medlemsstaternas, och därmed deras parlaments, ställning. Det skall ske genom att *dels* underlåta gemenskapsåtgärder annat än när så bedöms nödvändigt, och därmed bevara nationernas lagstiftningskompetens och kanske till och med återföra sådan kompetens till den nationella nivån, *dels* — om gemensamma åtgärder är nödvändiga — välja det slags åtgärder som ger störst nationellt handlingsutrymme.

En ytterligare linje i EG:s interna demokratidiskussion anknyter till en tradition som länge varit central i svenskt politiskt liv. Det gäller alltså allmänhetens möjlighet till insyn i och kontroll av beslutsprocesser. Det kan bl.a. förtjäna att nämnas att EG-parlamentet i juni 1992 behandlade ett betänkande som förordar att rådets sammanträden i lagstiftningsfrågor skall vara offentliga (de Giovannirapporten). Än viktigare är den övergripande diskussion om insyn – med EG-terminologi transparens – som föregick Maastrichtfördraget och därefter kommit att intensifieras. Såväl inom kommissionen som rådet pågår ett arbete med att ta fram förslag till hur allmänhetens insyn kan förbättras. Det Europeiska rådets möte i Edinburgh i december 1992 fattade också flera viktiga beslut i frågan (se vidare kapitel 9).

Sammanfattningsvis skall det sägas att EG bekänner sig till demokratin som princip och kräver en motsvarande hållning av stater som önskar vinna medlemskap. En annan sak är att gemenskapernas betoning av skilda maktcentra i beslutsprocessen är en annan än den som gäller hos oss. Mest iögonenfallande ur ett svenskt perspektiv är EG-domstolens starka ställning och rättskapande verksamhet liksom att domstolen, ur svenskt perspektiv, inte sällan utnyttjar möjligheten att underkänna beslut som fattats av EG-institutionerna, men också den starka betoningen av rättssystemets betydelse över huvud taget.

Det demokratiska styrelseskickets framtida utformning i Sverige kommer säkerligen att i olika avseenden förändras genom ett svenskt medlemskap i EG. En central förändring gäller riksdagen. Dess ställning som det centrala statsorganet kommer formellt sett att försvagas. Normer som enligt regeringsformen fordrar lagform, och därmed riksdagsbeslut, kommer att kunna bestämmas av medlemsstaternas regeringar genom beslut i rådet, låt vara att regeringars handlande naturligtvis är underkastat parlamentarisk kontroll. En del normgivningsbefogenheter överflyttas alltså från parlamentet till den verkställande makten genom dess deltagande i rådet.

EG-samarbetet innebär vidare, i jämförelse med andra internationella överenskommelser som begränsar riksdagens handlingsfrihet, betydelsefulla skillnader på två plan. En är principiell: medborgarnas handlande kommer att i viss utsträckning styras av normer med direkt effekt som beslutas i annan ordning än genom av dem valda representanter. En annan gäller karaktären i det internationella samarbetet: inget är så vittomspännade som EG-samarbetet. Inte ens summan av de övriga förpliktelser som Sverige genom åren har påtagit sig genom ingångna traktater — EES-avtalet undantaget — torde till sin om-

fattning motsvara dem som följer av en EG-anslutning.

EG-samarbetet innebär vidare att den svenska regeringens inflytande på så sätt blir begränsat att normer kan komma att beslutas utan att ens regeringen kan hållas ansvarig därför. Det går alltså inte att säga att den offentliga makt som utövas genom gemenskapernas normgivning "utgår från folket" på samma sätt som när regeringen i annat mellanstatligt samarbete träffar för riket bindande avtal i och med att det ju är regeringen som med ansvar inför riksdagen handlar för Sveriges räkning. I traditionellt mellanstatligt samarbete kan regeringen bestämma om den anser att en traktat bör undertecknas och den kan också avgöra om den önskar lägga fram traktaten för godkännande av riksdagen som kan välja att inte acceptera den. Slutligen kan regeringen, även om riksdagen lämnat sitt godkännande, välja att avstå från att ratificera traktaten. Inom EG-samarbetet däremot kan den svenska regeringsföreträdaren i flertalet fall inte hindra att ett beslut fattas i rådet och hamna i minoritet i fråga om dess innehåll. Det beslut som rådets majoritet fattar binder likväl Sverige och svenska medborgare. Bara högst undantagsvis gäller en liknande ordning i annat internationellt samarbete som Sverige deltar i och i dessa fall är det oftast en mycket begränsad beslutanderätt som överlåtits.

Det kommer alltså att ske en viss försvagning i riksdagens ställning genom ett svenskt medlemskap i EG. Samtidigt bör dock vissa andra förhållanden påpekas som inrymmer fortsatta möjligheter för riksdagen att spela en roll som ändå närmar sig den som förutsätts i regeringsformen. Flera centrala politikområden står alltjämt utanför gemenskapsarbetet. Dessutom sker en stor del av EG:s normgivning genom direktiv, varvid de svenska statsorganen har att avgöra hur det fastlagda målet skall uppnås. Det finns också anledning att tro att den diskussion som vi nyss berört om närhetsprincipen kan bidra till en utveckling bort från detaljreglerande direktiv och därmed vidga de nationella parlamentens beslutsutrymme. Slutligen kan det också sägas att riksdagens verksamhetsområde utvidgas genom ett svenskt EG-medlemskap i så måtto som riksdagens insyn i och möjligheter att påverka olika europeiska problem självfallet kommer att öka som en följd av ett sådant medlemskap.

Det finns vidare för Sveriges del anledning räkna med att riksdagen kommer att på ett löpande sätt vara inkopplad, om ock i formellt rådgivande funktion, i många av de ärenden som den svenska regeringen är med om att besluta genom sina representanter i rådet.

Det ligger sålunda i denna utrednings uppdrag att överväga hur riksdagen kan spela en aktiv roll i EG-samarbetet. Förslag härom framlägges i kapitel 11.

Vår slutsats blir, trots vad som här sagts om förändring och försvagning i riksdagens ställning, att den bekännelse till folkstyre och demokrati, som kan utläsas ur 1 kap. 1 § RF, alltjämt kommer att äga sin giltighet om även Sverige blir medlem av EG.

4.2 Den offentliga maktutövningens lagbundenhet

Bestämmelsen i vår portalparagrafs tredje stycke, att "den offentliga makten utövas under lagarna" skall inte tolkas så att det endast är av riksdagen beslutade föreskrifter som binder de offentliga organen. De är skyldiga att följa även föreskrifter av lägre konstitutionell valör liksom också att beakta sedvanerättsliga regler. Man kan säga att "lagarna" här är synonymt med rättsordningen. I den kan redan i dag ingå normer som beslutats av internationella organ efter överlåtelse av normgivningsmakt enligt 10 kap. 5 § RF. Internationella konventioner kan dessutom ha betydelse vid tolkning och tillämpning av svenska normer. Den avgörande innebörden av regeringsformens föreskrift i denna del är således att den offentliga maktutövningen skall vara *normbunden*, dvs. den skall utövas enligt på förhand bestämda, fastlagda kriterier. Inget offentligt organ "står över" rätten. Dess främsta syfte är således att undvika ovidkommande hänsyn eller godtyckligt valda kriterier och att säkra att lika fall behandlas lika.

Vi konstaterar att gemenskapsrätten är i hög grad normbunden (jfr vad som sagts i kapitel 1, avsnitt 1.2.2 om dess legalitets- och rättssäkerhetsprinciper) och att ett medlemskap därför inte på något sätt bör äventyra det väsentliga i detta stadgande.

4.3 Den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten

Ett karakteristiskt drag för svensk demokrati är vår höga grad av kommunal självstyrelse. Den framgår, som redovisats ovan, redan av 1 § där det sägs att den svenska folkstyrelsen "förverkligas ... (bl.a.) genom kommunal självstyrelse". I 7 § slås därefter fast att "I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar" samt i ett andra stycke att "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter".

En central fråga är om statens åtagande, inom ramen för EG-samarbetet, att genomföra en viss politik eller en viss åtgärd kan komma i konflikt med principen om kommunernas självstyrelse.

Vid RFs tillkomst underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin (KU 1973:26 s. 39). Någon definition av begreppet återfinns dock inte i förarbetena till RF. Frågan om den kommunala kompetensens närmare omfattning kan angripas utifrån skilda synsätt. Ett är närmast naturrättsligt influerat och utgår från att det finns en sektor inom vilken staten inte äger besluta och där angelägenheterna i stället sköts av kommuninnevånarnas valda representanter. Ett annat, motsatt, synsätt innebär att kommunernas kompetens på alla områden grundar sig på en delegation från statsmakten. Förarbetena till RF synes närmast utgå från att båda synsätten, om än i olika utsträckning, har sitt berättigande. I prop. 1973:90 s. 190 konstateras å ena sidan att det är

> varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Men det sägs å andra sidan också att

> Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF.

Uttrycket kommunal självstyrelse, sades det vidare

> är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Stadgandet i 1 kap. 1 § RF kan således sägas garantera existensen av en fri kommunal sektor med fri beslutanderätt, men bestämmer däremot inte gränserna för denna sektor.

Beträffande gränsdragningen sägs endast i 8 kap. 5 § RF att

> Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag

> meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Detta stadgande ger således närmast intryck av att kommunernas verksamhet helt bestäms av statsmakten.

Gränsen mellan statlig verksamhet och specialreglerad kommunal verksamhet är också rörlig. Det kan påminnas om att t.ex. mentalsjukvården och gymnasieskolan flyttats från den statliga till den kommunala sektorn och att polisväsendet flyttats i motsatt riktning. Men även gränsen mellan kommunernas fria sektor och den specialreglerade kommunala verksamheten är rörlig. "Till kommunernas fria sektor ... kan för närvarande hänföras fastighetsförvärv och fastighetsförvaltning, kollektivtrafik, hamnväsende, biblioteks- och museiväsende, idrotts- och fritidsverksamhet" (Holmberg/Stjernquist s. 266). Innebörden av kommunernas initiativrätt är att "varje kommun har rätt att bedriva verksamhet för att tillgodose kommunmedlemmarnas angelägenheter, *så snart inte* dessa angelägenheter har reglerats genom särskilda författningar" (a.st., kurs. här).

Även i den nyligen beslutade kommunallagen (1991:900) bestäms kommunernas allmänna befogenhet negativt, dvs. den avser sådana angelägenheter som inte enbart skall handhas av någon annan.

> Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap. 1 §).

Den kommunala beskattningsrätten hör samman med den kommunala självstyrelsen på så sätt att kommunernas fria bestämmanderätt givetvis förutsätter att de har ekonomiska resurser att genomföra sina beslut.

Inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen kommer det att ställas krav på medlemsstaternas ekonomiska politik. Så kommer medlemsstaterna att bl.a. tvingas hålla sina budgetunderskott på en viss låg nivå. Statens budgetunderskott får inte vara större än tre procent av BNP och statsskulden får inte överstiga 60 procent av BNP (artikel 1 i Protocol on the Excessive-Deficit Procedure). Härmed avses det samlade budgetunderskottet och den samlade statsskulden, dvs. inbegripet regional och lokal förvaltning (artikel 2 i samma protokoll).

I förhållande till EG kan således staten sägas bära det fulla ansvaret även för de kommunala finanserna. Det är därför inte otänkbart att staten kan tvingas utfärda förskrifter för den kommunala ekonomin

för att uppfylla sina åtaganden. Av konstitutionellt intresse är då närmast det fallet att det skulle anses nödvändigt med beslut om högsta tillåtna kommunala skatteuttag.

Stadgandet i 1 kap. 7 § RF är ett principstadgande och garanterar enligt motiven inte "att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek" (prop. 1973:90 s. 231). Frågan är då hur ingripande restriktioner som kan läggas på den kommunala beskattningsrätten.

I 1976 års kommunalekonomiska utrednings betänkande (SOU 1977:78) antogs att ett kommunalt skattetak i princip var förenligt med grundlagen, men det framhölls också att "i ju högre grad ett skattetak innebär en faktiskt begränsning av utrymmet för en kommun att handha sina uppgifter, desto betänkligare blir åtgärden från konstitutionell synpunkt" (s. 446). För åren 1991 - 92 gäller just ett statligt bestämt tak för den kommunala beskattningen, enligt lag 1990:608 om tillfällig begränsning av kommuners rätt att ta ut skatt. Vid beredningen av det lagstiftningsärendet uttalade lagrådet bl.a. att

> Det förhållandet att grunderna för den kommunala beskattningsrätten enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall bestämmas i lag i förening med att regeringsformen inte innehåller några garantier för att den skall lämnas oinskränkt ger ... vid handen att vissa begränsningar får göras. Frågan är hur långtgående de får vara".

Den frågan, fortsatte lagrådet, får bedömas

> med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och till den tid under vilken de skall gälla. Inom vissa ramar blir emellertid gränsdragningen en politisk snarare än en rättslig fråga.

Lagrådet fann att de föreslagna inskränkningarna inte gick utöver vad som från konstitutionell synpunkt fick anses möjligt att acceptera (prop. 1989/90:150, bil. 4:4, s. 32 f). Konstitutionsutskottet, i yttrande till finansutskottet, och finansutskottet instämde i lagrådets slutsatser (FiU 29, s. 20).

Vår bedömning är att de förpliktelser som Sverige kan komma att åtaga sig inom ramen för EG-samarbetet knappast kan riskera att inskränka den kommunala självstyrelsen i sådan utsträckning att den inte längre motsvarar ett verkligt förhållande. EG-samarbetet gäller än så länge avgränsade områden och berör endast i marginell utsträckning de områden som den fria kommunala sektorn omfattar. Exempel på områden som berörs är dock kommunala stödåtgärder och kommunal upphandling. Det kan förtjäna nämnas att den inverkan som gemenskapsrätten därvidlag har aktualiseras redan med

EES-avtalet. Vid riksdagsbehandlingen av EES-avtalet uttalade konstitutions- och EES-utskotten att begränsningar i lag av kommunernas och landstingens möjligheter att lämna stöd var "godtagbart från konstitutionella utgångspunkter" (1992/93:EU1 s. 83). I fråga om kommunal upphandling fann finans- och EES-utskotten att de upphandlingsförfaranden som föreskrivs i EG-direktiv stärker affärsmässigheten i den offentliga upphandlingen och inte innebär någon begränsning vad gäller möjligheterna att t.ex. ta miljöhänsyn vid upphandling (a.a. s. 89 f).

Vad gäller begränsningar i den kommunala beskattningsrätten bör det inte heller för framtiden finnas anledning att räkna med annat än att sådana kan komma i fråga som ett tillfälligt led i en stram ekonomisk politik. Skulle en gemensam ekonomisk politik kräva att det sammantagna skatteuttaget minskas drastiskt och för längre tid bör emellertid grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten medföra att det i första hand är det statliga skatteutrymmet som får ge vika.

Sammanfattningsvis föreligger det enligt vår mening inte heller skäl att föreslå ändringar i 1 kap. RF i vad gäller den kommunala självstyrelsen.

4.4 Det demokratiska styrelseskicket i framtiden

Vi bärs alltså av en övertygelse om att vår folkstyrelse vid ett svenskt medlemskap i EG i sina grunddrag kommer att bestå även om den i vissa avseenden kommer att ändras och få en annan inriktning. Det som för oss avslutningsvis är viktigt att framhålla är att denna folkstyrelse ändå, även om vi inte skulle bli medlemmar av EG, med all sannolikhet kommer att förändras som följd av den globalisering som pågår.

Dagens globalisering manifesterar sig på många områden men med särskild tydlighet på det ekonomiska. Stora transnationella bolag tenderar att lösgöra sig från tidigare nationella bindningar och leva sina liv ovanför och oberoende av enskilda stater; ekonomiska transaktioner företas på den internationella kapitalmarknaden som snabbt gör sig kännbara och påverkar enskilda länders ekonomier. I denna typ av globaliserad värld blir i regel små stater mer beroende av sin omgivning, och därmed också mer sårbara, än större stater. I åtminstone två avseenden får denna utveckling konsekvenser för dessa länders demokratiska styrelseskick.

En konsekvens är att möjligheterna för den enskilda staten att föra

en självständig politik helt enkelt minskar. Det ges färre alternativ att välja mellan för att lösa de problem som utifrån sköljer in över samhällena. Därmed försämras också väljarnas förutsättningar att påverka det egna landets politik. Det som kan förväntas ske är att enskilda stater får uppleva att deras reella suveränitet starkt kommer att reduceras även om de formellt inte överlåtit beslutanderätt till någon överstatlig organisation av EG:s typ.

En annan konsekvens av denna globalisering för enskilda länders demokratiska styrelseskick är att hastigheten i staters interna politiska beslutsfattande kan behöva ökas som svar på snabbheten i världsekonomins transaktioner. Detta demonstrerades för Sveriges del med stor tydlighet i samband med de kriser i vår ekonomi som inträffade medan vårt utredningsarbete pågick hösten 1992. Rytmen i denna hösts politiska beslutsfattande stred i någon mån mot den rytm som vi vant oss vid: stor öppenhet, utförliga utredningar, allsidig debatt och omsorgsfull förankring.

Sverige bär inte endast på en lång tradition av konstitutionalism och demokrati utan landet utgör därtill en nästan femhundra år gammal nationalstat som aldrig i sin helhet varit ockuperad av främmande makt och som i regel kunnat utveckla stor självständighet på världsscenen. För många av oss med dessa traditioner känns självfallet dagens förändrade situation för små nationalstater smärtsam. Faktum kvarstår dock att just för stater som är så väl integrerade i och starkt beroende av det globala samhället som Sverige, måste man räkna med, alldeles oavsett om vi är medlemmar av EG eller ej, att traditionella former för demokratiskt beslutsfattande, liksom omfattningen av landets reella suveränitet, framdeles kommer att ta sig nya former.

5 Grundläggande fri- och rättigheter. 2 kap. RF

Sammanfattning: Gemenskapsrätten äger företräde framför nationell rätt och gäller således även före medlemsstaternas grundlagar. De fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. RF kan därför vid ett medlemskap inte med framgång åberopas gentemot en gemenskapsrättslig regel. Genom EG-domstolens praxis har emellertid gemenskaperna utvecklat ett eget fri- och rättighetsskydd, som indirekt ger bestämmelserna i 2 kap. betydelse även i förhållande till gemenskapsrätten. Domstolen har förklarat att den ser som sin uppgift att värna de fri- och rättigheter som är gemensamma för medlemsstaternas konstitutioner liksom de som framgår av internationella konventioner, främst Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Domstolens praxis har också kommit att kodifieras i Enhetsakten och i Maastrichtfördraget. - Vår bedömning är att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet inte står det svenska efter i fråga om dess omfattning och när det gäller materiellt skydd mot inskränkningar.

På fri- och rättighetsområdet har förhållandet mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas författningar kommit att ställas på sin spets. De flesta medlemsstaters konstitutioner innehåller en fri- och rättighetskatalog som stakar ut gränser för statsorganens beslutsbefogenheter. Gemenskapsrätten saknar emellertid ett sådant kodifierat fri- och rättighetsskydd. Vi har i kapitel 1, avsnitt 1.2.3, redovisat att gemenskapsrätten principiellt gäller även framför nationell grundlag. Det innebär att sedan Sverige vid ett medlemskap överlåtit normgivningsmakt till gemenskaperna kan en gemensamt beslutad, omedelbart tillämplig, EG-regel inte angripas utifrån det fri- och rättighetsskydd som 2 kap. RF ger. Det är således av avgörande vikt att bedöma hur grundläggande fri- och rättigheter skyddas inom ramen för gemenskapssamarbetet.

5.1 Kort om det svenska fri- och rättighetsskyddet

Det stora flertalet bestämmelser i 2 kap. RF ger ett skydd enbart mot "det allmänna", dvs. de är begränsade till att gälla den enskilde medborgarens förhållande till den offentliga makten. Med "det allmänna" avses *dels* de normgivande organen, främst riksdagen, vad gäller beslut om för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter (alltså inte civilrättsliga normer), *dels* de verkställande organen - domstolarna, regeringen och förvaltningsmyndigheterna.

Flera av de grundläggande fri- och rättigheterna är *undantagslösa* till sin karaktär, dvs. de kan inte begränsas genom vanlig lag. Det gäller religionsfriheten (1 § 6), skyddet mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende liksom skyddet mot tvång att deltaga i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för viss åskådning (2 §), förbudet mot åsiktsregistrering (3 § första stycket), förbudet mot dödsstraff (4 §), förbudet mot kroppsstraff, tortyr m.m. (5 §), förbudet mot landsförvisning och skyddet för medborgarskapet (7 §), rätten till domstolsprövning av frihetsberövande (9 §), förbudet mot retroaktiv strafflag och - med några inskränkningar - skattelag (10 §) samt förbudet mot tillfälliga domstolar (11 § första stycket).

Några lagrum innehåller å andra sidan inte i sig något materiellt skydd utan lämnar till vanlig lag att bestämma skyddets omfattning och innehåll. Det gäller skyddet för den personliga integriteten i ADB-sammanhang (3 § andra stycket), rätten till fackliga stridsåtgärder (17 §) samt författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk (19 §). Regeln i 18 § om rätt till expropriationsersättning anger att den enskilde skall vara tillförsäkrad rätt till ersättning men överlämnar till vanlig lag att bestämma grunderna för sådan ersättning.

Två av bestämmelserna i 2 kap. RF, nämligen diskrimineringsförbuden i 15-16 §§, är särpräglade i det att de *dels* riktar sig enbart till lagstiftaren (således inte formellt till de verkställande organen), *dels* avser även civilrättslig normgivning.

Övriga grundläggande fri- och rättigheter har ett angivet materiellt innehåll men kan *begränsas* genom vanlig lag. Det gäller

- yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheten (1 § 1-5),

- skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan m.m. och rätten till förtroliga meddelanden (6 §),
- skyddet mot frihetsberövande och för rörelsefriheten i övrigt (8 §),
- principen om domstolsoffentlighet (11 § andra stycket).

För att en begränsning skall få ske måste vissa *materiella* krav vara uppfyllda (12 § andra stycket). Ändamålet med begränsningen måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, begränsningen får inte gå onödigt långt, inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen och inte ske enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Beträffande de positiva opinionsfriheterna ges i 13-14 §§ ytterligare materiella regler om för vilka ändamål en inskränkning får göras. Yttrande- och informationsfriheten får endast begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggandet och beivrandet av brott eller om särskilt viktiga skäl föranleder det. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får dock begränsas. Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet, till ordning och säkerhet, till trafiken eller för att motverka farsot. Föreningsfriheten, slutligen, får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung.

Beslut om begränsningar är också underkastade vissa *förfarande-regler* (12 § tredje stycket) genom ett skyddssystem som träder i funktion på yrkande av minst tio riksdagsledamöter. Beslut fattas då antingen genom två beslut med enkel majoritet men med minst ett års mellanrum, eller genom ett beslut med minst fem sjättedels majoritet av de röstande. De särskilda förfarandereglerna gäller dock inte beslut om tystnadsplikt i offentlig tjänst, husrannsakan och frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

Tryckfriheten och yttrandefriheten i andra medier, liksom offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, behandlas i kapitel 9 och 10. Frågor om överlåtelse till mellanfolkliga organisationer av rätten att besluta fri- och rättighetsinskränkande föreskrifter behandlas i kapitel 6.

5.2 De grundläggande fri- och rättigheternas ställning i gemenskapsrätten

De grundläggande gemenskapsfördragen är, som redan konstaterats i kapitel 1, i huvudsak sakorienterade, dvs. de anger principer för gemenskapernas och institutionernas handlande inom skilda politikområden. Fördragen innehåller också vissa formella regler men då främst i fråga om beslutsproceduren (röstregler, kompetensfördelning mellan institutionerna osv.).

Några få regler som rymmer allmänna rättsprinciper återfinns i Romfördraget, främst den allmänna legalitetsprincipen i artikel 4 men också principen om likabehandling i några preciserade avseenden (mellan nationaliteter i artikel 7, mellan producenter och konsumenter inom en gemensam jordbrukspolitik i artikel 40 samt principen om lika lön för män och kvinnor i artikel 119). Men de allmänna rättsprinciper som gäller inom gemenskapsrätten - såsom en genomgående likabehandlingsprincip, en proportionalitetsprincip, rätten för part att yttra sig osv. - har i allt väsentligt kommit att utvecklas genom EG-domstolens rättskipande och rättskapande verksamhet (se vidare kapitel 1, avsnitt 1.2.2).

På samma sätt har de grundläggande fri- och rättigheternas ställning inom gemenskapsrätten utvecklats. Genom avgöranden i EG-domstolen har ett grundläggande rättighetsskydd kommit att växa fram.

5.2.1 EG-domstolens praxis

Domstolen har, som utvecklas i kapitel 1, avsnitt 1.2.3, tidigt utvecklat principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt, även framför medlemsstaternas grundlagar. Gemenskapsrätten, som alltså tidigare saknat regler om skydd för grundläggande fri- och rättigheter, gäller före medlemsstaternas grundlagar i vilka ett sådant skydd ofta ges. EG-domstolen har därför utvecklat en doktrin enligt vilken de nationella konstitutionernas rättighetsskydd - liksom det skydd som ges i internationella konventioner, främst 1950 års Europakonvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna - görs till en del av själva gemenskapsrätten.

Denna doktrin antyddes första gången i mål 29/69, Stauder ./. Staden Ulm. Domstolen uttalade att den rättsakt som målet gällde inte innehöll något som inverkade menligt på "de grundläggande mänskliga rättigheter som innefattas i gemenskapsrättens allmänna principer

och som skyddas av Domstolen".

I målet 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH ./. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, konstaterade domstolen först åter att "den lag som härrör från fördraget, en oberoende rättskälla, kan på grund av sin natur inte åsidosättas av regler i nationell lag hur den nationella lagen än gestaltas", men gick därefter vidare och uttalade att skyddet för grundläggande rättigheter skulle "inspireras av de för medlemsstaterna gemensamma konstitutionella traditionerna", men "tryggas inom ramen för gemenskapens struktur och mål".

En mera fullödig utformning erhöll doktrinen i mål 4/73, J. Nold Kohlen- und Baustoffgrosshandlung ./. Kommissionen. I sin dom uttalade domstolen att "grundläggande rättigheter är en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vars efterlevnad domstolen har att bevaka". När domstolen fullgör den uppgiften, hette det vidare, har den att "hämta inspiration från de för medlemsländerna gemensamma konstitutionella traditionerna och kan inte upprätthålla åtgärder som är oförenliga med de grundläggande rättigheter som stadgas och garanteras i dessa staters konstitutioner." På samma sätt, fortsatte domstolen, kan sådana internationella konventioner för skydd av de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna medverkat till eller undertecknat "tillhandahålla riktlinjer som skall följas inom gemenskapsrättens ram."

Den vikt som EG-domstolen tillmäter medlemsstaternas fri- och rättighetsskydd blev än mer tydlig i mål 44/79, Haur-målet, som gällde en förordning som förbjöd viss nyplantering av vin. Till frågan om förordningen stred mot skyddet för äganderätten - i det aktuella fallet i den tyska författningen - citerade domstolen för första gången uttryckligen vissa relevanta stadganden i den tyska, irländska och italienska författningen liksom också bestämmelser i Europakonventionen för att visa att äganderätten kunde begränsas av hänsyn till allmänna intressen och att den aktuella förordningen inte gick utöver de begränsningar som var allmänt tillåtna.

I litteraturen antogs därefter att domstolen skulle acceptera varje fri- eller rättighet som skyddas konstitutionellt i någon av medlemsstaterna (se t.ex. Hartley s. 136).

Senare rättspraxis tyder emellertid på att så inte kan sägas vara fallet. I målen 46/87 och 227/88, Hoechst AG ./. Kommissionen hade kommissionen tillämpat en förordning som rådet utfärdat med stöd av Romfördragets konkurrensregler. Kommissionen hade skäl att

misstänka att det förekom samordnade förfaranden, bl.a. rörande prissättning inom PVC-branschen, och beslöt därför att företa undersökningar hos flera företag som var verksamma inom området. Hoechst AG vägrade kommissionens representanter tillträde till företagets lokaler och gjorde gällande att det var fråga om en olaglig husrannsakan. Den tyska grundlagen ansågs ge skydd inte bara mot husrannsakan i bostäder utan även i företags lokaler. - Domstolen konstaterade att en grundläggande rätt till "hemmets okränkbarhet" såvitt gäller fysiska personers bostad måste erkännas inom gemenskapsrätten, eftersom det är en för medlemsstaternas lagar gemensam princip. Detsamma gäller emellertid inte företag, fortsatte domstolen, eftersom "det finns inte obetydliga skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem när det gäller arten och graden av skydd som tillerkänns affärslokaler mot ingripanden från offentliga myndigheters sida." Domstolen avslutade sitt resonemang i den delen med att konstatera att artikel 8 i Europakonventionen inte gav anledning till någon annan slutsats.

Sammanfattningsvis kan gemenskapsrättens nuvarande ståndpunkt sägas vara följande. Gemenskapsrätten gäller framför nationell lag oberoende av dess konstitutionella valör. Fri- och rättigheter som garanteras i nationell lag kan således inte åberopas gentemot en gemenskapsrättslig regel. Men skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är en integrerad del av själva gemenskapsrätten. De gemenskapsrättsliga fri- och rättigheternas omfattning och innehåll bestäms i sin tur *dels* av den tradition på området som kan sägas vara gemensam för medlemsstaterna och som kommer till uttryck i dessas grundlagar, *dels* av internationella konventioner på området som medlemsstaterna har medverkat till, särskilt Europakonventionen.

Det kan förtjäna att nämnas att domstolen inom fri- och rättigheternas område stått under visst tryck från nationella domstolar, inte minst från den tyska federala författningsdomstolen, *Bundesverfassungsgericht*. I det ovan nämnda målet 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, som var ett förhandsbeskedsmål, nöjde sig den tyska frågande domstolen inte med EG-domstolens besked utan hänsköt till den tyska författningsdomstolen frågan om en viss EG-förordnings förenlighet med det tyska fri- och rättighetsskyddet. *Bundesverfassungsgericht* uttalade att gemenskaperna saknade ett direktvalt parlament inför vilket gemenskapernas normgivande institutioner ansvarade och att gemenskaperna också saknade en kodifierad rättighetskatalog. Domstolens slutsats var att så länge som

gemenskaperna saknade ett med den tyska konstitutionen jämförbart rättighetsskydd så kunde domstolen bedöma gemenskapsreglers giltighet utifrån det tyska rättighetsskyddet (Hartley s. 224 och Neville Brown s. 305 f). Beslutet har kommit att bli känt som *so lange-beschluss I*. Sedan EG-domstolen gått vidare i sitt erkännande av grundläggande fri- och rättigheter som en del av gemenskapsrätten har den tyska författningsdomstolen år 1986 uttalat att så länge gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd motsvarar tysk standard kommer den att avstå från att pröva gemenskapsreglers förenlighet med den tyska författningen (mål *Wünsche Handelsgesellschaft*, Hartley s. 224 f och Neville Brown s. 307). Det beslutet har kommit att bli känt som *so lange-beschluss II*.

5.2.2 Kodifiering av EG-domstolens praxis

Domstolens praxis har dessutom kommit att kodifieras genom senare ändringsfördrag och på annat sätt. I en gemensam förklaring av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 5 april 1977 sägs bl.a. att institutionerna "understryker den väsentliga betydelse som de fäster vid upprätthållandet av de grundläggande rättigheterna, så som de särskilt framgår av medlemsstaternas författningar" och av Europakonventionen.

I inledningen till Enhetsakten sägs att medlemsstaterna föresatt sig att "främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas konstitutioner och lagar, i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i den europeiska sociala stadgan".

Maastrichtfördraget, slutligen, innehåller i en av de inledande artiklarna (F.2) följande deklaration.

> Unionen skall respektera grundläggande rättigheter som allmänna gemenskapsrättsliga principer, sådana dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och sådana de framgår av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Det kan nämnas att EG-parlamentet föreslagit att ett Unionsfördrag skulle innehålla en gemenskapernas egen fri- och rättighetskatalog. Bland de fri- och rättigheter som, enligt förslaget, skulle uttryckligen skyddas märks, förutom de grundläggande fri- och rättigheter som tas upp i flertalet internationella instrument på området, också sådana rättigheter som motsvarar dem som tas upp i den Europeiska sociala

stadgan, såsom rätten att välja yrke och att erhålla yrkesutbildning och skydd mot godtyckliga avskedanden (European Parliament s. 71 ff).

Det kan slutligen också nämnas att det inom gemenskaperna förts en diskussion om huruvida gemenskaperna som sådana borde söka vinna anslutning till Europakonventionen. Genom en sådan anslutning skulle också gemenskaperna som organisation komma att stå under Europadomstolens i Strasbourg kontroll. Europakonventionen kan emellertid nu endast tillträdas av stater och en EG-anslutning skulle således förutsätta att förhandlingar om saken förs med Europarådet. Kommissionen har, enligt uppgift, senast i november 1990 i ett memorandum begärt att få mandat att inleda en sådan förhandling med Europarådet. Något mandat har dock ännu inte getts.

5.3 Begränsningar av fri- och rättigheter i EG:s regelverk

En arbetsgrupp inom regeringskansliet har gått igenom i princip samtliga bindande rättsakter som beslutats av EG:s institutioner för att utröna i vilken utsträckning dessa berör de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Av den genomgången, liksom av den uppföljande granskning som vi har företagit, framgår att de begränsningar som hittills beslutats i huvudsak har gällt begränsningar av yttrande- och informationsfriheten och skyddet mot husrannsakan.

5.3.1 Yttrande- och informationsfriheten

Begränsningar av yttrande- och informationsfriheten sker främst genom bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess men även genom regler om förbud mot viss reklam. Rätten till yttrandefrihet avser principiellt också reklamen, även den kommersiella, dock med den möjlighet till begränsning som stadgas i 2 kap. 13 § första stycket. Frågor om sekretess och tystnadsplikt kommer att behandlas särskilt i samband med en diskussion om offentlighetsprincipen och meddelarskyddet i kapitel 9. De problem som är förbundna med förbud mot viss reklam kommer att diskuteras i samband med andra tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor i kapitel 10.

5.3.2 Skyddet mot husrannsakan

Flera rättsakter inom framför allt konkurrensrättens område ger befogenhet för antingen en medlemsstats kompetenta myndigheter eller för kommissionen att bereda sig tillträde till företags lokaler och att där granska bokföringshandlingar och andra dokument.

Exempel på sådana rättsakter är förordningen om regler för konkurrens (62/17/EEG), förordningar om regler för konkurrens beträffande sjötransporter och luftfart (86/4056/EEG och 87/3975/EEG) samt förordning om regler för fusionskontroll (89/4064/EEG).

Rättsakter som ger befogenhet att företa husrannsakan återfinns också i rikt mått inom jordbrukets område.

5.3.3 Möjliga begränsningar i andra fall

Skydd mot ADB-registrering av personuppgifter (3 § 2 st.)

Inom jordbrukets område finns i flera rättsakter krav på förande av personregister. Det sägs däremot inte i och för sig att registren skall föras med hjälp av ADB. Dessutom tillhör bestämmelsen i regeringsformen den kategori grundlagsregler vilkas innehåll bestäms genom vanlig lag.

Skydd mot diskriminering på grund av kön (16 §)

I direktivet om likabehandling av män och kvinnor såvitt gäller tillgång till anställning, yrkesträning och arbetsförhållanden ges i artikel 2 en möjlighet till undantag från principen om lika behandling. Där sägs att medlemsstaterna får underlåta att tillämpa direktivet på sådana yrken som till sin natur, eller på grund av det sammanhang i vilket de utövas, är sådana att könet är "en bestämmande faktor".

Bestämmelsen kan dock knappast anses komma i konflikt med regeln i regeringsformen eftersom den endast ger utrymme för staterna att i viss omfattning tillämpa sin egen rätt.

Yttrandefriheten i visst fall

I två direktiv inom ramen för EG:s bolagsrätt har angetts regler för innehållet i prospekt som riktas till allmänheten. Förutom krav som gäller innehållet ställs också krav på att ett prospekt innan det offentliggörs skall föreläggas utpekade instanser i de medlemsstater inom vilka värdepappren första gången utbjuds till allmänheten. De problem som regler av den arten kan medföra diskuteras vidare i kapitel 10.

5.3.4 Äganderätt och näringsfrihet

I direktiv till Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) ges utredningen i uppgift att bl.a. "överväga frågan om att införa en regel i regeringsformen som slår fast att den enskilda äganderättens princip är orubblig och att inskränkningar endast får ske i klart angivna fall". Vidare uttalas att "rätten att bedriva näringsverksamhet och att utöva ett yrke är så grundläggande i ett fritt samhälle att det bör övervägas om den inte också bör ges ett grundlagsskydd" (dir. 1991:119).

Hur blivande grundlagsregler inom dessa områden skulle förhålla sig till EG:s regler kan naturligtvis inte nu bedömas. Klart är emellertid att flera EG-regler torde kunna sägas begränsa ett generellt utformat äganderättsskydd liksom också ett skydd för yrkes- och näringsfriheten.

Det kan nämnas att EG-domstolen intagit en nyanserad syn på rättigheter av detta slag. I det tidigare nämnda målet 4/73, Nold ./. Kommissionen, uttalade domstolen att om äganderätten och rätten att fritt utöva handel och välja yrke garanterades i alla medlemsstaternas konstitutioner så måste ändock sådana rättigheter "ses i ljuset av egendomens sociala funktion". Därför, konstaterade domstolen, är "rättigheter av detta slag skyddade av lagen med förbehåll för sådana restriktioner som beslutats i enlighet med det allmännas intresse". Samma ståndpunkt intog domstolen i målet 44/79, Haur, som också redovisats ovan.

5.4 Är ytterligare inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna tänkbara?

En bedömning av vilka fri- och rättighetsbegränsande beslut som EG:s institutioner skulle kunna tänkas fatta rymmer naturligtvis ett betydande mått av spekulation. Gränserna för sådana beslut utgörs *dels* av gränserna över huvud taget för gemenskapernas verksamhet, *dels* av det fri- och rättighetsskydd som kommit att internaliseras i gemenskapsrätten.

För det första kan man förvänta sig ytterligare begränsande regler av samma slag som hittills. En viktig del av gemenskapernas verksamhet på olika områden avser utbyte av information såväl mellan medlemsstaternas myndigheter som mellan medlemstater och EG:s institutioner. Det förefaller naturligt att därmed följer ett behov av tystnadsplikt och sekretess i olika avseenden. Det är nog också

rimligt att tro att strävan efter harmonisering i fråga om ytterligare varugrupper kan föranleda fler inskränkningar i rätten till reklam. Vidare är det ett karakteristiskt drag för EG att man bedömt det nödvändigt med omfattande kontrollmekanismer för att gemenskapsrätten skall få fullt genomslag i alla de skilda medlemsstaterna. Det finns därför anledning räkna med ytterligare regler som stadgar såväl redovisningsskyldighet gentemot EG:s institutioner eller nationella tillsynsorgan, som rätt till kontroller och inspektioner, även i form av husrannsakan. Att i ett sådant sammanhang också någon regel rörande t.ex. kroppsvisitation och förtrolig meddelelse kunde komma att beslutas är väl inte helt uteslutet.

Rättighetsbegränsande regler skulle kunna vara i vart fall teoretiskt tänkbara inom ramen för EG:s associationsrättsliga regelverk. Föreningsfriheten (1 § 5) gäller ju friheten "att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften". Även ett bolag är att anse som en förening i regeringsformens mening. Enligt svensk uppfattning är det emellertid inte en begränsning av föreningsfriheten att ställa upp formkrav och och andra neutrala rättsliga regler. Såvitt kan bedömas är de bolagsrättsliga regler som EG hittills beslutat av just den karaktären - de gäller t.ex. former för bildande av aktiebolag, krav på bolags räkenskaper och regler om fusioner. Man skulle vidare i och för sig kunna tänka sig att regler beslutades om obligatorisk läkarundersökning, kanske inom associationsrätten eller inom det sociala området. Ett sådant stadgande skulle eventuellt kunna komma i konflikt med skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp (6 §). Med sådana ingrepp avses t.ex. just läkarundersökningar men det bör nämnas att enligt svensk uppfattning är det inte fråga om tvång när en läkarundersökning utgör en förutsättning för en förmån, såsom en anställning, erhållande av sjukpenning eller liknande. Svårare att bedöma är naturligtvis om ett framtida mera utvecklat ekonomisktmonetärt samarbete skulle kunna anses kräva gemensamma regler med inverkan på strejk- och lockouträtten (17 §).

Även om huvudregeln är att handläggningen i en medlemsstat av ett gemenskapsrättsligt spörsmål sker enligt den statens process- eller förvaltningsrättsliga regler är det kanske inte uteslutet att någon gemensam regel om domstolsoffentlighet (11 § andra stycket) skulle kunna komma att beslutas.

Det i princip undantagslösa förbudet mot retroaktiv skattelag (10 § andra stycket) har sin tillämpning på ett område som i hög grad omfattas av samarbetet, särskilt när det gäller indirekt beskattning.

EG-domstolens hittillsvarande praxis till skydd för välförvärvade rättigheter och legitima förväntningar tyder dock på att någon gemensam retroaktiv skattelagstiftning i vart fall inte skulle godkännas av domstolen.

Slutligen skulle EG:s upphovsrättsliga regler kunna påverka den rätt som författare, konstnärer och fotografer har till sina verk (19 §). Det har dock redan konstaterats att innehållet i denna rätt bestäms genom vanlig lag.

Däremot finns det inte något som tyder på att de undantagslösa fri- och rättigheterna - som förbudet mot dödsstraff, landsförvisning, retroaktiv strafflag, tillfälliga domstolar etc. - skulle kunna påverkas genom gemensam EG-normgivning.

5.5 Den nationella rättens förhållande till gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd

Gemenskapsrättens fri- och rättighetsskydd har primärt avseende på EG-institutionernas regelgivning. Det är EG-rättsliga förordningar, direktiv och beslut som inte får kränka de grundläggande fri- och rättigheterna. EG-domstolen har flera gånger slagit fast att gemenskapsrätten inte generellt innefattar några krav på medlemsstaternas normgivning i fråga om förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter. Så skedde i t.ex. mål 60 och 61/84, Cinethique-målen, och i mål 12/86, Demirel-målet. I båda målen gjordes gällande att nationell rätt stred mot en av EG-rättens främsta rättskällor, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. EG-domstolen uttalade i Demirel-målet att den saknade kompetens att granska förenligheten med Europakonventionen hos sådan nationell lagstiftning som låg utanför gemenskapsrättens ram "it has no power to examine the compatibility with the European convention on human rights of national legislation lying outside the scope of Community law".

Redan av den nyss citerade domen framgår dock motsatsvis att EG-domstolen anser sig kunna, åtminstone i vissa fall, bedöma nationell lagstiftnings förhållande till grundläggande fri- och rättigheter om den nationella lagen avser ett område som omfattas av EG-institutionernas kompetens. EG-domstolen har också i flera mål bedömt nationell lags förenlighet med gemenskapsrättsliga regler *sådana dessa tolkats* med hänsyn till framför allt Europakonventionen (t.ex. mål 36/75, Rutili-målet och mål 222/84 Johnston-målet). På detta *indirekta* sätt,

normalt inom ramen för ett förhandsbeskedsmål, kan således det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet få betydelse för nationella lagar.

Innebörden av det som nu sagts kan exemplifieras utifrån den svenska allemansrättens ställning visavi gemenskapsrätten. Låt oss, diskussionsvis, anta att en fastighetsägare med hänvisning till det gemenskapsrättsliga skyddet för äganderätten gör gällande att hans rätt kränks av det intrång som han enligt allemansrätten är skyldig att tåla. En enskild part kan ju inte väcka talan vid EG-domstolen mot en medlemsstat, utan man får tänka sig att påståendet görs i ett mål inför svensk domstol.

Domstolen skulle då kunna konstatera att artikel 222 i Romfördraget stadgar att "detta fördrag skall inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning". Vidare skulle domstolen kunna inhämta att i EG-domstolens praxis har t.ex. nationaliseringar ansetts vara förenliga med Romfördraget även om etableringsfriheten därigenom inskränks, förutsatt att egna och andra medlemsstaters medborgare behandlas lika.

Allemansrätten är naturligtvis inte en äganderättsform och inte ens i mera strikt bemärkelse en nyttjanderättsform. Den är emellertid otvivelaktigt ett element i den svenska egendomsordningen i det att den generellt tvingar alla ägare av fast egendom att tåla ett visst intrång i äganderätten. Artikel 222 i Romfördraget utesluter dock inte endast åtgärder som t.ex. *ändrar* egendomsordningen utan alla beslut som *ingriper* i den. (Jämför den tyska versionen i vilken sägs att fördraget *lässt die Eigentumsordnung ... unberührt*. Ännu något vidare förefaller den engelska versionen vara som stadgar att fördraget *shall in no way prejudice the rules ... governing the system of property ownership.*)

Den slutsats en domstol måste dra är rimligen att allemansrätten är en fråga som rör egendomsordningen och därför enligt Romfördraget uttryckligen är undandragen EG-institutionernas kompetens. Domstolen skulle därför inte, liksom inte heller EG-domstolen, kunna pröva allemansrättens förenlighet med det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet. (Frågan om allemansrättens ställning vid ett medlemskap behandlas något mera utförligt i bilaga 4.)

5.6 Överväganden

Vi har konstaterat att det i vissa EG-rättsakter finns föreskrifter av fri- och rättighetsbegränsande karaktär. Vi har emellertid också funnit att sådana begränsningar hittills endast berört tre av de grundläggande fri- och rättigheter som tas upp i 2 kap. RF. Det gäller *dels* yttrande- och informationsfriheten, *dels* skyddet mot husrannsakan. Vad gäller yttrande- och informationsfriheten är det fråga om gemenskapsrättsliga regler om tystnadsplikt och sekretess samt om förbud mot viss reklam.

Vi har också tillåtit oss att något spekulera över tänkbara framtida begränsningar och då sagt att man inte helt kan utesluta att gemensamma regler kan beslutas som berör även vissa av de övriga inskränkbara fri- och rättigheterna. Däremot har vi konstaterat att inte något tyder på att de undantagslösa fri- och rättigheterna skulle komma att beröras av ett medlemskap.

Slutsatsen är ändå att gemenskapsrättsliga regler berör, och kan komma att beröra, vissa av de grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i 2 kap. RF. Eftersom det svenska fri- och rättighetsskyddet, mot bakgrund av principen om gemenskapsrättens företräde, inte med framgång kan åberopas gentemot en gemenskapsrättslig regel, är det viktigt att söka värdera det fri- och rättighetsskydd som på gemenskapsrättens område således kan komma att "ersätta" det svenska.

Det kan då först finnas skäl att påminna om att de stater som nu konstituerar gemenskaperna är Västeuropeiska demokratier och att EG kräver att nya medlemmar respekterar demokratins princip och mänskliga rättigheter. Själva det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet omfattar, som redovisats ovan, såväl det skydd som är gemensamt för medlemsstaternas författningar som det skydd som framgår av bl.a. Europakonventionen. Vi erinrar också om de allmänna rättsprinciper som genom EG-domstolens praxis kommit att utgöra en del av gemenskapsrätten (se närmare kapitel 1, avsnitt 1.2.2).

Vi har inte kunnat finna att det svenska fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. RF är mera långtgående än vad som följer av en gemensam europeisk konstitutionell standard. Visserligen nämner t.ex. Europakonventionen inte uttryckligen demonstrationsfriheten, skyddet mot anteckning i allmänt register på grund av politisk åskådning, skyddet för den personliga integriteten i dataregister eller strejkrätten. Men demonstrationsfriheten inbegrips här - liksom förhållandet är i t.ex. Tyskland - i mötesfriheten, "rätt till frihet att delta i fredliga sam-

mankomster", artikel 11 i Europakonventionen (van Dijk m.fl. s. 429 ff) och skyddet mot registeranteckning utgör en del av skyddet för privatlivet (artikel 8 i Europakonventionen). Den personliga integriteten i datasammanhang är ett bland flertalet europeiska stater skyddat värde och föremål för förslag till normgivning inom gemenskaperna (se kapitel 9). Beträffande rätten till fackliga stridsåtgärder finns den uttryckt i den europeiska sociala stadgan (artikel 6) och i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 8).

Vår bedömning är att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet till sin omfattning inte står det svenska efter.

En värdering av ett fri- och rättighetsskydd måste emellertid också ta hänsyn till hur och på vilka grunder fri- och rättigheterna kan begränsas. Vi har ovan, avsnitt 5.1, redovisat att enligt regeringsformen måste, för att en begränsning skall få ske av de fri- och rättigheter som över huvud taget kan begränsas genom lag, vissa *materiella* krav vara uppfyllda. De övergripande kraven är att ändamålet med begränsningen måste vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, begränsningen får inte gå onödigt långt, inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen och inte ske enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. När det gäller de positiva opinionsfriheterna ges vissa ytterligare materiella regler.

Eftersom gemenskapsrätten saknar ett kodifierat fri- och rättighetsskydd saknar den naturligtvis också skrivna regler för på vilka grunder begränsningar får ske. Gemenskapsrättens främsta rättskälla vad gäller skyddet för fri- och rättigheterna, Europakonventionen, stadgar genomgående att när det gäller de fri- och rättigheter som alls kan inskränkas får begränsningar endast ske i den utsträckning de är "nödvändiga i ett demokratiskt samhälle" för uppfyllandet av vissa särskilt angivna ändamål. Att, som enligt svensk rätt, begränsningar inte får gå onödigt långt och inte ske enbart på grund av politisk eller annan åskådning bör inom gemenskapsrätten också följa av dess allmänna proportionalitets- och likabehandlingsprinciper (se kapitel 1, avsnitt 1.2.2). EG-domstolens praxis ger därutöver ännu inte tillräckligt underlag för att man mera bestämt skall kunna ange vilka grunder för begränsningar som den anser vara acceptabla. Vissa debattörer har hävdat att domstolen varit mera benägen att acceptera inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna när den haft att bedöma en integrationsfrämjande EG-rättsakt än när den granskat nationell lagstiftning som inneburit nationella undantag från gemenskapsrätten (t.ex. Coppel och O'Neill, s. 669 ff). Även om

således bedömningen ännu präglas av någon osäkerhet är det ändå vår bedömning att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet även i denna del får anses vara tillfredsställande.

När det så gäller frågan om hur begränsningar får beslutas erinrar vi om de svenska förfaranderegler som föreskriver att på yrkande av minst tio riksdagsledamöter skall fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning beslutas antingen genom två beslut med ett års mellanrum eller genom ett beslut med fem sjättedels majoritet. Någon regel om en särskild beslutsordning finns inte i gemenskapsrätten.

Det finns dock skäl att erinra om de svenska förfarandereglerna inte gäller vid beslut om tystnadsplikt i offentlig tjänst, husrannsakan och frihetstraff som påföljd för viss gärning liksom om att flertalet fri- och rättighetsbegränsande EG-rättsakter avsett just dessa områden.

Det är också viktigt att framhålla EG-domstolens betydelsefulla roll när det gäller att pröva rättsakters förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Vad gemenskapsrätten, jämfört med svenska förhållanden, saknar i form av särskilda procedurer i samband med att ett begränsande beslut fattas bör kunna väl uppvägas av den granskning i efterhand som domstolskontrollen innebär.

Det bör, slutligen, kunna sägas att det svenska fri- och rättighetsskyddets tillämpning på här bosatta utlänningar (2 kap. 20 § RF) inte bör medföra några problem visavi gemenskapsrätten. Även om det skulle vara så att gemenskapsrätten medför längre gående rättigheter för andra medlemsstaters medborgare än som garanteras i 2 kap. RF, t.ex. när det gäller rörelsefriheten, så ställer gemenskapsrätten inte något krav på att de rättigheterna skall vara grundlagsskyddade.

Vi anser, i enlighet med de övergripande principer för våra förslag till grundlagsändringar som vi redovisat i kapitel 4, att några ändringar i regeringsformen inte är påkallade såvitt gäller de grundläggande fri- och rättigheterna, utöver vad som följer av de förslag vi lämnar i fråga om reglerna för överlåtelse av beslutanderätt till gemenskaperna (kapitel 6).

En annan - närmast omvänd - fråga, som inte omfattas av vårt uppdrag, är vilka effekter för svensk lagstiftning som kan följa av ett medlemskap genom den starka ställning som Europakonventionen har i gemenskapsrätten och den indirekta påverkan som den därför kan ha på svensk lagstiftning. Vi erinrar därvid endast om att Fri- och rättighetskommittén kommer att belysa den frågan i samband med att den överväger om Europakonventionen bör införlivas med svensk rätt.

6 Förhållandet till andra stater. Överlåtelse av beslutsbefogenhet. 10 kap. RF

Sammanfattning: Den nuvarande regeln i 10 kap. 5 § första stycket ger inte utrymme för att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna i den utsträckning som fordras vid ett medlemskap. En vidare möjlighet att överlåta beslutanderätt till gemenskaperna bör därför införas. För att Sverige skall ha möjlighet att fullt ut delta i en fortgående integrationsprocess bör det inte ges någon formell begränsning av möjligheterna till överlåtelse. Av samma skäl bör beslut om överlåtelse också kunna fattas vid ett enda tillfälle. Det är emellertid då viktigt att en betryggande riksdagsmajoritet står bakom ett sådant beslut. Överlåtelse bör därför få ske genom ett beslut som vinner stöd av minst tre fjärdedelar av de röstande. Beslut bör emellertid också i fortsättningen kunna fattas i den ordning som gäller för grundlagsändring. - Kravet på kvalificerad majoritet, tillsammans med det förhållandet att eventuella framtida fördragsrevisioner måste ratificeras av samtliga medlemsstater, ger betryggande garantier för att ett svenskt deltagande i en fortsatt integration sker i den utsträckning som det råder politisk enighet om. Vi påminner också om att - även om riksdagen skulle välja att fatta beslut vid ett enda tillfälle - rådgivande folkomröstningar kan anordnas i samband med eventuella nya steg i integrationen. Om riksdagen väljer grundlagsändringsformen kan beslutande folkomröstning anordnas.

I 10 kap. RF behandlas Sveriges förhållande till andra stater. Det slås till en början fast att överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen (1 §). Därefter regleras i vilka fall riksdagens godkännande krävs för att regeringen skall få ingå en sådan överenskommelse (2 §). Av central betydelse, i samband med en svensk anslutning till EG, är den bestämmelse som gäller överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation (5 §).

6.1 Riksdagens godkännande av fördrag

För att regeringen skall få ingå en internationell överenskommelse krävs riksdagens godkännande i två fall

- om överenskommelsen "förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta" (första stycket). I dessa fall gäller att om "särskild ordning (är) föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen" (andra stycket).
- även i andra fall "om överenskommelsen är av större vikt" (tredje stycket).

Enligt 1809 års regeringsform krävdes likaså riksdagens godkännande av överenskommelse med främmande makt *dels* om avtalet avsåg frågor som riksdagen ensam eller gemensamt med Kungl. Maj:t ägde avgöra, *dels* om avtalet annars avsåg frågor av större vikt. Det gavs dock inga särregler för godkännande av överenskommelse som för sin uppfyllelse krävde avvikelse från grundlagen.

Inför 1974 års regeringsform föreslog grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 182 ff) ett uttryckligt stadgande av innebörd att om särskilda formkrav gällde för det riksdagsbeslut som förutsattes dessa skulle tillämpas också vid prövningen av den överenskommelse som korresponderade med beslutet. Men beredningen uttalade också att

> Då det här sägs att en internationell överenskommelse eller förpliktelse måste godkännas av riksdagen, om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras, syftas enbart på fall då detta senare riksdagsbeslut ännu inte föreligger. Har detta beslut fattats, fordras inte något riksdagsgodkännande av överenskommelsen eller förpliktelsen på grund av den nu diskuterade föreskriften. Ett sådant godkännande kan likväl krävas på grund av annan bestämmelse, exempelvis därför att överenskommelsen eller förpliktelsen är av större vikt (s. 184)".

Departementschefen föreslog (prop. 1973:90 s. 359 f) vissa redaktionella ändringar men anslöt sig "i övrigt till beredningens uttalanden angående innebörden av (bestämmelsen)".

Gällande rättsuppfattning utgår således från att när riksdagen godkänner en internationell överenskommelse som förutsätter att grundlag ändras skall, om den ändringen inte vidtagits, godkännandet ske i den form som är föreskriven för grundlagsändring. Om å andra sidan den grundlagsändring som fordras också har beslutats kan riksdagen lämna sitt godkännande genom endast ett beslut. Det

innebär således att ett fördrag mellan Sverige och EG:s medlemsstater om svenskt medlemskap i EG, vilket otvivelaktigt förutsätter grundlagsändring, kan godkännas av riksdagen enligt 2 § tredje stycket utan något särskilt kvalificerat beslutsförfarande efter det att de grundlagsändringar som krävs har beslutats.

6.2 Svensk rätts förhållande till internationell rätt i allmänhet

Även om det redan flera gånger har konstaterats att gemenskapsrätten utgör en rättsordning av särskilt slag, kan det finnas anledning att som en bakgrund något beröra svensk rätts förhållande till internationell rätt i allmänhet.

6.2.1 Införlivande av traktater

I Sverige, liksom i de övriga nordiska länderna, tillämpas den principen att det fordras särskilda internrättsliga föreskrifter för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas internt. Sverige tillhör därmed en krets av stater som brukar betecknas som dualistiska, till skillnad från monistiska stater vilkas uppfattning är att ett internationellt konventionsåtagande omedelbart och utan mellankommande nationell rättsbildning utgör en del av den interna rätten (se också kapitel 2). I Sverige måste således de interna rättsreglerna ändras eller kompletteras om de inte redan stämmer överens med innehållet i en internationell överenskommelse. Det kan ske antingen genom att bestämmelserna i överenskommelsen omarbetas till svensk författningstext, s.k. transformation, eller genom att det i lag eller annan författning föreskrivs att överenskommelsen som den är skall gälla i den interna rättsordningen, s.k. inkorporation. Vid transformation kan gängse svensk systematik och språkbruk användas. En svårighet är dock att, särskilt när konventionstexten är svårtolkad, det alltid finns en viss risk för att lagstiftaren vid omarbetningen kan komma att ge texten ett innehåll som i sak avviker från innehållet i konventionsbestämmelsen. En variant på transformationsmetoden är s.k. transformation genom översättning, varvid en svensk översättning upphöjs till svensk lag. Vid inkorporering däremot blir avtalet gällande svensk författningstext på de språk på vilka det är avfattat. Det kan då innebära att svensk lag föreligger på ett främmande språk och är utformad med en för oss främmande

lagstiftningsteknik. Även blandformer kan förekomma.

Transformation har traditionellt varit den vanligaste formen för införlivande i Sverige. På senare år har emellertid inkorporering kommit att väljas i allt fler fall. Det har ibland berott på att det redan i konventionen lagts fast att parterna skall införliva dess text i original eller i översättning (t.ex. 1980 års FN-konvention om internationella köp).

Det kan nämnas att EES-avtalets huvudbestämmelser liksom flera av de till avtalet fogade protokollen införlivats med svensk rätt genom inkorporering medan de delar av avtalet som motsvarar EG-direktiv införlivats genom transformation (jfr prop. 1991/92:170 s. 124 ff).

Införlivandeproblematiken bör i sak bli av endast begränsad betydelse i samband med ett EG-medlemskap. Det blir fråga om att i samband med tillträdet i huvudsak införliva de delar av gemenskapernas regelverk (*l'acquis communautaire*) som inte redan införlivats med anledning av EES-avtalet. Ett särskilt problem är emellertid att EES-rätten visserligen i stort överensstämmer med motsvarande regler i gemenskapsrätten men ändå har givits en särskild EES-rättslig form. Vid ett medlemskap är det den gemenskapsrättsliga regelmassan som skall införlivas.

Sedan Sverige väl inträtt som medlem i gemenskaperna framträder emellertid tydligt skillnaden mellan traditionell folkrätt och gemenskapsrätt. Den avgörande skillnaden är, som redan tidigare har berörts, att Sverige vid tillträdet *överlåter* beslutsbefogenheter till gemenskaperna. Det blir därför inte fråga om att, som i annat internationellt samarbete, till svensk rätt omsätta en förpliktelse som uppkommit genom en gemensam överenskommelse. Principiellt gäller de gemensamt fattade besluten i stället - till följd av överlåtelsen - omedelbart här i landet. Det är naturligtvis särskilt tydligt - och framgår uttryckligen av Romfördraget - när det gäller EG-förordningar som inte skall inkorporeras; som tidigare konstaterats är utgångspunkten t.o.m. att de inte *får* inkorporeras. Men även om direktiv väljs som gemensam rättsakt är det fråga om en överlåten kompetens även om gemenskaperna då väljer att utnyttja den kompetensen endast till att lägga fast ett gemensamt mål och i sin tur överlåter det närmare genomförandet till medlemsstaterna. Föreskrifter som ges i ett direktiv kan ju ibland också vara så detaljerade att de har direkt effekt och därför kan åberopas av enskilda vid nationella domstolar (se vidare kapitel 1, avsnitt 1.2.3). När det gäller direktiv som saknar direkt effekt och således endast anger gemensamt fastlagda mål kommer normalt heller inte någon inkor-

porering i fråga. I de fallen ankommer det på de svenska statsorganen att självständigt, och med tillämpning av egna regler, avgöra vilken intern normgivning som är lämplig för att nå de i direktivet uppsatta målen.

6.2.2 Internationell rätts betydelse i övrigt för svensk rätt

Det förhållandet att Sverige kan betecknas som en dualistisk stat innebär inte att internationell rätt skulle sakna betydelse för intern svensk rättstillämpning. Vid tolkning av intern rätt finns det en regel som antagligen gäller överallt (Ross s. 75) att en icke entydig nationell regel skall tolkas på det sätt som bäst står i överenstämmelse med folkrätten, dvs. det får antagas att lagstiftaren inte har avsett att stifta lag i strid mot folkrätten. Detta brukar betecknas som fördragskonform lagtolkning. Störst utrymme för sådan tolkning ges naturligtvis i det fallet då det antagits att gällande svenska regler redan stämmer överens med en ratificerad traktat och någon transformering därför inte över huvud taget ansetts nödvändig.

Vidare kan folkrättslig sedvanerätt, dvs. sådan allmän folkrätt som anses bindande för alla stater även utan samtycke, genom domstolspraxis tas upp i svensk rätt och därigenom få ställning av en svensk rättsregel. Så kan t.ex. sägas ha skett under andra världskriget med den folkrättsliga immunitetsprincipen (NJA 1942 s. 65).

6.3 Överlåtelse av beslutanderätt

EG:s medlemsstater har, som utvecklats i bl.a. kapitel 1, överlåtit vissa av sina beslutsbefogenheter till gemenskaperna eller, med en gemenskapsrättslig terminologi, avstått från en del av sin suveränitet för att i stället utöva den gemensamt i rådet. Det har redan i kapitel 1 betonats att begreppet suveränitet inte alls förekommer i regeringsformen och över huvud taget mycket sparsamt i svensk konstitutionell debatt. Det råder inte heller enighet om vad som närmare bestämt bör förstås med begreppet. En del författare hävdar att snart nog varje internationell överenskommelse innefattar en slags de facto överlåtelse av suveränitet eller beslutsbefogenhet.

> Varje överenskommelse med främmande makt eller mellanstatlig organisation, varigenom Sverige förbinder sig att i framtiden handla på visst sätt eller att underlåta att företa vissa handlingar, innefattar emellertid en begränsning av landets "suveränitet". Staten har att uppfylla de åtaganden den gjort och har därigenom begränsat den

> handlingsfrihet den eljest såsom en "suverän" stat skulle ha. Eftersom förpliktelsen måste fullgöras av något statligt organ ... har de befogenheter, som ... tillkommer dem enligt regeringsformen blivit betingade av förpliktelserna enligt överenskommelsen i fråga; de äger inte längre frihet att handla utan befogenheterna har i vissa delar överlåtits på den främmande makt eller organisation som enligt överenskommelsen äger påkalla fullgörande av de förpliktelser denna innehåller (Eek, s. 109 f).

I t.ex. dansk statsrättslig debatt i samband med medlemskapet upprätthålls dock en klar distinktion mellan traditionell folkrättslig bundenhet för staten å ena sidan och en överlåtelse av rätten att förplikta enskilda rättssubjekt, suveränitetsöverlåtelse, å den andra. Som redan framgått i kapitel 1 har vi valt att iaktta samma åtskillnad även om vi undviker att beteckna någon av kategorierna som suveränitetsöverlåtelse. I den följande framställningen behandlas emellertid främst de frågor som sammanhänger med överlåtelse av beslutsbefogenhet, dvs. med omedelbar bundenhet även för enskilda.

En grundläggande princip, även om den inte uttryckligen framgår av regeringsformen, är att befogenhet som tillerkänns ett visst organ inte kan överlåtas till något annat organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Denna princip gäller såväl i förhållandet mellan inhemska som gentemot mellanfolkliga organ. Likaså vilar regeringsformens föreskrifter om normgivning och ingående av internationella överenskommelser samt rättskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner för att få verkan för svensk del skall fullgöras av svenska organ. Regeringsformen medger dock att sådana offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till icke svenska organ. Inför ett svenskt medlemskap i EG uppkommer därför frågan om grundlagen redan nu tillgodoser de behov av att överlåta befogenheter som ett sådant medlemskap ställer och, om så bedöms inte vara fallet, hur grundlagen bör ändras för att göra det möjligt för Sverige såväl att *bli* medlem som att också *vara* medlem.

Bestämmelsen om överlåtelse av beslutsbefogenhet till icke svenska organ har följande lydelse.

> Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall 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.

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

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

Paragrafen hade sin motsvarighet i 81 § tredje stycket 1809 års regeringsform. Den bestämmelsen infördes år 1965 (prop. 1964:140, KU 19). Den kom i första hand till för att göra ett associationsavtal med EG möjligt. Den enda inskränkning som då gavs av det överlåtbara området var att överlåtelse inte fick avse "frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag".

Vid författningsreformen (prop. 1973:90, KU 26) infördes uppdelningen mellan konstitutionella befogenheter och rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i övrigt. I samband med det utvidgade skyddet för fri- och rättigheter (prop. 1975/76:209, KU 56) infördes förbudet mot överlåtelse av fri- och rättighetsinskränkande lagstiftning. När möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsfrågor infördes (prop. 1978/79:195, KU 39) gjordes möjligheten till folkomröstning tillämplig också på beslut om överlåtelse som fattas i grundlagsordning.

Sin nuvarande utformning fick paragrafen år 1985 (prop. 1984/85: 61, KU 21) då möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter avgränsades till normgivnings-, finans- och traktatmakten samtidigt som möjligheten att överlåta andra förvaltnings- och rättskipningsuppgifter vidgades något. Dessutom infördes den preciseringen att de beslutsbefogenheter som avses i bestämmelsens första stycke är de som *direkt* grundas på regeringsformen. Då infördes också reglerna i andra stycket om införlivande av framtida ändringar av konventioner.

6.3.1 Vilken beslutanderätt kan överlåtas?

5 § första stycket behandlar överlåtelse av "beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform". Det är främst riksdagen och regeringen som har beslutanderätt direkt grundad på regeringsformen, men även högsta domstolens och regeringsrättens uppgift att enligt 11 kap. 1 § RF utöva den högsta domsmakten och att enligt 11 kap. 11 § RF bevilja resning och återställande av försutten tid är direkt grundad på regeringsformen. (Frågan om vad som i detta sammanhang närmare bestämt innefattas i den högsta domsmakten kommer att diskuteras vidare i kapitel 7.) Befogenheter, som visserligen på ett eller annat sätt omtalas i regeringsformen, men som inte hämtar sitt omedelbara stöd där utan i normer av lägre konstitutionell valör, omfattas däremot inte.

Normgivnings-, finans- och traktatmakt

De beslutsbefogenheter som direkt grundar sig på regeringsformen och som kan överlåtas enligt första stycket avgränsas alltså nu till normgivnings-, finans- och traktatmakten. Härav följer att t.ex. den högsta domsmakten inte kan överlåtas.

Det kan redan här konstateras att i samma utsträckning som gemenskaperna övertar medlemsstaternas normgivningskompetens på de områden där man antar gemensamma regler, övertar gemenskaperna också rätten att ingå internationella avtal i de frågor som regleras av gemenskapsrätten. Likaså innebär systemet för EG:s finansiering, där gemenskaperna erhåller en andel av medlemsstaternas intäkter av mervärdeskatten, att finansmakt överlåts till gemenskapen. Dessa gemenskapernas befogenheter ryms således redan inom det överlåtbara området enligt 5 § första stycket.

Annan direkt på regeringsformen grundad beslutanderätt

Inför ett medlemskap är det nödvändigt att klargöra om ett sådant skulle innebära att någon annan direkt på regeringsformen grundad beslutanderätt än den som ryms inom de tre nyss nämnda områdena måste överlåtas.

Riksbanken har enligt 9 kap. 13 § ensam rätt att ge ut sedlar och mynt samt att bestämma utformningen av dessa. Bestämmelsen syftar endast till att klargöra att inget annat svenskt organ har rätt att ge ut svenska sedlar och mynt. Ett framtida införande av en gemensam europeisk valuta skulle emellertid möjligen kunna påverka denna bestämmelse om de nationella valutorna helt skulle upphöra att finnas till.

En genomgång av övriga direkt på regeringsformen grundade befogenheter ger inte vid handen att någon av dem skulle behöva överlåtas. Så syftar t.ex. reglerna i 8 kap. 19 § om utfärdande och kungörande av författningar på svenska lagar och andra författningar och de utgör således inget hinder mot EG:s regler om publicering av EG-rättsakter. Regeringens dispensmakt enligt 11 kap. 12 § avser likaså enbart undantag från regeringens egna föreskrifter eller svenska myndighetsföreskrifter. Bland övriga direkt på regeringsformen grundade befogenheter, som inte gärna kan bli föremål för överlåtelse, kan nämnas riksdagens möjlighet att utse tillfällig riksföreståndare, talmannens roll vid val av statsminister och dennes rätt att utse statsråd (jfr också kapitel 8).

Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter

Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan överlåtas till icke svenska organ enligt 5 § tredje stycket. Bestämmelsen behandlar överlåtelse av beslutanderätt i enskilda ärenden. Den syftar alltså, liksom när det gäller överlåtelse av normgivningskompetens enligt paragrafens första stycke, på en överlåtelse av rätten att fatta beslut som direkt och utan mellankommande svensk rättsakt blir gällande här i landet.

I samband med ett medlemskap bör bestämmelsen främst bli aktuell när det gäller kommissionens övervakning av hur gemenskapsrätten efterlevs. Den övervakningen är i första hand inriktad på medlemsstaternas efterlevnad av gemenskapsrätten, den s.k. allmänna eller generella övervakningen. Kommissionens yttersta redskap är att den kan väcka talan vid EG-domstolen mot medlemsstaten om brott mot Romfördraget. Kommissionens allmänna övervakning föranleder emellertid inte någon tillämpning av 5 § tredje stycket. Det handlar här om en övervakning av att Sverige följer de åtaganden som följer av vårt tillträde till gemenskapsfördragen. En sådan övervakning motsvarar vad som förekommer i traditionella folkrättsliga sammanhang och utgör inget avsteg från regeringsformens kompetensschema.

De särskilda regler som gäller för övervakning i fråga om statsstöd och offentlig upphandling torde inte föranleda någon annan bedömning. Samtidigt kan konstateras att 5 § tredje stycket i och för sig ger tillräckligt utrymme för att överlåta beslutanderätt till gemenskaperna på dessa områden.

Bestämmelsen i 5 § tredje stycket får däremot aktualitet när det gäller övervakningen av enskilda rättssubjekt. Kommissionen

övervakar nämligen i viss utsträckning enskilda rättssubjekts efterlevnad av gemenskapsrätten, i den mån reglerna innehåller förpliktelser för enskilda. Ett exempel utgörs av konkurrenslagstiftningen. Kommissionens befogenheter på detta område är närmare reglerade genom olika förordningar. I dessa bemyndigas kommissionen bl.a. att besluta om olika sanktioner för att säkra efterlevnaden av gemenskapsrätten. EG saknar dock exekutiv tvångsmakt och kommissionens beslut om sanktioner mot ett enskilt rättssubjekt verkställs därför av medlemsländerna själva enligt deras nationella lagstiftning. Kommissionens beslut gäller emellertid i medlemsstaterna och förutsätter således att beslutanderätt har överlåtits till gemenskaperna.

6.3.2 Inskränkningar inom det överlåtbara området

De inskränkningar som ges i 5 § första stycket är *dels* av generell natur, *dels* hänförliga till vissa kategorier av beslut.

En generell inskränkning

Beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen får enligt första stycket överlåtas endast "i begränsad omfattning". Något krav på att den överlämnade kompetensen skall vara av begränsad omfattning ställs däremot inte upp när det i tredje stycket talas om rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte är direkt grundade på regeringsformen.

Med uttryckssättet att beslutanderätt kan överlåtas i endast begränsad omfattning avsågs att klargöra

> 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).

Att det inte visat sig möjligt att med större stringens avgränsa det område inom vilket överlåtelse av konstitutionella befogenheter skulle få ske, behövde enligt föredragande statsrådet inte föranleda några allvarligare farhågor. Formerna för beslut om överlåtelse gav betryggande garantier i detta hänseende.

Även om bestämmelsen i denna del utformades inför ett möjligt associationsavtal, kan konstateras att utvecklingen i EG - särskilt efter antagandet av Enhetsakten - lett till en mer omfattande integration än som var aktuell i början av 1960-talet. Maastrichtfördraget markerar

nästa mera omfattande fas i den integrationen. Det måste dock ifrågasättas om inte redan den överlåtelse av beslutanderätt ett medlemskap i dag, innan Maastrichtfördraget trätt i kraft, skulle medföra vore av mer än "begränsad omfattning".

Som en jämförelse kan erinras om att Danmark vid sitt inträde i gemenskapen utnyttjade den möjlighet som genom 20 § i den danska grundlagen öppnas att överlåta beslutanderätt "i närmare bestämd omfattning". I den danska statsrättsliga litteraturen förelåg enighet om att bestämmelsen uteslöt att en viss befogenhet överläts i sin helhet. I övrigt innebar den dock ingen kvalitativ eller kvantitativ begränsning. De överlåtna befogenheterna behövde således inte vara av mindre omfattning eller avse mindre viktiga beslut. Däremot måste de befogenheter som överläts vara preciserade, även om denna precisering inte behövde vara så exakt att den uteslöt alla tolkningtvister. I den danska tillträdeslagen föreskrevs så i 2 § att befogenheter som enligt grundlagen tillkommer rikets myndigheter kan utövas av EG:s institutioner i den omfattning som anges i vissa uppräknade traktater m.m.

När det gäller att överblicka i vilken utsträckning som beslutsbefogenheter måste överlåtas vid ett medlemskap, kan först anmärkas att de tre grundläggande gemenskapsfördragen inte ger institutionerna någon generell rätt att utfärda bindande rättsakter. Varje beslut av EG:s institutioner måste ha rättsligt stöd i någon EG-regel och alltså ytterst grunda sig på ett bemyndigande i Romfördraget eller i något annat av de grundläggande fördragen. Denna s.k. legalitetsprincip slås fast i artikel 4 i Romfördraget där det sägs att varje institution skall handla inom ramen för de befogenheter som tilldelats den genom fördraget. De övriga fördragen innehåller liknande bestämmelser (se ytterligare kapitel 1, avsnitt 1.2.2).

Romfördraget anger alltså i princip omfattningen av den befogenhetsöverlåtelse ett medlemskap innebär. Det innehåller emellertid även, som också utvecklats i samma avsnitt i kapitel 1, en artikel som ger rådet möjlighet att fatta beslut även i fall då fördragets bemyndiganden inte ger det tillräckliga befogenheter. Om en åtgärd från gemenskapens sida framstår som nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och Romfördraget inte förutsett de nödvändiga befogenheterna för detta, skall rådet enligt artikel 235 enhälligt på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet besluta lämpliga föreskrifter.

Det har mot bakgrund av artikel 235 från tid till annan förts en

debatt i Danmark i frågan om den beslutanderätt som överlåtits verkligen är närmare bestämd till sin omfattning. Den bestämmelsen har ju, som redovisats i kapitel 1 avsnitt 1.2.2, i stor utsträckning använts även för att utforma en gemenskapspolitik på områden som vid den tidpunkten inte nämnts bland Romfördragets materiella bestämmelser (t.ex. inom forsknings-, miljö- och regionalpolitik). I mars 1980 uttryckte den danske utrikesministern inför rådet sin oro för att artikel 235 kommit att tillämpas även utanför vad han ansåg vara den gemensamma marknadens ram. Ministern hänvisade därvid till att ett sådant handlande kunde skapa konstitutionella problem ur dansk synpunkt.

Det dynamiska, eller expansiva, inslaget i gemenskapsrätten är en av de faktorer som måste beaktas när det gäller frågan om en generell inskränkning av utrymmet för överlåtelse av beslutanderätt.

Det är vidare inte självklart att uttrycket "i begränsad omfattning" skall läsas som synonymt med "endast till liten del". Uttrycket var ju avsett att möjliggöra ett svenskt associeringsavtal med EG. Även om man med begränsad omfattning skulle avse "inom angivna gränser", innebär emellertid föredragande statsrådets uttalande om att överlåtelsen inte på något sätt får inverka på rikets självständighet i stort en väsentlig inskränkning av det överlåtbara området. Så länge besluten i rådet fattades i enighet behöll varje deltagande stat kontrollen över hur den överlåtna befogenheten utnyttjades och kunde alltid genom att rösta nej förhindra att ett beslut fattades. Genom den ökade användningen av beslut med kvalificerad majoritet i EG har detta förändrats. Medlemsstaterna kan nu bli överröstade i rådet och regler som man där inte röstat för blir tillämpliga på nationell nivå med företräde framför nationellt beslutade regler. Detta innebär otvivelaktigt en inskränkning av medlemsstaternas självständighet.

Mot den bakgrund som nu redovisats kan redan här konstateras att den beslutanderätt en nytillträdande medlemsstat i dag överlåter till gemenskapen är mer omfattande än vad lagstiftaren på 1960-talet avsåg att göra möjligt genom uttrycket "i begränsad omfattning".

Inskränkningar såvitt gäller vissa kategorier av beslut

Vad gäller överlåtelse av normgivningsmakten innehåller 5 § första stycket två viktiga inskränkningar. Det är nämligen inte möjligt att överlåta beslutanderätt som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen och inte heller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF.

6.3.3 Till vem kan överlåtelse ske?

Överlåtelse enligt 5 § första stycket kan ske till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken Sverige är eller skall bli anslutet, eller till en mellanfolklig domstol. Sveriges anslutning till organisationen kan ske genom fullt medlemskap eller i någon annan form för medverkan, t.ex. associering.

Kravet att organisationen skall ha till syfte att främja fredligt samarbete medför att första stycket inte medger att beslutsbefogenhet överlåts till en organisation med enbart militärt syfte. Frågan om överlåtelse av beslutsbefogenhet till en organisation för såväl fredligt som militärt samarbete berörs över huvud taget inte i förarbetena till paragrafen. Så länge det fredliga samarbetet är organisationens huvudsakliga syfte torde emellertid inte militära inslag i den hindra en överlåtelse.

Möjligheten enligt första stycket att överlåta beslutsbefogenhet till en mellanfolklig domstol syftar på från organisationer fristående domstolar, t.ex. den internationella domstolen i Haag. Den beslutanderätt EG-domstolen skulle komma att utöva vid ett svenskt medlemskap i EG vore en följd av överlåtelse av beslutanderätt till gemenskaperna som sådana och någon särskild överlåtelse till EG-domstolen av sådana befogenheter som avses i första stycket bör därför inte bli aktuell.

När det i tredje stycket gäller överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter är kretsen av mottagare inte lika snävt avgränsad som i första stycket. Sådana funktioner kan överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation (som Sverige inte behöver vara ansluten till) eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.

6.3.4 Hur går överlåtelse till?

Huvudregeln för beslut om överlåtelse enligt 5 § första stycket är att ett sådant skall fattas i samma ordning som gäller för beslut om grundlagsändring, dvs. genom två likalydande beslut med mellankommande riksdagsval. När den tidigare motsvarigheten till 5 § infördes uttalades i motiven, som tidigare nämnts, att den generella begränsningen, "i begränsad omfattning", inte var så precis som hade varit önskvärt. Det låg då, uttalade departementschefen,

> desto större vikt på att grundlagen uppställer så betryggande garantier som möjligt när det gäller formerna för stiftande av sådan

> lag, varigenom konstitutionell befogenhetsöverlåtelse sker til mellanfolkligt organ. En dylik lag, som ju ändrar eller modifierar innehållet i regeringsformens kompetensregler, bör icke komma til stånd utan att saken underställts folket i val eller, om detta med hänsyn till tidsåtgången vållar bestämda olägenheter, att åtgärden uppbäres av en bred folkopinion, sådan denna kommer till uttryck i riksdagen (prop. 1964:140 s. 134).

Om formen för stiftande av grundlag inte används vid ett beslut om överlåtelse enligt 5 § första stycket, skall minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förena sig om ett beslut om överlåtelse. Det torde vara naturligt att ett beslut om överlåtelse av beslutanderätt sker i form av lag (jfr prop. 1964:140 s. 131 f och SOU 1972:15 s. 185). Det är dock inte obligatoriskt att använda lagformen. Något sådant krav ställs inte heller upp i paragrafen.

Även när det gäller överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen ställs enligt 5 § tredje stycket krav på särskilda beslutsformer, om uppgifterna innefattar myndighetsutövning. Där anges beslut med minst tre fjärdedels majoritet som den normala beslutsformen. Alternativt anvisas dock den ordning som gäller för grundlagsbeslut. För överlåtelse av beslutanderätt som inte innefattar myndighetsutövning och som inte är direkt grundad på regeringsformen uppställs inte några särskilda krav på beslutets form. Helt triviala uppgifter, som inte har någon betydelse för den svenska självständigheten kan därför överlåtas utan iakttagande av några speciella beslutsregler.

Kravet på särskilda beslutsformer gäller bara ett positivt beslut om att överlåta beslutsbefogenheter. En överlåtelse kan alltså av riksdagen återkallas eller inskränkas genom ett enda beslut med enkel majoritet.

6.4 Överväganden

Det kan, som en inledning, finnas anledning att klargöra i vilka situationer överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna kan komma i fråga. Det första, och kanske viktigaste, tillfälle då en överlåtelse sker är i samband med en svensk anslutning till gemenskaperna. Då måste överlåtelse ske i den utsträckning som de vid den tidpunkten gällande gemenskapsfördragen fordrar. Det ankommer inte på oss att bedöma hur ett sådant beslut om överlåtelse bör utformas. Det kan nämnas att, som redan berörts, den danska överlåtelse som ägde rum inför tillträdet den 1 januari 1973 skedde genom en lag som

stadgade att "befogenheter som enligt grundlagen tillkommer rikets myndigheter får, i den utsträckning som anges i de fördrag etc. som upptas i 4 §, utövas av de Europeiska Gemenskapernas institutioner" (cit. ur Due m.fl. s. 258). I § 4 räknas så upp de grundläggande gemenskapsfördragen, t.ex. Romfördraget, Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget och de fördrag som innehåller tillägg till dessa fördrag. Förmodligen måste en svensk överlåtelse komma att gestalta sig på ungefär samma sätt. Det är således knappast möjligt att i sak ange eller räkna upp de befogenheter som överlåts.

När så väl en svensk överlåtelse skett till gemenskaperna kan dessa, inom ramen för gällande fördrag, utnyttja den kompetens de erhållit utan att någon ytterligare överlåtelse är nödvändig. Detta gäller oavsett vilka beslutsformer som tillämpas inom gemenskaperna. Det råder således inte någon principiell skillnad mellan gemensamma beslut som fordrar enhällighet och sådana som kan fattas med kvalificerad majoritet. Någon överlåtelse inför t.ex. ett visst rådsbeslut kan alltså aldrig komma i fråga. Inte heller torde någon ytterligare överlåtelse vara nödvändig i det fallet att redan ett gällande fördrag förutser en framtida utveckling av samarbetet, i vart fall om den utvecklingen inte förutsätter något ställningstagande från medlemsstaternas sida utan endast ett beslut av gemenskapernas institutioner (jfr Zahle, s. 243 ff).

Ytterligare överlåtelser bör alltså endast bli aktuella om framtida gemenskapsfördrag sluts som tillägger gemenskaperna eller unionen beslutsbefogenheter som inte återfinns i de redan gällande fördragen. Det ligger i varje medlemsstats hand att bedöma om ett nytt fördrag har ett sådant innehåll att ytterligare befogenhetsöverlåtelser är nödvändiga.

Efter detta inledande resonemang vill vi erinra om att vi redan konstaterat att 5 § i dess nuvarande lydelse inte ger utrymme för överlåtelse av beslutsbefogenheter i den utsträckning som ett EG-medlemskap fordrar.

Det gäller då först att överväga om det bör ges några regler i sak för att bestämma det område inom vilket överlåtelse kan ske liksom om det inom ett sådant område bör ställas upp några inskränkningar. En andra grupp av frågor avser formerna för beslut om överlåtelse. Slutligen finns det också skäl att diskutera vissa frågor av mera teknisk natur.

6.4.1 Regler i sak om överlåtelse

Vi har tidigare konstaterat att de nu gällande reglerna om överlåtelse av beslutsbefogenheter innehåller begränsningar i rätten till överlåtelse *dels* på det sättet att det överlåtbara området avgränsas till normgivnings-, finans- och traktatmakten, *dels* genom att rätten till överlåtelse, inom det överlåtbara området, inskränks så att överlåtelse bara får ske i begränsad omfattning och inte gälla rätten att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen och inte heller fråga om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kapitel 2 har redovisats bl.a. hur de nuvarande medlemsstaternas konstitutioner reglerar överlämnandet av beslutsbefogenheter till internationella organisationer. Genomgången uppvisar, som där sagts, inte någon enhetlig bild. Några stater saknar helt uttryckliga bestämmelser på området. Bland de övriga finns en grupp av stater i vilka grundlagens bestämmelser om suveränitetsöverlåtelse inte alls innehåller någon begränsning. Det gäller Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland, Spanien och Portugal. I t.ex. den tyska grundlagen (artikel 24) stadgas endast att "Förbundsrepubliken kan genom lag överlåta höghetsrättigheter till mellanfolkliga organisationer".

De medlemsstater vilkas grundlagsregler innehåller någon form av begränsning är - förutom Danmark - Frankrike, Italien och Grekland. I Frankrike och Italien stadgas att suveränitetsöverlåtelse förutsätter ömsesidighet och får ske för "fredens uppbyggnad och bevarande" (Frankrike) eller för "en ordning som säkrar fred och rättvisa mellan nationer" (Italien). I Greklands konstitution sägs att överlåtelse inte får begränsa "mänskliga rättigheter och grunderna för ett demokratiskt styrelsesätt".

Vi har redan inledningsvis antytt att frågan om en avgränsning endast har betydelse för tiden *efter* en svensk EG-anslutning. I samband med ett tillträde måste naturligtvis överlåtas beslutanderätt i precis den omfattning som då gällande gemenskapsfördrag fordrar. Regeringsformen måste också ge utrymme för en sådan överlåtelse om ett svenskt medlemskap över huvud taget skall vara möjligt. Betydelsen av en avgränsning av det överlåtbara området ligger således uteslutande i att därigenom begränsas riksdagens möjligheter att, utan grundlagsändring, under ett löpande medlemskap överlåta andra beslutsbefogenheter i samband med framtida revisioner av gemenskapsfördragen.

För att helt avstå från en begränsning talar främst vikten av att ge riksdagen och regeringen utrymme för att låta Sverige som fullvärdig EG-medlem fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att det fordrar återkommande grundlagsändringar. Som vi redan anmärkt i bl.a. kapitel 3 förutsätts att medlemsstaterna är eniga för att en längre gående integration genom framtida fördragsrevisioner skall komma till stånd. Sverige har alltså alltid möjlighet att, om en sådan framtida revision skulle förutsätta överlåtelse i en för oss oacceptabel omfattning, avstå från att ratificera ändringsfördraget.

För att föreskriva begränsningar i rätten till överlåtelse talar å andra sidan att eftersom en överlåtelse rent faktiskt påverkar grundlagens bestämmelser borde åtminstone vissa viktigare överlåtelser också förutsätta en formlig grundlagsändring.

Det kan också sägas att sådana begränsningar inte skulle sakna värde ur svensk synpunkt. Låt oss anta att det i regeringsformen även framgent stadgas att överlåtelse endast kan ske inom vissa särskilt angivna områden och att rådets majoritet ändå beslutar en förordning som behandlar ett ämne utanför dessa områden. Även om ett sådant beslut inte - på grund av principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell lag - ur gemenskapsperspektiv blir ogiltigt, kan ändå svenska domstolar tänkas vägra att erkänna förordningens företräde här eftersom det rör ett område inom vilket någon svensk överlåtelse över huvud taget inte har ägt rum.

Slutligen skulle grundlagsfästa begränsningar i rätten till överlåtelse i vart fall kunna utgöra ett svenskt argument för att söka motverka att beslut alls fattas inom områden som vi anser inte bör bli föremål för gemenskapspolitik.

Vad särskilt avser de nuvarande begränsningarna kan följande tilläggas.

Det överlåtbara området

När det gäller beslutsbefogenheter som direkt grundas på regeringsformen är alltså det överlåtbara området nu, sedan den 1 januari 1986, avgränsat till normgivnings-, finans- och traktatmakten. Redan detta är naturligtvis en tämligen vidsträckt avgränsning.

Som vi tidigare har konstaterat utesluter dock den nu gällande uppräkningen en överlåtelse av flera centrala funktioner, bland dem den högsta domsmakten (11 kap. 1 § RF). Vi kommer i kapitel 7 att söka klarlägga den närmare innebörden i detta begrepp men det kan redan här nämnas att vad som ges grundlagens skydd är Högsta

domstolens och Regeringsrättens funktion av högsta domstol, dvs. främst att det inte är möjligt att tillägga en annan domstol eller ett annat organ rätten att *överpröva* de högsta domstolarnas domar. Ett EG-medlemskap innebär inte nu, och inte heller - såvitt kan bedömas - i framtiden, att denna grundlagsskyddade funktion måste överlåtas. Detsamma gäller flera andra viktiga på regeringsformen grundade befogenheter, t.ex. de som har samband med regeringsbildandet.

Vi har också konstaterat att, såvitt nu kan överblickas, bör det endast kunna bli fråga om att, utöver de befogenheter som ryms inom normgivnings-, finans- och traktatmaktens områden, på sikt möjligen överlåta riksbankens befogenhet att ge ut och bestämma utformningen av sedlar och mynt. Det måste vara angeläget att bestämma det överlåtbara området så att Sverige som medlem ges möjlighet att fullt ut delta i det ekonomiskt-monetära samarbetets möjliga kommande faser. Redan härav följer alltså att den nuvarande avgränsningen av det överlåtbara området i vart fall måste vidgas.

Det bör också, beträffande den nuvarande avgränsningen, sägas att den i första hand syftade till att undanröja tolkningssvårigheter som tidigare hade uppkommit. De tidigare förarbetena präglades inte av någon större konkretion. Det måste emellertid antas att avsikten med den tidigare formellt obegränsade rätten till överlåtelse knappast varit att möjliggöra en överlåtelse av sådana centrala befogenheter som statsministerns rätt att utse statsråd (6 kap. 1 § RF) eller riksdagens rätt att avge misstroendeförklaring (12 kap. 4 § RF). Det måste därför också antas att det, trots den tidigare avfattningen av 5 §, även före år 1985 fanns en här etablerad syn som innebar att icke samtliga på regeringsformen grundade befogenheter utan grundlagsändring skulle kunna överlåtas till internationella organ. Enligt vår uppfattning är det endast så att detta synsätt kommit att också få ett klart författningsmässigt uttryck genom 1985 års avgränsning.

En inskränkning i generella termer?

Den nu gällande inskränkningen - "i begränsad omfattning" - är, som vi redan konstaterat, för snäv och måste därför utgå. Frågan är då om någon annan sådan inskränkning bör gälla för EG-samarbetet och hur en sådan i så fall skall utformas.

Det förefaller svårt att finna ett adekvat alternativ till uttrycket "i begränsad omfattning". En dansk lokution, "i närmare bestämd omfattning", har brister främst med hänsyn till gemenskapsrättens dynamiska inslag. Ett uttryck som "i viss omfattning" kan, liksom det

nu gällande, uppfattas som en kvantitativ bestämning liktydig med "i mindre omfattning". Att i stället välja ett uttryck som "i angiven omfattning" skulle å andra sidan närmast kunna uppfattas som om det inte innebar någon annan inskränkning än att överlåtelse inte kan ske in blanco.

En generell inskränkning riskerar alltså med nödvändighet att bli av relativt oprecis innebörd och därför ge upphov till tolkningstvister.

En inskränkning såvitt gäller vissa kategorier av beslut

Även om principen om gemenskapsrättens företräde innebär att också en nationell grundlagsbestämmelse kan få vika för gemenskapsrätten, medför ett medlemskap inte någon överlåtelse av en formlig rätt att *stifta, ändra eller upphäva* grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Det kunde därför i och för sig saknas anledning att ändra den nu gällande inskränkningen i detta hänseende.

När det gäller fri- och rättigheterna har vi i kapitel 5 konstaterat att vissa EG-rättsakter kan medföra begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheter som enligt 2 kap. RF kan inskränkas genom lag. De grundläggande fri- och rättigheter som hittills har berörts är yttrande- och informationsfriheten - till följd av gemenskapsrättsliga regler om tystnadsplikt, sekretess och förbud mot viss reklam - samt skyddet mot husrannsakan. Vi har också diskuterat tänkbara inskränkningar på andra områden och sagt att man inte helt kan utesluta att regler kan komma att beslutas som berör även vissa av de övriga begränsningsbara fri- och rättigheterna.

I kapitel 5 beskrivs också det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskydd som utvecklats genom EG-domstolens praxis. Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter är en integrerad del av själva gemenskapsrätten. De gemenskapsrättsliga fri- och rättigheternas omfattning och innehåll bestäms i sin tur *dels* av den tradition på området som kan sägas vara gemensam för medlemsstaterna och som kommer till uttryck i dessas grundlagar, *dels* av internationella konventioner på området som medlemsstaterna har medverkat till, främst 1950 års Europakonvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Denna gemenskapsrättsliga domstolspraxis har nu också kommit att kodifieras genom Maastrichtfördraget, artikel F.

Det finns, som vi också konstaterat i kapitel 5, ingen anledning att räkna med möjligheten att gemenskaperna skulle komma att besluta rättsakter som medför inskränkningar i de undantagslösa fri- och

rättigheterna i 2 kap. RF. (Fri- och rättigheter på det tryckta ordets område och i andra medier diskuteras i kapitel 10.) Om gemensamt beslutade rättsakter mot all förmodan skulle beröra någon av de undantagslösa fri- och rättigheterna får det förutsättas att ändringar vidtas i 2 kap. RF.

Som helhet betraktat kan det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet, sådant det upprätthålls av EG-domstolen, inte anses vara mindre tillfredsställande än det gällande svenska skyddet. Det är naturligtvis också ett argument för att en inskränkning i överlåtelsemöjligheterna kan underlåtas.

Sammanfattande bedömning i vad gäller begränsningar i rätten till överlåtelse

Vad gäller avgränsningen av det överlåtbara området har vi konstaterat att inom den framtid som kan överblickas är den bestämmelse som kan påverkas av en överlåtelse, och som inte tydligt ryms inom den nuvarande avgränsningen, riksbankens ensamrätt att ge ut och bestämma utformningen av sedlar och mynt. Om en avgränsning skulle bibehållas kunde det därför övervägas att nämna också denna rätt.

Valet står således mellan två olika ansatser, var och en med goda skäl för sig, när det gäller att formulera en överlåtelseregel visavi gemenskaperna. Den ena ansatsen innebär att det överlåtbara området bestäms till "meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, ingående eller uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse" eventuellt med något tillägg rörande riksbankens ensamrätt enligt 9 kap. 13 §. Vidare kan det anges, liksom nu, att inom detta område får överlåtelse ej ske 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." varvid det sist nämnda ledet torde få preciseras till att avse "de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 1 § 6, 2-5, 7, 9 och 10 §§ eller 11 § första stycket".

Den andra ansatsen innebär att man helt underlåter att ge någon begränsning av det överlåtbara området och inte heller föreskriver någon inskränkning inom det området.

Vi har slutligen stannat för att föreslå att någon avgränsning av det överlåtbara området inte ges. Det finns, enligt vår mening, inte skäl att nu ge grundlagsfästa ramar för riksdagens och regeringens möjligheter att låta Sverige delta i det vidare EG-samarbetet. Vi anser

vidare att det är angeläget att söka undvika framtida konflikter mellan gemenskapsrätten och vår interna rätt, vilket skulle kunna bli följden om svenska domstolar hade att i tveksamma fall bedöma om en gemenskapsrättslig regel ryms inom ett område där överlåtelse inte kan ske. En viss betydelse tillägger vi också det förhållandet att avsaknaden av en begränsning inte synes ha medfört några konstitutionella problem i de nuvarande medlemsstaterna. Samma grundläggande resonemang som nu förts kan tillämpas också på rätten till överlåtelse i fråga om stiftande av grundlag m.m. och begränsning av fri- och rättigheterna. Vi har därför stannat för att föreslå att någon inskränkning inte heller ges i dessa delar.

Vi anser att det även utan en avgränsning ges betryggande garantier för att ett svenskt deltagande i en fortsatt integration inte kommer att gå längre än det råder politisk enighet om. Vi påminner därvid åter om att framtida fördragsrevisioner måste ratificeras av alla medlemsstater och att framtida beslut om överlåtelse av beslutsbefogenheter måste fattas med kvalificerad majoritet i riksdagen (se närmare följande avsnitt).

När det gäller centrala konstitutionella befogenheter som rätten att utse statsråd och rätten att avge misstroendeförklaring anser vi dock, i likhet med vad som gällde före år 1986, att en överlåtelse inte gärna kan komma i fråga även om någon formlig begränsning inte finns. Vi menar också att gemenskapsrättsliga åtgärder inom sådana områden bör förutsätta att integrationen nått förbundsstatens stadium. Som vi tidigare anmärkt i kapitel 3 kan en sådan utveckling knappast komma till stånd utan omfattande grundlagsrevisioner i samtliga medlemsstater.

Vi konstaterar slutligen att någon generell inskränkning, dvs. en motsvarighet till den nuvarande lokutionen "i begränsad omfattning", inte förefaller möjlig att formulera med önskvärd precision.

6.4.2 Formerna för beslut om överlåtelse

Det kan omedelbart sägas att om några inskränkningar i sak i rätten till överlåtelse inte längre skall gälla, det i och för sig ligger än större vikt än tidigare på att formerna för överlåtelse garanterar att det råder en bred enighet om åtgärden.

Frågan om ett särskilt kvalificerat förfarande av något slag bör bibehållas ställer sig emellertid delvis olika när det gäller den överlåtelse som skall ske i samband med anslutningen till EG och de överlåtelser som kan komma i fråga som en följd av framtida traktatrevisioner inom EG.

Överlåtelse i samband med anslutningen till EG

Det särpräglade för den överlåtelse som måste ske i samband med en anslutning till EG är att anslutningen som sådan, vari överlåtelsen är ett element, under alla förhållanden kommer att underställas väljarna såväl i riksdagsvalet 1994 som i en folkomröstning. Dessutom kommer de nödvändiga grundlagsändringarna, inbegripet de ändringar som kommer att föreslås vad gäller reglerna om överlåtelse, att beslutas i ett kvalificerat förfarande. Det måste då kunna sägas att oavsett vilken beslutsform som kommer till användning vid en överlåtelse i samband med en anslutning så kommer kravet på offentlig debatt och medborgarinflytande att bli väl tillgodosett.

Det kan dessutom sägas att det skulle stå i strid med tanken på en i realiteten beslutande folkomröstning att ställa upp krav på kvalificerade beslutsformer för att realisera utslaget i folkomröstningen. Om en folkomröstning resulterar i ett ja till medlemskap bör det, med andra ord, inte ges någon möjlighet för en riksdagsminoritet att hindra de för ett medlemskap nödvändiga besluten.

Om, å andra sidan, det nu gällande kvalificerade beslutsförfarandet skulle tillämpas även i samband med anslutningen till EG skulle det nödvändiggöra två på varandra följande beslutsförfaranden i den ordning som gäller för grundlagsändring. Det principiellt mest tilltalande förfarandet vore nämligen i så fall att riksdagen först fattar beslut i två läsningar om de grundlagsändringar som är nödvändiga, bl.a. att ge vidare möjligheter till överlåtelse av beslutsbefogenheter. När så väl en grundlagsändring kommit till stånd fattar riksdagen, med stöd av de möjligheter som den ändrade grundlagen ger, beslut om beslutanderättsöverlåtelsen. Enligt huvudregeln i gällande grundlag skulle då detta senare för ett medlemskap avgörande beslut inte kunna fattas förrän efter riksdagsvalet 1997. Det vore naturligtvis olyckligt att om en majoritet av folket i en omröstning förklarar sig önska att Sverige ansluts till EG, den folkviljan inte förrän flera år senare skulle kunna leda till nödvändiga politiska beslut.

Övervägande skäl synes därför tala för att man eftersträvar en lösning som gör det möjligt att, i samband med en anslutning till EG, vid ett enda tillfälle och med sedvanlig enkel majoritet fatta beslut om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG:s institutioner. Vi föreslår att det ges utrymme härför genom en övergångsbestämmelse till den ändring av 10 kap. 5 § som vi föreslår (se nedan, avsnitt 6.4.4).

Framtida beslut om överlåtelse

Det finns ingen anledning att räkna med att de europeiska integrationssträvandena kommit till ett slut i och med Maastritchtfördraget. Framtida överenskommelser mellan medlemsstaterna kan för sitt genomförande fordra att staterna överlåter nya beslutsbefogenheter till de gemensamma institutionerna. Om det inte är fråga om mera principiella och strukturella förändringar bör, med de förslag vi nu lägger fram, inte någon ytterligare grundlagsrevision då vara aktuell. Situationen är i stället helt enkelt den att det finns ett internationellt avtal som skall godkännas av riksdagen och till följd av vilket riksdagen också skall fatta beslut om någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

Som vi redan inledningsvis konstaterat är det, mot bakgrund av att varje överlåtelsebeslut principiellt innebär att svenska statsorgans kompetens ändras eller modifieras, rimligt att säkerställa att ett sådant beslut i vart fall omfattas av en betryggande riksdagsmajoritet. Ett kvalificerat beslutsförfarande av något slag bör således gälla för sådana framtida överlåtelser.

Det kan då övervägas att helt behålla nuvarande ordning för beslut eller att, åtminstone som en likvärdig möjlighet, införa ett kvalificerat beslutsförfarande av något annat slag.

Mot den nuvarande ordningen talar framför allt att det svenska beslutsförfarandet kan komma att utgöra en fördröjande faktor i det gemensamma integrationsarbetet. Antag att ett avtal mellan medlemsstaterna undertecknas under sommaren samma år som riksdagsval hålls i Sverige. Med nuvarande ordning kan då - om man inte vill eller kan tillämpa undantagsregeln - ett svenskt överlåtelsebeslut inte slutligt fattas förrän drygt tre år senare, dvs. efter närmast följande riksdagsval. Vi har därför stannat för att föreslå att beslut om överlåtelse också, som ett likvärdigt alternativ till den nuvarande huvudregeln, kan fattas med en viss kvalificerad majoritet vid ett tillfälle. Det bör betonas att också om en sådan ordning tillämpas kan en folkomröstning ske i frågan även om den då endast blir rådgivande och måste beslutas av en riksdagsmajoritet.

När det gäller vilken majoritet som med en sådan lösning bör krävas har vi, för att söka förena kravet på en betryggande majoritet för en överlåtelse med behovet av att undvika att en begränsad minoritet ges möjlighet att blockera Sveriges deltagande i ett fortsatt integrationsarbete, valt att anknyta till de regler som nu gäller för överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som innefattar

myndighetsutövning (10 kap. 5 § tredje stycket). Beslut om överlåtelse bör således kunna fattas genom beslut varom minst 3/4 av de röstande förenar sig eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

6.4.3 Tekniska frågor

Vi har konstaterat att det inte synes vare sig önskvärt eller möjligt att inom det överlåtbara området inskränka den beslutanderätt som får överlåtas till gemenskaperna. Det måste i sin tur leda till slutsatsen att överlåtelse till gemenskaperna bör regleras särskilt. Det bör ju nämligen även fortsättningsvis finnas behov av en allmän regel om överlåtelse av beslutanderätt som inte avser gemenskaperna. 5 § har visserligen kallats "EG-paragrafen", men även andra överlåtelser av liknande karaktär kan undantagvis förekomma. Så tillämpades lagrummet t.ex. vid beslut om tillträde till den europeiska patentkonventionen. Vi utgår i från att en sådan allmän överlåtelseregel även fortsättningsvis bör innehålla de inskränkningar som nu gäller. I vart fall ingår det inte i vårt uppdrag att överväga vad som bör gälla beträffande överlåtelse i andra fall än såvitt avser EG.

Det förhållandet att en ny "EG-paragraf" således förefaller nödvändig leder oss också till slutsatsen att det av den bestämmelsen uttryckligen bör framgå att det är överlåtelse till gemenskaperna som avses. Det vore knappast acceptabelt om 10 kap. skulle innehålla två skilda allmänt hållna föreskrifter, med olika rekvisit, om överlåtelse av beslutanderätt och en läsare vore tvungen att studera förarbetena för att förstå att den ena av dem endast avser EG.

6.4.4 En ny "EG-paragraf"

Vi föreslår alltså att överlåtelse till EG:s institutioner regleras särskilt. Det kan ske genom ett nytt första stycke i 10 kap. 5 § som då bör lyda

> Beslutanderätt kan överlåtas till [Europeiska gemenskaperna] i den utsträckning som följer av överenskommelse mellan Sverige och [Europeiska gemenskapernas] medlemsstater. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.
>
> I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad

omfattning överlåtas ...

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse ...

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

Innebörden av en sådan bestämmelse bör stå väl i överenstämmelse med de allmänna utgångspunkter som vi tidigare har angett. Bestämmelsen är avfattad så att gränsen för i vilken omfattning beslutanderätt kan överlåtas bestäms genom gemenskapsfördragens innehåll.

Vidare föreskrivs att beslut om överlåtelse också kan fattas genom ett beslut med kvalificerad majoritet. Bestämmelsens avfattning medför en skärpning av formen för beslut såvitt gäller sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte avser myndighetsutövning. Även om en sådan skärpning knappast i och för sig är sakligt motiverad har vi dock ansett att det är värdefullt om det för all överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna kan gälla enhetliga rekvisit och enhetliga beslutsformer. Av samma skäl föreslår vi inte att den nya "EG-paragrafen" ger riksdagen möjlighet att, så som också gäller enligt 5 § tredje stycket, bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilt fall besluta om överlåtelse. Det bör ligga samlat i riksdagens hand att fatta alla beslut om överlåtelse till gemenskaperna.

Den föreslagna lydelsen är sådan att även överlåtelse i samband med ett svenskt tillträde omfattas. Som vi utvecklat tidigare bör det emellertid inte komma i fråga att genom krav på kvalificerade beslutsformer äventyra genomförandet av den folkvilja som kommit till uttryck i folkomröstningen om medlemsskapet. Vi föreslår därför att till den nya "EG-paragrafen" fogas en övergångsbestämmelse enligt följande.

Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstning i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

6.4.5 Övriga bestämmelser i 10 kap.

Vi har redan inledningsvis berört att enligt 1 § internationella överenskommelser ingås av regeringen och att det i vissa fall förutsätter riksdagens godkännande (2 §). I 3-4 §§ regleras bl.a. regeringens befogenhet att uppdraga åt förvaltningsmyndighet att ingå

sådan överenskommelse. Dessa bestämmelser påverkas av ett EG-medlemskap på så sätt att, som utvecklats i kapitel 1, inom de områden som gemenskapsrätten reglerar tillkommer traktatmakten gemenskaperna och inte medlemsstaterna.

Vad gäller bestämmelserna om utrikesnämnden (6 och 7 §§) vill vi endast påpeka att eftersom EG-samarbetet omfattar såväl frågor som hittills varit av inrikespolitisk art som, om än i mindre omfattning, traditionellt utrikespolitiska frågor, kan det finnas anledning att i annat sammanhang diskutera hur gränsen skall dras mellan utrikesnämndens kompetens och de uppgifter som tillkommer det riksdagsorgan som bör tillskapas för samråd med regeringen i EG-frågor (jfr kapitel 11). Det kan nämnas att man i Danmark valt att låta frågor om gemenskapernas utrikespolitik diskuteras i *Den Udrigespolitiske Navn* medan gemenskapspolitik i övrigt diskuteras i *Folketingets Markedsudvalg*.

I 8 § sägs att

> Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

I motiven sägs att det i fråga om utrikespolitiken finns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet, konsekvens och en sammanhållen bedömning (prop. 1973:90 s. 370 f). Samtidigt står det klart att bestämmelsen inte innebär att Sveriges internationella kontakter uteslutande sker genom utrikesdepartementet. Föreskriften innefattar endast en underrättelseskyldighet när en fråga av utrikespolitisk art "uppkommer" hos andra myndigheter, dvs. underrättelse skall ske innan den andra myndigheten tar ställning för att ge utrikesministern möjlighet att bedöma sakens utrikespolitiska betydelse.

Det har redan flera gånger påpekats att EG-samarbetet är ett mellanstatligt samarbete som till stor del rör frågor som i icke medlemsstater normalt är av inrikespolitisk karaktär. Det är därför möjligt att den samordning inom regeringskansliet som är nödvändig i ett EG-samarbete kan behöva ske i andra former än de som tillämpas för andra utrikespolitiska frågor. Det ankommer emellertid inte på oss att avge synpunkter i det avseendet. Vi nöjer oss därför med att konstatera att kravet på att utrikesministern skall hållas informerad inte utesluter andra tänkbara lösningar på frågan om koordinering av regeringskansliets arbete. Hur än koordineringen anordnas är det osannolikt att det sker på ett sådant sätt att utrikes-

departementet lämnas utanför och föreskriften i 8 § därför inte uppfylls. Något behov av att modifiera bestämmelsen finns således inte.

Slutligen bör nämnas att regeringens rätt att sätta in svensk väpnad styrka i strid eller att sända en sådan styrka till annat land regleras i 9 §. EG har idag inte några egna väpnade styrkor eller någon befälsrätt över medlemsstaternas militära enheter och bestämmelsen berörs därför inte. Maastrichtfördraget innefattar visserligen ett utrikespolitiskt- och säkerhetspolitiskt samarbete (artikel J) och utpekar den Västeuropeiska unionen som en integrerad del av den Europeiska unionens utveckling (artikel J 4.2). Den del av en gemensam säkerhetspolitik som rör försvaret är emellertid uttryckligen undantagen från den gemensamma beslutsordning som gäller för samarbetet i övrigt (artikel J 4.3). En gemensam försvarspolitik som binder medlemsstaterna förutsätter således fördragsändringar och, om sådana kommer till stånd efter ett svenskt tillträde, ytterligare befogenhetsöverlåtelser från svensk sida.

7 Rättskipning och förvaltning. 11 kap. RF

Sammanfattning: Vi har funnit att ett EG-medlemskap påverkar våra domstolars och förvaltningsmyndigheters ställning och verksamhet på följande punkter. Det gäller för det första skyldigheten att sätta gemenskapsrätt före svensk lag. Den enda nuvarande regel som ger domstolar och myndigheter rätt - och skyldighet - att sätta given lag åt sidan är lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF. Vi konstaterar att den bestämmelsen av flera skäl inte räcker för att ge gemenskapsrätten det genomslag som den kräver. För det andra sker det en viss inskränkning i framför allt de högsta domstolarnas kompentens. De saknar behörighet att självständigt konstatera att EG-rättsakter är ogiltiga. Dessutom är de skyldiga att begära besked om hur EG-domstolen tolkar gemenskapsrätten när en sådan fråga förekommer i ett mål och de är bundna av det besked som EG-domstolen ger. Det förekommer emellertid inte att EG-domstolen överprövar de högsta domstolarnas avgöranden. Systemet med bindande tolkningsbesked från EG-domstolen låter sig, för det tredje, inte utan vidare förenas med i första hand bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF om domstolarnas oberoende. - Den påverkan som ett EG-medlemskap medför bör på något sätt komma till uttryck i regeringsformen. Så sker också genom att den allmänna regel som vi föreslagit i 1 kap. RF ger utrymme för såväl företrädesprincipen som den påverkan som sker i övrigt. I enlighet med den allmänna inriktning som vi valt för vår översyn behöver, och bör inte heller, någon ytterligare grundlagsreglering i denna del komma till stånd. - Vi anser inte att de svenska förvaltningsmyndigheternas relativa självständighet bör medföra några konstitutionella problem. Regeringen har även med gällande grundlag de styrmedel som vi bedömer att den behöver för att gentemot gemenskaperna kunna svara för att Sverige uppfyller sina fördragsförpliktelser.

Ur konstitutionell synpunkt påverkar ett EG-medlemskap den svenska rättskipningen sådan den utövas av våra domstolar, liksom den

lagtillämpning som sker vid förvaltningsmyndigheterna, i främst två avseenden. Det gäller *dels* skyldigheten att i vissa fall tillämpa gemenskapsrätt även om nationell rätt därigenom sätts åt sidan, *dels* möjligheten, och i vissa fall skyldigheten, att inför avgörandet av ett mål eller ärende i Sverige inhämta ett bindande besked från EG-domstolen om gemenskapsreglers rätta tolkning, förhandsbesked.

Systemet med förhandsbesked medför att det finns anledning att diskutera om de svenska domstolarnas grundlagsfästa oberoende påverkas liksom att belysa de högsta domstolarnas ställning i förhållande till EG-domstolen.

Det är staten som gentemot övriga medlemsstater och gemenskapernas institutioner ansvarar för att Sverige fullgör sina åtaganden. Det finns därför också anledning att söka belysa om de svenska förvaltningsmyndigheternas relativt självständiga ställning visavi regeringen kan medföra problem vid ett EG-medlemskap.

7.1 Principen om gemenskapsrättens företräde

Beträffande den närmare innebörden av principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt hänvisas till kapitel 1, avsnitt 1.2.3. Vi vill här endast erinra om att principen följer av att medlemsstaterna överlåtit viss beslutanderätt till gemenskaperna och således avstått från en del av den normgivningskompetens som de annars besitter. De kan då inte sätta en ensidigt beslutad regel före en som har bestämts gemensamt.

Av redogörelsen för de nuvarande medlemsstaternas författningar i kapitel 2 har framgått att hittills endast Irland har en uttrycklig grundlagsbestämmelse som ger utrymme för företrädesprincipen. Nederländerna tillerkänner generellt internationell rätt företräde framför inhemsk lag. Övriga medlemsstater, bland dem Danmark, saknar en konstitutionell reglering av företrädesfrågan. De konstitutionella reformer som nu pågår med anledning av Maastrichtfördraget förefaller inte heller ta sikte på frågan om gemenskapsrättens företräde.

Inför Danmarks anslutning till gemenskaperna år 1973 övervägdes om en grundlagsreglering av företrädesfrågan var nödvändig. Det principiella synsätt som då anlades var att sedan Danmark vid tillträdet i enlighet med den danska grundlagen avstått lagstiftningsmakt till gemenskaperna skulle en dansk lagstiftning i strid mot omedelbart tillämplig gemenskapsrätt vara grundlagsstridig och därför inte tillämpas av danska domstolar (Nordisk Tidsskrift for Internatio-

nal Ret, 1971, vol. 41, s. 109 ff). Det antogs också att Danmark skulle kunna uppfylla sina förpliktelser även om de danska domstolarna inte skulle komma att godta det synsättet. Man fick nämligen utgå från att den danska lagstiftaren skulle avstå från att medvetet stifta lag i strid med gemenskapsrätten och att om sådan lag oavsiktligt meddelades den skulle komma att ändras, upphävas eller tolkas i enlighet med gemenskapsrättens bestämmelser av de rättstillämpande myndigheterna. Någon grundlagsreglering av företrädesprincipen ansågs således inte erforderlig i Danmark.

Det bidrog också till det danska ställningstagandet att man visserligen utgick från att gemenskapsrätten ägde företräde även framför dansk grundlag men ansåg att det i praktiken var uteslutet att det skulle kunna uppstå en konflikt mellan en gemenskapsrättslig regel och någon materiell dansk grundlagsregel. Om så trots allt skulle ske ansåg man sig kunna utgå från att EG-domstolen skulle förklara EG-rättsakten ogiltig (a.a. s. 122).

Frågan är i vilka situationer företrädesprincipen kan vara problematisk ur konstitutionell synpunkt eller, med andra ord, under vilka omständigheter en svensk domare kan behöva grundlagsstöd för att sätta svensk lag åt sidan till förmån för en gemenskapsrättslig regel. Först kan sägas att det måste vara fråga om en gemenskapsrättslig regel som äger direkt effekt. Det är ju endast sådana regler som kan åberopas inför den nationella domaren. Därefter kan det konstateras att om den svenska lagen är äldre än den gemenskapsrättsliga regeln domaren bör kunna tillämpa den gemenskapsrättsliga eftersom äldre lag får vika för yngre lag (lex posterior-principen). Om det är fråga om en svensk föreskrift som meddelats på myndighetsnivå bör domaren också kunna tillämpa en motstridig gemenskapsnorm eftersom en regel av högre rang skall tillämpas före en av lägre dignitet (lex superior-principen). Likaså bör gemenskapsrättsliga normer för ett visst specialområde kunna tillämpas framför mera allmänt hållna svenska lagar (lex specialis-principen).

Det är därmed främst i två fall som företrädesprincipen kan ställas på sin spets, nämligen *dels* om en svensk lagregel stiftats som strider mot en redan existerande gemenskapsrättlig regel, *dels* om det råder konflikt mellan en grundlagsregel och en EG-rättsakt.

Frågan är då om nu gällande grundlagsregler kan användas för att lösa de nämnda möjliga kollisionerna så som gemenskapsrätten kräver. Den regel i regeringsformen som gör det möjligt för en domstol eller annan rättstillämpare att underlåta att tillämpa en svensk

föreskrift är regeln om lagprövning i 11 kap. 14 §. Regeln har följande lydelse

> Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning underlåtas endast om felet är uppenbart.

Det framgår av lagprövningsregelns lydelse att den inte utan vidare är möjlig att tillämpa för att ge gemenskapsrätten företräde. Ett första problem hänger samman med det uppenbarhetskrav som regeln innehåller såvitt gäller av riksdagen eller regeringen beslutade föreskrifter. Det skulle också vara främmande för den svenska rättstradition som hittills följts om en domstol satte given svensk lag åt sidan enbart för att den för sin del t.ex. gjorde en annan bedömning i förenlighetsfrågan än riksdagen eller regeringen gjort när den beslutade föreskriften. Gemenskapsrätten innehåller inte något krav på att motstridigheten till en nationell regel skall vara uppenbar för att EG-regeln skall ges företräde. Det mesta tyder i stället på att ett uppenbarhetskrav ur gemenskapsrättens synpunkt utgör ett alltför högt ställt krav på förutsättningarna för att den nationella lagen skall få ge vika.

Det får visserligen förutsättas att om det inte framstår som helt entydigt att den ifrågasatta svenska regeln strider mot gemenskapsrätten skulle en svensk domstol inhämta ett förhandsbesked från EG-domstolen. Det ankommer ju på EG-domstolen att avgöra gemenskapsrättens rätta innebörd och dess tolkning måste respekteras av nationella domstolar. Regering och riksdag disponerar inte över tolkningen av gemenskapsrätten. Även om regering eller riksdag gjort en aldrig så noggrann prövning av förenlighetsfrågan i samband med beslut om en föreskrift måste deras bedömning av vad gemenskapsrätten föreskriver vika för EG-domstolens tolkning av samma fråga. Om en svensk domstol således bygger sitt konstaterande av att en föreskrift strider mot gemenskapsrätten på ett uttalande av EG-domstolen måste man rimligen anse att felet är uppenbart. Det är emellertid inte klart att de lagtillämpande förvaltningsmyndigheter som också har att ge gemenskapsrätten företräde har möjlighet att begära förhandsbesked från EG-domstolen (se vidare avsnitt 7.2.2).

Det kan nämnas att Fri- och rättighetskommittén (Ju 1992:01) bl.a. har till uppdrag att utreda lagprövningsrätten och därvid överväga om "kravet på att felet skall vara uppenbart (skall) tas bort eller mildras

i vart fall när det gäller den prövning som åligger domstolarna" (dir. 1991:119 s. 7).

Ett andra problem gäller frågan om gemenskapsrätten kan anses vara en sådan "annan överordnad författning" som avses i bestämmelsen om lagprövning. Det skulle möjligen kunna hävdas att så är fallet eftersom doktrinen om gemenskapsrättens företräde i sig själv är en del av gemenskapernas regelverk, av *l'acquis communautaire*, och sedan regelverket i samband med en svensk anslutning införlivats med svensk rätt även företrädesdoktrinen således blir en del av den svenska rättsordningen. Det är emellertid långt ifrån säkert att en svensk domstol skulle se saken så. Om inte gemenskapsrätten kan betraktas som en "överordnad författning" saknas grund för att avstå från att tillämpa nyare svensk lag. Vidare kan det, även om gemenskapsrätten skulle kunna anses vara en "annan överordnad författning", förefalla vara alltför långtgående att ge lagrummet en tolkning som innebär att även grundlag kan sättas åt sidan till förmån för en gemenskapsrättslig regel.

7.2 Förhandsbesked från EG-domstolen

För en allmän och översiktlig beskrivning av systemet med förhandsbesked hänvisas till kapitel 1, under avsnitt 1.1.4. Vi erinrar här endast om att de högsta domstolarna har en skyldighet att i förekommande fall inhämta förhandsbesked medan lägre domstolar har en rätt att begära sådana besked. De frågor som domstolarna kan ställa gäller huvudsakligen *giltigheten* av EG-rättsakter och *tolkningen* av fördragen och föreskrifter i sekundärrätten.

7.2.1 Ytterligare om EG-domstolens praxis

Vi har tidigare, i kapitel 1, konstaterat att den nationella domstolens handlingsutrymme blir mer begränsat om EG-domstolen lämnar sitt förhandsbesked i mycket nära anknytning till omständigheterna i målet.

EG-domstolen synes också ha en ambition att om möjligt avge sitt besked med hänsynstagande till omständigheterna i målet. I målen 36 och 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association ./. Irland, liksom i mål 14/86, Pretore di Salo-målet, uttalade domstolen att för att dess tolkning av gemenskapsrätten skall vara till nytta för den nationella domstolen det är väsentligt att definiera den rättsliga miljö som tolkningen skall verka inom. I det perspektivet, anförde domsto-

len vidare, kan det ibland vara lämpligt att fakta i målet har klarlagts och att den nationella lagens innebörd har utretts innan förhandsbesked begärs för att göra det möjligt för EG-domstolen att ta hänsyn till alla materiella och rättsliga omständigheter som kan vara relevanta för tolkningen. Sådana överväganden inskränker emellertid inte, ansåg EG-domstolen vidare, den nationella domstolens bestämmanderätt. Det är den nationella domstolen som har att döma i målet.

Det har kunnat iakttas en tendens hos EG-domstolen att avge förhandsbesked som är detaljerade och precisa och därför lämnar ett begränsat utrymme för den nationella domarens bedömningar. Det beror naturligtvis i en del fall på målets art. Om den väsentliga frågan i målet gäller om en viss vara t.ex. utgör läkemedel i gemenskapsrättslig mening kan EG-domstolens besked i praktiken avgöra målets utgång. Förhandsbesked kan ha en sådan avgörande karaktär i mål som gäller frågor av mera teknisk art, t.ex. inom tull- eller mervärdeskatteområdet, eller då den ställda frågan gäller vad som i gemenskapsrätten närmare bestämt avses med ett visst begrepp, t.ex. arbetstagare eller force majeure. Men det har också sagts att EG-domstolen har en ambition att avge svar som verkligen är den nationella domaren till hjälp och därför inte sällan lämnar sitt besked i nära anknytning till de faktiska omständigheterna i målet (se t.ex. mål 379/87, Groener).

7.2.2 Vilka myndigheter kan inhämta förhandsbesked?

I Romfördragets artikel 177 sägs att nationella "domstolar" får, eller skall, inhämta förhandsbesked. Motsvarande lokution används i andra språkversioner (engelska *a court or tribunal*, franska *une juridiction*, tyska *ein Gericht* och danska *en ret*).

Med domstol får till en början, åtminstone som en huvudregel, antas avses de organ som betecknas som domstol enligt den nationella rättsordningen. För svenskt vidkommande bör således omfattas de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna och de särskilda domstolarna (fastighetsdomstolar, bostadsdomstolen, arbetsdomstolen och marknadsdomstolen)

Rättstvist mellan enskilda får inte utan stöd av lag avgöras av annan myndighet än domstol (11 kap. 3 § RF). Ett exempel på att annan myndighet med stöd av lag anförtrotts sådan uppgift är Statens va-nämnd.

Men även inom den statliga förvaltningsorganisationen förekommer ett betydande inslag av judiciell prövning. Det är i svensk statsrätt

"inte möjligt att göra en klar distinktion mellan rättskipning och förvaltning. Det är detta förhållande som är den främsta anledningen till att den nya regeringsformen behandlar rättskipning och förvaltning i samma kapitel, med delvis gemensamma regler" (Holmberg/Stjernquist s. 187).

Frågan är således om domstolsliknande nämnder, länsstyrelser och centrala förvaltningsmyndigheter kan inhämta förhandsbesked från EG-domstolen?

I ett tidigt avgörande, mål 61/65, Änkan Vaassen-målet, tillät EG-domstolen en arbetsrättslig obligatorisk skiljedomstol att inhämta förhandsbesked. Domstolen fäste avgörande vikt vid bl.a. att skiljedomstolen inrättats med stöd av lag, att dess ledamöter utnämndes av en minister, att den inte var av temporärt slag, att den hade till uppgift att slita tvister och tillämpade ett kontradiktoriskt förfarande samt att den hade att tillämpa lagregler.

EG-domstolen synes ha kommit att uttrycka en ändamålsinriktad syn på frågan om vilka organ som kan anses som domstolar. Mål 246/80, Broekmeulen-målet, gällde en begäran om förhandsbesked från en holländsk nämnd som överprövade frågor om läkares rätt att utöva sitt yrke. Nämndens majoritet utsågs av det holländska läkarförbundet men ordföranden och två ytterligare ledamöter utnämndes av en minister. Nämnden tillämpade ett kontradiktoriskt förfarande. Dess avgöranden sades formellt kunna överklagas till allmän domstol men så hade i praktiken aldrig skett.

EG-domstolen uttalade bl.a. att

> om uppgiften att tillämpa gemenskapsrätt anförtros en yrkessammanslutning som handlar under ett visst överinseende av regeringen, och om den organisationen, i samarbete med ansvariga myndigheter, tillskapar ett överprövningsförfarande som kan påverka utövandet av rättigheter som gemenskapsrätten ger, är det, för att säkerställa att gemenskapsrätten fungerar riktigt, nödvändigt att domstolen har möjlighet att avgöra frågor om tolkning och giltighet som emanerar från ett sådant förfarande.

Följaktligen, uttalade domstolen vidare, måste den särskilda nämnden

> anses utgöra en domstol enligt artikel 177 eftersom det i praktiken saknas möjlighet till överprövning i allmän domstol och eftersom nämnden tillämpar ett kontradiktoriskt förfarande och meddelar beslut som de facto erkänns som slutliga.

Det avgörande för domstolens ställningstagande synes vara *dels* att nämndens verksamhet kunde påverka utövandet av rättigheter som gemenskapsrätten ger, *dels* att nämndens avgöranden i praktiken

betraktades som icke överklagbara. Vad domstolen uttalar om det allmännas medverkan skall nog endast ses som ett klargörande av att helt privat rättskipning inte ryms inom tillämpningsområdet för artikel 177. EG-domstolen har således avvisat begäran om förhandsbesked från privata skiljenämnder (mål 102/81, Nordsee-målet).

Det är inte möjligt att nu entydigt bedöma de svenska förvaltningsmyndigheternas ställning i fråga om rätten att begära förhandsbesked. En del talar naturligtvis för att de i sin rättstillämpande verksamhet, särskilt i den utsträckning det är fråga om myndighetsutövning, dvs. att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och i den mån de har att tillämpa gemenskapsrätt, borde kunna jämställas med domstol i den mening som avses i artikel 177.

Det kan i det sammanhanget nämnas att frågan om en generell möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut i Sverige övervägs av Fri- och rättighetskommittén. I den utredningens direktiv nämns i denna del som ett skäl för en vidgning av rätten till domstolsprövning de krav som Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ställer. Vidare anförs att kommittén bör undersöka vilka effekter som konventionens ställning i EG-rätten får för dess tillämpning i Sverige. Slutligen nämns också att kommittén bör utreda vilka effekter som EG-medlemskapet i sig får i nu berört avseende.

7.3 De högsta domstolarnas ställning (11 kap. 1 §)

I 11 kap. 1 § föreskrivs bl.a. att Högsta domstolen är högsta allmänna domstol och att Regeringsrätten är högsta allmänna förvaltningsdomstol, samt att rätten att få mål prövat av dessa domstolar får begränsas genom lag.

En första fråga som bör ställas är vad som närmare bestämt avses med att Högsta domstolen och Regeringsrätten är högsta domstolar. Den gällande rättsuppfattningen förefaller vara (se SOU 1984:14 s. 50 ff med hänvisningar samt prop. 1984/85:61 s. 17 ff) att bestämmelsen innebär *att* det inte får inrättas organ med uppgift att överpröva de högsta domstolarnas avgöranden *samt att* de högsta domstolarnas kompetens inte - t.ex. genom begränsningar i rätten till fullföljd - får inskränkas i sådan omfattning att de inte längre framstår som högsta instans inom sitt respektive kompetensområde. Däremot

har det inte angetts vara ett element i den högsta domsmakten som sådan att den måste kunna utövas helt obundet.

När det först gäller förhandsbesked som avser *giltigheten* av EG:s rättsakter är, som konstaterats i kapitel 1, EG-domstolen exklusivt behörig att förklara en rättsakt ogiltig och en svensk domstol kan således inte vägra att tillämpa en EG-rättsakt utan stöd av ett förhandsbesked. Det är alltså inte fråga om att EG-domstolen skulle överpröva t.ex. Högsta domstolens avgörande i en ogiltighetsfråga. Gemenskapsrättens ståndpunkt i denna fråga innebär i stället att frågan om EG-rättsakters ogiltighet helt undandras svensk domstols kompetens. Här framträder alltså en annan aspekt på lagprövningsinstitutet än den som behandlats under föregående avsnitt. I den mening som nu berörts begränsas möjligheten till lagprövning genom att svenska domstolar inte äger pröva giltigheten av gemenskapsregler.

Vad gäller förhandsbesked som avser *tolkningen* av EG:s rättsakter äger inte heller någon överprövning av den svenska domstolens dom rum. Tolkningen av gemenskapsrätten är inte heller genomgående undandragen de nationella domstolarnas kompetens. Tvärtom kan alla domstolar utom slutinstanserna tolka gemenskapsrätten utan att det föreligger något krav på att de därvid skall inhämta besked från EG-domstolen. Däremot kan det sägas att tolkningen av gemenskapsrätten i realiteten undandras de högsta domstolarnas kompetens i det att de *dels* är skyldiga att inhämta tolkningsbesked, *dels* är bundna av det givna beskedet.

Frågan är således om inskränkningarna i Högsta domstolens och Regeringsrättens kompetens är så omfattande att regeringsformens karakteristik av dem som högsta domstolar inte längre kan sägas motsvara det verkliga förhållandet. Först kan konstateras att vissa målgrupper inte alls omfattas av gemenskapsrätten. Det gäller, för Högsta domstolens del, straffrättskipningen och i allt väsentligt process- och utsökningsrätten liksom även t.ex. arvs- och familjerätten. För Regeringsrättens del omfattas knappast t.ex. mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl., smittskyddslagen (1988:1472) med flera lagar.

Det står samtidigt klart att inskränkningarna träffar områden som är av stor vikt för de båda domstolarna. För Högsta domstolens del bör det främst vara fråga om vissa centrala civilrättsliga områden

såsom associationsrätt, immaterialrätt och transporträtt. Även på andra centrala områden, såsom inom avtals- och köprätten, bör tillämpning av gemenskapsrätt kunna bli aktuell i enskilda mål. Vad gäller Regeringsrätten bör bl.a. skattemål och möjligen en del mål rörande socialtjänst och allmän försäkring komma att beröras. Inom bl.a. dessa områden kommer således de högsta domstolarna att sakna kompetens att sätta EG-rättsakter åt sidan om någon ogiltighetsgrund bedöms föreligga liksom i realiteten att tolka gemenskapsrättens närmare innebörd.

7.4 Domstolarnas oberoende (11 kap. 2 §)

Enligt 11 kap. 2 § får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. En motsvarande regel finns för förvaltningsmyndigheternas del i 11 kap. 7 § som stadgar att ingen myndighet får bestämma "hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag".

Principen om de nationella domstolarnas bundenhet av EG-domstolens förhandsbesked utgör en del av gemenskapsrätten. Vid ett svenskt medlemskap kommer, på samma sätt som utvecklats tidigare beträffande doktrinen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt, principen om de nationella domstolarnas bundenhet att liksom övrig gemenskapsrätt bli en del av den svenska rättsordningen. Förhandsbeskeden bör därför formellt ses som även internrättsligt bindande för de svenska domstolarna.

Det kan sägas att EG-domstolens besked är begränsat till att gälla *tolkningen* av gemenskapsrätten medan 11 kap. 2 § avser dömandet och *tillämpningen* i det enskilda fallet. Det är emellertid inte klart att regeln har en så begränsad räckvidd som ett sådant synsätt antyder. Författningsutredningen uttalade i denna del (SOU 1963:17 s. 273) att domstolar endast skall rätta sig efter lag och författning och att de har "varken skyldighet eller rätt att i sin dömande verksamhet lyda 'anvisningar' vare sig från regeringen eller från någon annan." I författningsutredningens betänkande, liksom i övriga förarbeten (SOU 1972:15 s. 196 f, prop. 1973:90 s. 383), betonas att domstolarnas oberoende är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten och att de vid dömandet och i den rättstillämpande verksamheten i övrigt har att iaktta gällande rättsregler men inte några direktiv från någon som

helst utomstående institution. Det förefaller närmast som om de valda lokutionerna "döma i det enskilda fallet" samt "i övrigt ... tillämpa rättsregel i särskilt fall" syftar till att klargöra att oberoendet gäller den dömande och i övrigt rättstillämpande verksamheten medan anvisningar kan ske t.ex. beträffande en domstols administrativa verksamhet. För att en domstol skall kunna "döma i det enskilda fallet" krävs ju också regelmässigt att den preciserar innebörden av en eller flera rättsregler för att kunna subsumera de konkreta omständigheterna i målet under de aktuella rättsreglerna. Det mesta tyder således på att även denna domstolens rättstolkande verksamhet omfattas av bestämmelsen i 11 kap. 2 §.

Det kan tilläggas att det långt i från alltid är möjligt att i ett enskilt mål dra en tydlig gräns mellan tolkningen av en rättsregel och tillämpningen av regeln på omständigheterna i målet.

Vad som nu har anförts rörande domstolarna bör i allt väsentligt också äga tillämpning på bestämmelsen i 11 kap. 7 § om förvaltningsmyndigheternas oberoende i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

7.5 Förvaltningsmyndigheternas självständighet

Den svenska statsförvaltningen karakteriseras av en funktionsfördelning mellan departementen och förvaltningsmyndigheterna. I spetsen för statsförvaltningen står ett regeringskansli som vid en internationell jämförelse är mycket litet. Inom kansliet bereds och expedieras regeringsärendena. Det löpande förvaltningsarbetet ankommer däremot till allra största delen på fristående myndigheter som på eget ansvar har att verkställa riksdagens och regeringens beslut. Myndigheterna är underställda regeringen, men har ingen lydnadsplikt gentemot chefen för det departement under vilket de sorterar.

I flertalet EG-länder råder - i vart fall i huvudsak - en annan ordning, t.ex. i Frankrike, Storbritannien och Danmark. Varje fackminister har där att leda och ansvara för en sektor av förvaltningen. De administrativa funktionerna fullgörs inom ramen för stora regeringsdepartement.

Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med annan stat eller mellanfolklig organisation. Det är också regeringen som företräder nationen utåt. Det följer av bestämmelsen i 1 kap. 6 § RF att regeringen styr riket. Deltagandet i mellanstatliga

förhandlingar sker inom ramen för vad som brukar kallas regeringens faktiska handlande. Eftersom det också är den svenska staten, representerad av regeringen, som inför gemenskaperna ansvarar för att Sverige fullgör sina åtaganden finns det anledning att inför ett svenskt EG-medlemskap belysa konstitutionella aspekter på förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna när det gäller normgivning, tillämpning av rättsregler och myndigheternas roll i ett gemensamt förhandlingsarbete.

Samtliga statliga och kommunala organ - liksom också kyrkomötet - med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna är enligt RF:s terminologi myndigheter. Det gäller alltså även regeringen och domstolarna. Andra myndigheter än domstolarna kallas förvaltningsmyndigheter, dock inte regeringen.

Förvaltningsmyndigheternas ställning regleras i 11 kap. 6 och 7 §§. I det först nämnda lagrummets första stycke stadgas

> Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

I 11 kap. 7 § görs undantag från denna generella lydnadsplikt

> Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Med förvaltningsmyndigheternas ställning som organ under regeringen följer alltså i princip en direktivrätt för regeringen. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens redskap och står till dess förfogande i uppgiften att styra riket. I 11 kap. 7 § anges emellertid ett område som är fredat från regeringsingripanden.

Hur kan då detta fredade område bestämmas närmare?

* Det är endast fråga om myndigheternas handläggning av sådana frågor som utgör *ärenden* i administrativ mening. Det betyder att myndigheternas s.k. faktiska handlande ligger helt inom ramen för regeringens bestämmanderätt. Till faktiskt handlande hänförs uppgifter som har karaktär av service eller prestationer till den enskilde, t.ex. undervisning, sjukvård och järnvägsdrift, liksom informerande, rådgivande eller opinionsbildande uppgifter och även uppgifter som innebär tillsyn, övervakning eller inspektion.

* Vidare omfattar inte 11 kap. 7 § samtliga ärenden. En första grupp av ärenden som lagrummet avser är de som rör *myndighetsutövning* mot enskild eller mot kommun. Den vedertagna definitionen av myndighetsutövning mot enskild är att med sådan avses "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Med enskild avses såväl fysiska som juridiska personer. Med kommun avses i detta sammanhang kommunen som offentligrättslig juridisk person, oberoende av i vilken form - fullmäktige, nämnd osv. - som kommunen uppträder och även oberoende av om det gäller en primärkommun, en landstingskommun eller en kyrklig kommun.

Det är således fråga om sådana ärenden i vilka myndigheterna kan sägas ha en domstolsliknande uppgift och i vilka därför ett starkt rättssäkerhetsintresse gör sig gällande. En polismans patrullering eller trafikövervakning, eller en yrkesinspektörs kontroll av en arbetsplats, är ett uttryck för myndighetens faktiska handlande. Om polismannen eller yrkesinspektören under denna verksamhet meddelar förbud eller förelägganden blir det emellertid fråga om ärenden som innebär myndighetsutövning, däremot inte om han endast ger råd eller lämnar information.

Ett exempel på ärenden som inte utgör myndighetsutövning är sådana skaderegleringsärenden som förekommer hos bl.a. vägverket och byggnadsstyrelsen och där myndigheten företräder staten som part i ett civilrättsligt förhållande.

* Slutligen avses också ärenden som rör *tillämpning av lag*. Den regeln har "det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen har beslutats av riksdagen" (KU 1973:26 s. 71). Med tillämpning av lag avses även tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lag som regeringen kan ha utfärdat (prop. 1973:90 s. 398). Däremot avses naturligen inte av regeringen utfärdade föreskrifter i övrigt. De flesta regler som gäller myndigheternas organisation och administration faller således utanför det fredade området, även om vissa sådana återfinns i lag, t.ex. i förvaltningslagen.

Det bör nämnas att en i huvudsak enstämmig uppfattning i dessa frågor kommit till uttryck i förvaltningsutredningens betänkande (SOU 1983:39), verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:

40), regeringens verksledningsproposition (1986/87:99) liksom i konstitutionsutskottets betänkande över verksledningspropositionen (1986/87:29).

Några andra bestämmelser i regeringsformen har också en viss betydelse för myndigheternas självständighet.

I 1 kap. 1 § RF sägs att den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen får således inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt. Om en konflikt skulle uppstå har förvaltningsmyndigheterna enligt 11 kap. 14 § rätt - och skyldighet - att sätta en föreskrift åt sidan som strider mot en bestämmelse av högre konstitutionell valör (lagprövningsrätten). Däremot föreligger inget hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivnings- kompetens utfärda nya bestämmelser även om dessa skulle ta sikte just på en aktuell situation.

Enligt 11 kap. 8 § får rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Avslutningsvis bör det nämnas något om tillåtligheten av informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna. Förvaltningsutredningen uttalade (s. 100) att informella kontakter och viljeyttringar är

> på intet sätt förbjudna i regeringsformen, som enbart reglerar proceduren för tillkomsten av formella regeringsbeslut. Det finns inga konstitutionella hinder för statsråd eller deras medarbetare att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som inte täcks av 11:7. Det är inte ens säkert att synpunkter i frågor som täcks i denna paragraf skulle vara stridande mot regeringsformen, eftersom grundlagsförbudet enbart riktar sig mot andra organs 'bestämmande' av hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall handla... Vad som däremot står alldeles klart är att viljeyttringar av denna art saknar rättslig giltighet.

Verksledningskommittén instämde i vad förvaltningsutredningen funnit i fråga om informella kontakter utanför området för 11 kap. 7 §. Kommittén uttalade också som sin uppfattning att det finns "ett visst utrymme för informella kontakter mellan statsråd eller en departementstjänsteman och förvaltningen även i frågor som täcks av RF 11:7. Det är emellertid en grannlaga uppgift att använda detta instrument på ett godtagbart sätt" (s. 97). Enligt utredningen borde utrymmet vara större för kontakter med förvaltningen när departementet representeras av en icke-politisk tjänsteman än då kontakten tas av ett statsråd eller någon annan politiskt tillsatt befattningshavare.

Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av regeringens verksledningsproposition i denna del att det inte torde vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens inom området för 11 kap. 7 §. Utskottet betonade dock att kontakterna på det området borde präglas av återhållsamhet och "i särskilt hög grad...avse informationsutbyte" (s. 14). Utskottet fann också anledning understryka "att oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheterna det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen" (a. st).

7.6 Överväganden

Principen om gemenskapsrättens företräde

Av den tidigare redogörelsen har framgått att varken traditionella kollisionsnormer eller lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § ger fullt utrymme för skyldigheten att ge gemenskapsrätten företräde i förhållande till senare svensk lag och till grundlag. Det står således klart att regeringsformen bör ändras så att domstolar och rättstillämpande myndigheter ges befogenhet att fullt ut respektera företrädesprincipen. Det skulle naturligtvis i och för sig kunna ske genom ändringar i eller tillägg till lagprövningsregeln.

Vi har emellertid i kapitel 4 föreslagit att det i 1 kap. RF införs en allmän regel om att Sverige kan anslutas till gemenskaperna och om de följder som en sådan anslutning då för med sig. Den föreslagna bestämmelsen innebär ju i korthet att om Sverige blir medlem av gemenskaperna och överlåter beslutsbefogenheter till dem gäller de förpliktelser som ett medlemskap medför utan hinder av vad som annars föreskrivs i grundlag eller annan lag. Vi redovisar också i kapitel 4 de allmänna utgångspunkter som vi haft för våra överväganden.

Vårt förslag till bestämmelse i 1 kap. RF ger utrymme för principen om gemenskapsrättens företräde utan att fördenskull principen grundlagsfästs på ett sådant sätt att det skulle fordra grundlagsändring för att Sverige skall kunna återta de befogenheter som överlämnats och domstolarna åter endast tillämpa svensk lag. Enligt vår mening bör således någon ytterligare grundlagsändring inte ske till följd av företrädesprincipen.

Domstolarnas ställning och oberoende

Vad först gäller Högsta domstolens och Regeringsrättens ställning (11 kap. 1 §) fäster vi avgörande vikt vid att EG-domstolen icke har att

överpröva dessa domstolars domar. Det bör därför inte vara fråga om någon inskränkning i den viktigaste innebörden av att Högsta domstolen och Regeringsrätten är högsta domstolar. Däremot kan det, som vi konstaterat ovan, ses som en inskränkning i de högsta domstolarnas kompetens att de för en del av det normsystem som de vid ett medlemskap har att tillämpa *dels* saknar behörighet att självständigt konstatera att EG-rättsakter är ogiltiga, *dels* är bundna av en annan domstols lagtolkning. För det första är dock den inskränkningen i sig av begränsad räckvidd inom ramen för varje enskilt mål. För det andra uppträder den ännu inom överskådlig framtid endast inom vissa kategorier av mål.

Vad så angår systemet med bindande förhandsbesked från EG-domstolen låter det sig, som vi redan antytt, inte utan vidare förenas med stadgandet i 11 kap. 2 §. Det gäller då uteslutande sådana förhandsbesked som innebär att EG-domstolen uttalar sig om tolkningen av en i ett mål aktuell rättsfråga, s.k. tolkningsbesked. Betydelsen av sådana besked kan naturligtvis i hög grad variera från mål till mål, beroende på hur central frågan om gemenskapsrättens tolkning är för övriga bedömningar i målet och på i hur nära anslutning till omständigheterna i målet som EG-domstolens besked har lämnats. Samma principiella resonemang kan föras i fråga om tolkningsbeskedens förhållande till bestämmelsen om förvaltningsmyndigheternas självständighet i den lagtillämpande verksamheten (11 kap. 7 §).

I enlighet med det övergripande resonemang som vi fört i kapitel 4 anser vi emellertid att det inte erfordras något ytterligare klargörande i nu berörda avseenden. Såväl de högsta instansernas skyldighet att inhämta tolkningsbesked som alla domstolars bundenhet av ett givet besked är sådana förpliktelser som följer av ett medlemskap och som därför omfattas av det förslag till bestämmelse i 1 kap. RF som vi lämnat.

Självständiga förvaltningsmyndigheter

När det först gäller frågan om anpassning av det svenska regelverket till gemenskapsrätt är det viktigt att konstatera att förvaltningsmyndigheterna inte har någon egen befogenhet att meddela föreskrifter. De myndighetsföreskrifter som utfärdas har utan undantag sin grund i ett bemyndigande från regeringen. Dessa bemyndiganden har i sin tur sin grund antingen i regeringens s.k. restkompetens eller dess rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter, eller i en delegation

från riksdagen till regeringen med riksdagens uttryckliga medgivande av s.k. subdelegation till regeringen underordnad myndighet.

Det skall således egentligen inte finnas något utrymme för myndighetsföreskrifter som strider mot regeringens och riksdagens intentioner. En annan sak är att användningen av ramlagstiftning och vida bemyndiganden kan medföra en svåröverskådlig och svårkontrollerad normgivning från myndigheternas sida. Det är emellertid snarare ett administrativt än ett konstitutionellt-rättsligt problem. Det avgörande är att regeringen ytterst ansvarar för den regelgivning som sker hos myndigheterna. Därmed står också klart att systemet med fristående förvaltningsmyndigheter inte innebär något konstitutionellt problem när det gäller regeringens ansvar gentemot gemenskaperna för en lojal anpassning av interna regler till gemenskapsrätt. En annan sak är att erfarenheten bör få visa om det på sikt fordras någon ändring av delegationsreglerna i 8 kap. RF för att regeringen verkligen skall kunna styra myndigheternas regelgivning.

Detta gäller såväl den anpassning av regelsystemet som måste ske i samband med ett svenskt tillträde till gemenskaperna som i fråga om implementering av EG-direktiv under ett löpande medlemskap.

När det så gäller tillämpning av gemenskapsrätt i enskilda ärenden har regeringen utanför området för 11 kap. 7 §, som konstaterats tidigare, rätt att genom direktiv styra myndighetens handlande, även i enskilda ärenden. När det är fråga om ärenden som faller inom ramen för 11 kap. 7 § upphör alltså regeringens direktivrätt. Däremot bör det finnas en möjlighet till informella diskussioner mellan departement och myndighet om gemenskapsrättens närmare innehåll i en sådan fråga. Det kan knappast nu överblickas om det på sikt kan finnas behov av att ge regeringen några formella styrmedel i enskilda ärenden som innebär tillämpning av gemenskapsrätt inom området för 11 kap. 7 §. Om det, trots regeringens rätt att genom bemyndiganden styra myndigheternas regelgivning, skulle träffas ett avgörande i ett enskilt ärende som strider mot Sveriges åtaganden visavi EG, har regeringen möjlighet att själv besluta eller att föreslå riksdagen lämpliga författningsändringar.

Inte heller när det gäller enskilda ärenden bör därför några problem av konstitutionell art uppstå i fråga om statens ansvar gentemot gemenskaperna.

Något bör slutligen sägas om det fallet att förvaltningsmyndigheters tjänstemän uppträder som ombud för regeringen vid förhandlingar i EG-organen.

Beslutsprocessen inom EG (se vidare kapitel 1, avsnitt 1.1) kan sägas omfatta tre successiva faser. Till en början, inom ramen för kommissionens beredningsarbete inför ett förslag till direktiv eller förordning, medverkar individuella experter från medlemsländerna. Därefter, sedan kommissionens förslag förelagts rådet, vidtar en mellanstatlig beredning i fasta eller tillfälliga arbetsgrupper. Slutligen fattas gemensamma beslut i rådet efter en slutlig beredning i den permanenta ambassadörskommittén (Coreper). Allteftersom beslutsprocessen fortgår förutsätts en allt fastare intern förankrings- och beredningsprocess inom den nationella förvaltningen. Dessutom kommer det att ställas krav på deltagande i de cirka 3 000 kommittéer som under kommissionens ordförandeskap förvaltar och tillämpar EG:s regelverk.

Det kommer således att ställas stora krav på svensk representation i en rad olika sammanhang inom EG-samarbetet. Beslut om deltagande i mellanstatliga förhandlingar fattas i form av departementsbeslut i utrikesdepartementet. Inget hindrar att en tjänsteman hos en viss myndighet utses att företräda regeringen som ombud. Den ordningen tillämpas redan i dag och kommer med all säkerhet att tillämpas i än större utsträckning om Sverige inträder som medlem i EG.

Instruktioner till den som företräder Sverige vid mellanstatliga förhandlingar sker inte som ett led i regeringens normgivning utan i form av riktlinjer från det ansvariga statsrådet.

Frågor om förordnanden, instruktionsgivning liksom flera andra aspekter på statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett EG-medlemskap skall belysas av en särskilt tillkallad utredare. I en till dennes direktiv fogad promemoria antas att det skall vara möjligt att utforma effektiva och korrekta arbetsformer inom ramen för nu gällande grundlagsbestämmelser.

Vad gäller konstitutionella aspekter på dessa frågor bör följande kunna sägas. När en tjänsteman vid en förvaltningsmyndighet utses till att som ombud företräda regeringen vid förhandlingar eller överläggningar i EG:s organ och erhåller instruktioner för genomförandet av sitt uppdrag, kan det inte vara fråga om ett myndighetens ärende och i vart fall inte om ett ärende som gäller myndighetsutövning eller lagtillämpning. De instruktioner som lämnas ges således utanför området för 11 kap. 7 § och därmed i enlighet med den direktivrätt som regeringen äger.

Det förhållandet att en tjänsteman vid en myndighet som ombud för regeringen medverkat vid tillkomsten av en gemenskapsrättslig regel och därefter kan ha att som företrädare för myndigheten tillämpa

regeln i ett enskilt ärende innebär inte att regeringen eller annat organ kan sägas ha bestämt hur myndigheten skall besluta i det särskilda fallet. Eventuella lämplighetsfrågor i samband med en sådan möjlig dubbelställning skall övervägas av den särskilde utredaren.

Övriga bestämmelser i 11 kap.

Reglerna om tillsättning av tjänster berörs inte av ett EG-medlemskap. Kravet på svenskt medborgarskap för vissa i 11 kap. 9 § nämnda tjänster strider inte mot gemenskapsrättens diskrimineringsförbud eftersom etableringsfriheten enligt artikel 55 i Romfördraget inte är tillämplig på verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

EG-institutionerna övertar inte Högsta domstolens, Regeringsrättens eller hovrätternas befogenhet att bevilja resning eller återställande av försutten tid (11 kap. 11 §). Ett EG-medlemskap innebär inte heller att någon grupp av mål överförs från svensk domstol till EG-domstolen varför inte heller frågan om resning och återställande av försutten tid ens indirekt kommer att beröras. Regeringens dispensmakt samt rätt att bevilja nåd och abolition (11 kap. 12 och 13 §§) berörs inte heller av en anslutning till EG.

8 Övriga bestämmelser i regeringsformen. 3-9, 12 och 13 kap. RF

Sammanfattning: Den alldeles övervägande delen av regeringsformens bestämmelser berörs inte av ett EG-medlemskap. De rör internt svenska förhållanden som även vid ett medlemskap förblir internt svenska. En viss påverkan kan dock ske i några avseenden utan att någon grundlagsändring är nödvändig, t.ex. när det gäller beredningen av vissa regeringsärenden och i fråga om hur fullständigt vissa regler i 8 kap. skildrar de verkliga förhållandena.

Vi har tidigare i betänkandet mera ingående behandlat kapitlen 1, 2, 10 och 11 i regeringsformen, vilka vi bedömt vara de mest centrala när det gäller effekterna av ett EG-medlemskap. Vi övergår nu till att redovisa vår bedömning av vilken påverkan ett medlemskap kan ha på de övriga förhållanden som regleras i regeringsformen.

8.1 Riksdagen och riksdagsarbetet (3 och 4 kap. RF)

I 3 kap. behandlas vilka som har rösträtt och är valbara vid riksdagsval, hur mandaten fördelas m.m. Inget av detta torde beröras av ett EG-medlemskap.

Enligt vår bedömning finns det inte anledning att i regeringsformen införa regler om rösträtt och valbarhet vad gäller val till Europaparlamentet. Däremot bör sådana regler bestämmas i lag, vilket bör framgå av 8 kap. RF (se vidare kapitel 12).

Inte heller bör de nuvarande bestämmelserna i 4 kap. om regeringens och riksdagsledamöters förslags- och yttranderätt, om omröstningsregler m.m. påverkas av ett medlemskap.

8.2 Statschefen (5 kap. RF)

Reglerna om statschefen och om riksföreståndare påverkas naturligtvis icke alls av ett EG-medlemskap.

8.3 Regeringen och regeringsarbetet (6 och 7 kap. RF)

6 kap. innehåller regler om hur statsministern och övriga statsråd utses och entledigas. Reglerna påverkas inte av en svensk EG-anslutning.

Även reglerna i 7 kap. om regeringsarbetet bör kunna kvarstå oförändrade. I några avseenden kan emellertid den ordning som traditionellt tillämpas hos oss på sikt behöva ges andra former.

I 7 kap. 2 § sägs att

> Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Bestämmelsen är kortfattad och allmänt hållen men har kommit att uppfattas som att ett remissförfarande i princip skall äga rum. Det var, sades det i motiven till regeringsformen, "naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF" (prop. 1973:90 s. 287).

Beredningen av regeringsärenden innehåller också ett annat karakteristiskt drag, nämligen kommittéväsendet. Det är inte grundlagsfäst men i förarbetena till regeringsformen uttalade justitieministern att "utredning genom parlamentariskt tillsatta kommittéer" var "ett utomordentligt värdefullt inslag vid beredningen av lagstiftningsfrågor och andra likartade viktigare ärenden. Liksom hittills" bör "denna utredningsform utnyttjas i betydande omfattning" (a.a. s. 288).

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen funnit anledning att uppmärksamma beredningen av regeringsärenden. Så har utskottet bl.a. framhållit vikten av att lagförslag är väl övervägda och att konsekvenserna är överblickbara (1990/91:KU7 s. 9) och betonat betydelsen av arbetet i offentliga utredningar, av remissbehandling och lagrådsgranskning (KU 1985/86:5 s. 14).

Det som kan antas vara annorlunda när det gäller beredningen av regeringsärenden inom ramen för ett EG-samarbete är att den ofta inte syftar till att ta fram underlag för ett regeringens beslut i ett förvaltningsärende eller förslag till riksdagen utan till att bereda

frågan om hur Sverige bör agera under den gemensamma beredningsoch beslutsprocessen inom EG. Vilka förslag till gemensamma normgivningsakter som läggs fram kan Sverige inte styra. Inte heller kan Sverige ensidigt bestämma tidtabellen för den gemensamma beslutsprocessen. Det innebär bl.a. att det kanske inte alltid är möjligt att låta t.ex. ett kommissionens förslag till rättsakt här i landet bli föremål för utredning av en särskilt tillkallad kommitté. Det är förmodligen också långt ifrån alltid ens lämpligt att tillsätta en traditionell utredning endast för att formulera ett förslag till en svensk ståndpunkt. Ett alternativ till det traditionella kommittéväsendet kan vara att låta ständiga kommittéer, med en bred sammansättning, verka inom skilda områden. På motsvarande sätt kan möjligheterna till ett gängse remissförfarande påverkas av att regeringen inte avgör den gemensamma beslutsprocessens gång.

Det ligger inte i vårt uppdrag att överväga hur kommitté- och remissväsendena närmare bör organiseras inom ramen för ett EGsamarbete. Vi nöjer oss här med att konstatera att regeringsformens föreskrift ger utrymme även för andra former av beredning än de som hittills vanligen förekommit.

I 7 kap. 3 § sägs att "regeringsärenden avgörs av regeringen vid regeringssammanträde". Härigenom läggs principen om regeringens kollektiva beslutsfattande fast och utesluts en formlig ministerstyrelse. Regeringsärenden är i princip "alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen" (prop. 1973:90 s. 184). Departementschefsärenden är endast - förutom vissa ärenden som avgörs av cheferna för utrikes- och försvarsdepartementen - de som gäller beredningen av regeringsärenden eller frågor som avser ett departements administration. Det är däremot självklart - och också förutsatt i motiven till regeringsformen - att flertalet ärenden som formellt beslutas vid ett regeringssammanträde i realiteten endast sakbehandlats av ett, eller ibland några, statsråd.

Som vi nyss konstaterat beträffande beredningen av regeringsärenden kommer vid ett medlemskap en stor del av regeringens arbete att få ägnas åt frågor om hur Sverige bör agera under den gemensamma beredningsoch beslutsprocessen inom EG. Det torde bli fråga om att t.ex. lämna instruktioner eller riktlinjer såväl till de svenska tjänstemän som förhandlar i arbetsgrupper inför rådsbehandlingen som till statsråd som representerar landet vid rådets sammanträden.

När det gäller instruktioner till svenska förhandlare är det så att för närvarande sker, som tidigare sagts i kapitel 7, instruktionsgivningen

till den som företräder Sverige vid mellanstatliga förhandlingar i form av riktlinjer från det ansvariga statsrådet eller, på grundval av den arbetsordning som gäller för respektive departement, från departementet. Förhandlingar som syftar till ett folkrättsligt bindande avtal ses närmast som en slags beredningsprocess som föregår ett regeringsbeslut. Instruktionsgivningen sker för att uppnå ett resultat som det ansvariga statsrådet anser sig kunna presentera för beslut i regeringen. Det är möjligt att den ordningen kan behållas även inom EG-samarbetet. Den frågan kommer emellertid att belysas av den särskilde utredaren av statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett EG-medlemskap.

Det kan dock konstateras att det torde förhålla sig annorlunda när det gäller statsråds deltagande i det beslutsfattande som sker vid rådets sammanträden. Frågan om hur Sverige slutligen skall ställa sig inför ett beslut i rådet kommer att ha beretts i olika nationella instanser, bland dem det riksdagsorgan för samråd i EG-frågor som vi föreslår skall inrättas (se kapitel 11). Det är också möjligt att Sveriges position lagts fast i ett formligt beslut vid ett regeringssammanträde. I flertalet fall bör det kunna förutses vilka beslut som rådet kan komma att fatta vid ett möte och det bör också vara möjligt att i ett svenskt förhandlingsupplägg ange flera alternativa handlingsmöjligheter. Icke desto mindre torde det någon gång kunna inträffa att en sak utvecklar sig på ett sätt som inte kunnat förutses. Det skulle t.ex. kunna bli aktuellt att träffa en uppgörelse med andra stater som innebär att i en fråga frångå den hållning som utkristalliserats under den nationella beredningen för att vinna majoritet för ett beslut i en annan fråga som bedöms som mera väsentlig för svenska intressen.

I en situation som den nyss skisserade bör det ofta kunna vara möjligt för det statsråd som deltar i rådsmötet att under mötets gång rådgöra med regeringen i Sverige. Han eller hon bör också oftast kunna samråda med riksdagens organ för EG-frågor eller i vart fall med det organets presidium. Samråd av den arten förekommer inte sällan i Danmark där folketingets marknadsutskott kan sammankallas med mycket kort varsel och där - om så inte kan ske - utskottets ordförande i vissa fall gör en bedömning av parlamentets inställning. Skulle ett sådant samråd av någon anledning inte kunna komma till stånd återstår inte annat än att det statsråd som deltar i rådssammanträdet på eget politiskt ansvar slutligt avgör vilket ställningstagande som bäst gagnar Sveriges intressen. Ett sådant politiskt ansvar blir också i alla fall möjligt att utkräva när, i enlighet med det Europeiska

rådets beslut i Edinburgh, voteringarna i rådet kommer att offentliggöras.

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

8.4 Lagar och andra föreskrifter (8 kap. RF)

I 8 kap. regleras främst fördelningen av normgivningskompetens mellan de svenska statsorganen. I mycket generella termer kan sägas att i 2-5 §§ anges vilka slag av föreskrifter som enligt huvudregeln fordrar lagform, riksdagens s.k. primära lagområde. I 7-10 §§ anges så vilka slag av föreskrifter som regeringen kan besluta om efter bemyndigande i lag, det s.k. fakultativa lagområdet. De föreskrifter som inte kan bli föremål för delegering till regeringen utgör det s.k. obligatoriska lagområdet. Vidare anges i 13 § den kompetens som regeringen i sig själv besitter att utfärda föreskrifter, dess primärområde, nämligen *dels* rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter, *dels* rätten att utfärda föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (den s.k. restkompetensen).

Vid ett EG-medlemskap kommer viss beslutanderätt inom förmodligen samtliga ovan nämnda kategorier att överlåtas till gemenskaperna. Med stöd av de överlåtna befogenheterna kommer gemenskapernas institutioner, främst rådet, att utfärda olika slag av bindande rättsakter. Vi erinrar om (se också kapitel 1, avsnitt 1.2.1) att EG-förordningar är omedelbart och direkt tillämpliga i medlemsstaterna och att de i allmänhet också har direkt effekt. EG-direktiv däremot är som huvudregel bindande för medlemsstaterna i vad gäller de mål som ställs upp men överlåter till medlemsstaten att avgöra hur det fastlagda målet skall uppnås. Tillräckligt klara och entydiga bestämmelser i direktiv kan emellertid också ha direkt effekt.

En första fråga som förtjänar att beröras är den om föreskrifters legitimitet. I den nationella rättsordningen måste varje föreskrift, även sådana som meddelats av förvaltningsmyndigheter, för att ha laglig verkan kunna stödjas på någon överordnad norm och ytterst på en av grundlagarna. Det står klart att av EG-institutionerna meddelade föreskrifter inte på samma sätt kan härledas till någon av grund-

lagarna utan har sin bakgrund ytterst i gemenskapsfördragens bestämmelser. De erhåller i stället, som redan antytts, sin legitimitet ur det förhållandet att riksdagen med stöd av bestämmelser i grundlagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna.

En andra fråga är om ett medlemskap fordrar någon ändring av den svenska fördelningen av normgivningskompetens. Generellt kan det sägas att såvitt gäller EG-förordningar saknar den nationella kompetensfördelningen egentligen helt betydelse. Det är den gemensamt beslutade rättsakten, i dess EG-rättsliga form, som gäller i medlemsstaterna. Det nationella normgivningsförfarandet är i allt väsentligt utan uppgift i det sammanhanget. I fråga om direktiv å andra sidan är medlemsstaterna visserligen bundna av det politiska mål som beslutats gemensamt men fria att implementera, genomföra, det målet genom egen lagstiftning. Det genomförandet kan då ske med iakttagande av den nationella kompetensfördelning som gäller för inhemsk normgivning utan EG-bakgrund.

Det som nu sagts har lett oss till slutsatsen att det svenska systemet för kompetensfördelning inte rubbas av ett EG-medlemskap. Ett par punkter kan trots det förtjäna att diskuteras. Det gäller för det första det förhållandet att den som tar del av ett oförändrat 8 kap. RF kommer att - vid ett medlemskap - få en ofullständig bild av normgivningen i Sverige. Kapitlet innehåller många och detaljerade bestämmelser om den nationella normgivningen men ger ingen upplysning om att en betydande normgivning av samma slag som den nationella - t.ex. inom det obligatoriska lagområdet - förekommer genom EG-institutionerna. För att låta regeringsformen fullt ut spegla den politiska verkligheten vid ett medlemskap, kunde det ha funnits anledning att i 2, 3 och 5 §§ ange att sådana föreskrifter som där omtalas också kan meddelas genom beslut av de Europeiska gemenskapernas institutioner. Vi har emellertid i kapitel 3 avvisat en sådan lösning och anser att genom det förslag vi lämnar om en bestämmelse om ett möjligt EG-medlemskap redan i 1 kap. RF görs det klart att en del av sanningen om hur Sverige styrs står att finna på annat håll än i regeringsformen.

En andra grupp av frågor gäller förhållanden som det inte är möjligt att överblicka inom ramen för denna utredning. Det gäller t.ex. frågan om de möjligheter till delegation till regeringen som nu finns är tillräckliga för att tillgodose de behov som ett EG-samarbete ställer. Även om EG-förordningar gäller omedelbart och utan mellankommande nationell rättsbildning kan det finnas anledning att utfärda nationella kompletterande föreskrifter. Det kan t.ex. gälla att

utpeka en viss ansvarig myndighet eller, och viktigare, att bestämma straff för överträdelse av en förordning. Intet hindrar naturligtvis i och för sig att även vad som ur gemenskapsrättens synpunkt kan vara verkställighetsföreskrifter här kan beslutas av riksdagen om föreskriften enligt regeringsformen fordrar lagform. Möjligen kan det på sikt komma att visa sig att en sådan ordning någon gång kan utgöra en onödigt fördröjande faktor.

En annan fråga är om en starkare styrning från regeringens sida av förvaltningsmyndigheternas regelgivning är nödvändig och hur en sådan i så fall skall kunna åstadkommas. Vi har i kapitel 7 konstaterat att det egentligen inte skall finnas något utrymme för myndighetsföreskrifter som står i strid med regeringens och riksdagens intentioner. Samtidigt är det klart att ramlagstiftning och vida bemyndiganden medfört en delvis svåröverskådlig normgivning hos en del myndigheter. En del försök till uppstramning har gjorts under senare år. Framtiden torde få utvisa om det också är nödvändigt att företa ändringar i 8 kap., t.ex. genom begränsningar av rätten till subdelegation. Klart är i vart fall att EG-samarbetet ställer krav på att myndigheternas regelgivning är förenlig med Sveriges åtaganden gentemot gemenskaperna och att det i första hand är regeringen som bär ansvaret för den följsamheten.

Vidare kan bestämmelsen i 17 § om att lag inte får ändras eller upphävas annat än genom lag, den s.k. formella lagkraftens princip, komma att påverkas genom att inte heller den ger en fullständig bild av de faktiska förhållandena. Av den redan flera gånger behandlade principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell lag följer att svensk lag visserligen inte formellt vare sig ändras eller upphävs genom EG-rättsakter men väl att domstolar och myndigheter kan vara skyldiga att underlåta att tillämpa svensk lag - och principiellt även grundlag.

När det gäller lagrådets verksamhet (18 §) kan dess granskning av hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt komma att avse också hur förslaget förhåller sig till gemenskapsrättens normsystem. Det är en utomordentligt viktig uppgift av rättslig natur som väl ansluter till lagrådets övriga uppgifter.

Slutligen bör endast påpekas att EG-förordningar för sin giltighet varken fordrar att de utfärdas av regeringen eller kungörs i den ordning som sker med svensk lag (19 §). Sådana förordningar träder i stället i kraft uteslutande genom att de publiceras i de Europeiska gemenskapernas tidning (*Official Journal*). Det bör för fullständig-

hetens skull betonas att vi däremot givetvis utgår från att svenska språket vid ett medlemskap får ställning av officiellt EG-språk och samtliga EG-rättsakter med verkan för Sverige eller för svenska medborgare publiceras i Europeiska gemenskapernas tidning på svenska språket.

8.5 Finansmakten (9 kap.)

EG finansierades ursprungligen genom bidrag från medlemsländerna. Sedan år 1971 har EG emellertid i stigande grad kommit att finansieras genom egna intäkter som krävs in i medlemsländerna och som dessa överlämnar till EG. Dessa intäkter utgörs av tullar och avgifter på handeln med tredje länder, en andel av medlemsstaternas mervärdeskatteintäkter samt av en andel av medlemsstaternas bruttonationalprodukt.

I 9 kap. behandlas främst hur beslut fattas om användningen av statens tillgångar. De bestämmelser som kan beröras av en EG-anslutning är 12 § om Riksbanken och 13 § om sedel- och myntutgivningsrätten. Det finns bl.a. skäl att överväga om bestämmelserna rörande riksbanken i tillräcklig grad tillgodoser de krav på den nationella centralbankens oberoende som det ekonomiskt-monetära samarbetet ställer. I samråd med Riksbanksutredningen har vi bestämt att eventuella förslag till ändringar i nu berörda avseenden skall lämnas av den utredningen.

8.6 Kontrollmakten (12 kap.)

Reglerna om kontrollmakten avser uteslutande nationellt svenska förhållanden och skulle inte påverkas av ett medlemskap.

Däremot kan justitieombudsmannens (6 §) verksamhet indirekt komma att påverkas. Han kan komma att få ta ställning till klagomål från medborgare som anser att ett svenskt myndighetsbeslut vilar på en felaktig tolkning av gemenskapsrätt. Samtidigt torde det stå klart att justitieombudsmannen inte kan begära förhandsbesked från EG-domstolen. Erfarenheterna från Danmark visar att ombudsmannen i en sådan situation är återhållsam med att kritisera myndighetens tolkning (Gulman m.fl. s. 168 not 12).

Det kan här erinras om att genom Maastrichtfördraget tillskapas också en till Europaparlamentet knuten ombudsman som har att ta emot klagomål från samtliga unionsmedborgare om fel och försummelser i gemenskapsinstitutionernas myndighetsutövning.

8.7 Krig och krigsfara (13 kap.)

De särskilda regler som ges för statsorganens handlande i krislägen berörs inte av ett EG-medlemskap. Samtliga bestämmelser i kapitlet har karaktären av undantagsregler för det fall att det råder krig eller krigsfara. Flertalet regler gäller frågan om vilket organ som i en krigssituation skall utöva de befogenheter som annars tillkommer riksdagen. Vissa bestämmelser ger också anvisningar för statsorganens uppträdande i krigstid. I fredstid saknar däremot föreskrifterna i 13 kap. RF helt aktualitet, oberoende av om rikets försvar är en helt inhemsk angelägenhet eller om det också skulle ha inslag av beslut som fattats inom gemenskaperna eller Västeuropeiska unionen.

I 12 § ges vissa föreskrifter om val till riksdagen i krigstid. Eftersom vi inte föreslagit att val till Europaparlamentet skall regleras i regeringsformen utan i vanlig lag kan också, om så anses erforderligt, regler om sådant val i en krigssituation meddelas i lag.

Det kan tilläggas att inte heller övergångsbestämmelserna till regeringsformen innehåller något som påverkas av en svensk anslutning till EG.

9 Allmänna handlingars offentlighet. Meddelarfrihet

Sammanfattning: Vi föreslår inte någon grundlagsändring såvitt gäller principerna om allmänna handlingars offentlighet och meddelarfrihet. Inte heller föreslår vi någon ändring i sekretesslagen. De krav på sekretess som gemenskapsrätten i olika avseenden ställer kan i allt väsentligt tillgodoses inom ramen för gällande rätt. Den inverkan som ett medlemskap rent faktiskt kan ha på svenskt samhällsliv gäller främst att underlaget för det offentliga samtalet i lagstiftningsfrågor kan bli magrare genom att förhandlingar om bindande normgivningsakter förs bakom rådets stängda dörrar och att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut kan bli mindre utförliga än vi är vana vid. När det gäller meddelarfriheten är det inte möjligt att med visshet uttala sig om huruvida den kan behållas utan inskränkningar. Vi anser dock att det inte bör komma i fråga att begränsa meddelarfriheten. Om den kommer att utsättas för påfrestningar måste den aktivt försvaras.

Offentlighetsprincipen kan ses som en del av, eller kanske snarare en förutsättning för, den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten som regleras i 2 kap. RF. Principen om allmänna handlingars offentlighet syftar till att bereda allmänheten insyn i myndigheternas arbete och därigenom främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Meddelarfriheten kan sägas vara en särskilt vidsträckt yttrandefrihet i förhållande till främst nyhetsmedierna.

Båda principerna har sedan cirka 200 år gällt i vårt land. De har därigenom kommit att bli fast inrotade begrepp som satt sin prägel på den svenska förvaltningen och påverkat attityder och värderingar i samhället. De har därmed också i den offentliga debatten med all rätt kommit att framstå som några av de viktigaste frågorna inför ett eventuellt svenskt EG-medlemskap.

9.1 Kort om svenska regler om allmänna handlingars offentlighet, sekretess, tystnadsplikt och meddelarfrihet

Det har angetts att offentlighetsprincipen skall fylla tre huvuduppgifter, nämligen att garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret.

Offentlighetsprincipen i 2 kap. TF gäller allmänna handlingar. Med allmän handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel om handlingen *förvaras* hos en myndighet och är att anse som *inkommen* till eller *upprättad* hos myndigheten (2 kap. 3 § första stycket TF).

En handling anses vara inkommen så snart den anlänt till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF). En handling anses upprättad a) när den har expedierats eller b) om den inte expedieras, när det ärende som handlingen hör till har slutbehandlats eller c) om den inte hör till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 7 § TF). Minnesanteckningar, utkast och koncept anses dock inte vara allmänna handlingar om de inte arkiveras. Till den del minnesanteckningar tillför ett ärende någon sakuppgift är de emellertid allmän handling (2 kap. 9 § TF).

En allmän handling är antingen offentlig eller hemlig. Enligt huvudregeln råder offentlighet (2 kap. 1 § TF). En handling får hållas hemlig endast med hänsyn till vissa särskilt angivna förhållanden, såsom t.ex. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik och det allmännas ekonomiska intresse. Vidare måste den regel som hemlighållandet grundas på anges i sekretesslagen eller i en lag som den lagen hänvisar till (2 kap. 2 § TF). Ingen handling, som inte kan hänföras till någon i sekretesslagen angiven regel eller liknande regel i annan lag som sekretesslagen hänvisar till, får således hållas hemlig.

Sekretess för en uppgift i en allmän handling gäller enligt sekretesslagen för viss tid, från högst tio år när det t.ex. gäller rikets finans-, penning- eller valutapolitik (i några få fall gäller ännu kortare tider), till högst sjuttio år för t.ex. särskilt känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden (i ett fåtal fall är sekretessen inte begränsad i tiden). Det kan nämnas att i fråga om Sveriges förhållande till

annan stat eller mellanfolklig organisation gäller sekretessen i högst fyrtio år, beträffande uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden i normalt högst tjugo år. Efter skyddstidens utgång upphör handlingen, utan särskilt beslut, att vara hemlig.

I sekretesslagens regler anges i flertalet fall vissa skaderekvisit, dvs. ett krav på att myndigheten i varje särskilt fall då en handling begärs utlämnad skall pröva om det kan leda till skada att den kommer till allmän kännedom. Dessa krav har tillkommit för att varje särskild sekretessbestämmelse inte skall medföra sekretess i fler fall än som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. En uppgift som visserligen faller in under en sekretessregels ordalydelse skall alltså ändå inte hållas hemlig om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut. I lagen återfinns *raka skaderekvisit* som innebär att sekretess föreligger om det "kan antas att skada uppkommer" om uppgiften röjs, dvs. en presumtion för offentlighet. Men vissa bestämmelser innehåller *omvända skaderekvisit* som innebär att sekretess gäller om "det inte står klart att uppgiften kan röjas" utan skada, dvs. en presumtion för sekretess. Ofta ger naturligtvis den skadeprövning som sålunda skall ske anledning att häva sekretessen före skyddstidens utgång. I några enstaka fall gäller emellertid sekretess utan skadeprövning, s.k. *absolut sekretess* (t.ex. enligt 9 kap. 1 § SekrL).

Beträffande vissa frågor kan offentligt anställdas, och i en del fall även enskildas, yttrandefrihet vara begränsad genom regler om *tystnadsplikt*. För de offentligt anställda regleras tystnadsplikten i sekretesslagen. I den lagen stadgas att sekretess gäller för de slag av uppgifter som anges i lagen. Det innebär att om uppgiften återfinns i en allmän handling så får handlingen inte lämnas ut i den delen, men också att tjänstemän hos myndigheten inte heller på annat sätt får röja uppgiften. Brott mot lagstadgade tystnadsplikter är i regel straffsanktionerade i 20 kap. 3 § BrB. En offentligt anställd tjänsteman som bryter sin tystnadsplikt kan också bli skyldig att betala skadestånd enligt reglerna i skadeståndslagen.

För enskilda finns tystnadsplikt föreskriven i skilda lagar. Det gäller t.ex. enskilda som är anställda i privat verksamhet men som medverkar i myndigheters verksamhet som konsulter eller genom att utöva tillsyn, verkställa undersökningar e.d., enskilda som utövar yrken som t.ex. privatpraktiserande advokater, präster, läkare, bankpersonal m.fl. och enskilda som i egenskap av arbetsgivare eller fackliga förtroendemän får insyn i andra enskildas personliga eller

ekonomiska förhållanden. Enskilda kan naturligtvis också avtala om tystnadsplikt. Dessutom anses att tystnadsplikt även utan särskilt avtal gäller för anställda till följd av en allmän lojalitetsplikt i anställningsförhållanden.

Meddelarfrihet (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL) innebär att det står var och en fritt att - med vissa särskilt angivna undantag - meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift. Den som bryter sin tystnadsplikt kan alltså göra det straffritt om uppgiften skall publiceras. På motsvarande sätt har också var och en rätt att *anskaffa* uppgifter för publicering. Enligt 3 kap. TF och 2 kap. YGL har en meddelare också rätt till *anonymitetsskydd*. Det råder förbud för den som har medverkat vid framställningen av tryckt skrift eller radio- och TV-program att uppge vem som lämnat uppgifter till skriften eller programmet. Det är likaså förbjudet att *efterforska* vem som lämnat ett meddelande.

Begränsningar i meddelarfriheten tas upp i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. En meddelare kan straffas om han 1) gör sig skyldig till spionerі och några andra brott av liknande art, 2) uppsåtligen lämnar ut en hemlig handling eller 3) uppsåtligt bryter sin tystnadsplikt när den gäller vissa särskilt viktiga förhållanden som anges i 16 kap. SekrL.

Meddelarfriheten gäller - liksom tryckfrihetsförordningen i övrigt - i princip endast gentemot det allmänna. Den innebär alltså en rätt för offentliga funktionärer att, utan att drabbas av sanktioner, bryta mot lagstadgade tystnadsplikter genom att lämna meddelanden för publicering.

9.2 Något om rättsläget i några av de nuvarande medlemsstaterna

De enskilda medlemsstaterna har inte någon gemensam syn på frågan om allmänhetens tillgång till myndigheters handlingar. Det förefaller som om, bland de nuvarande medlemsstaterna, Storbritannien har den mest restriktiva hållningen medan Danmarks lagstiftning är den som står närmast vår egen.

I **Nederländerna** gäller en lag som antogs den 1 maj 1992 om allmänhetens tillgång till myndighetsinformation, vilken ersatt en tidigare lag om offentlighet från 1980.

Enligt den nya lagen har var och en som huvudregel rätt att erhålla

information om innehållet i handlingar som förvaras hos myndigheter. Rätten till information tillkommer således även utländska medborgare. Informationen kan lämnas genom att a) handlingen lämnas ut i kopia, b) sökanden får gå igenom handlingen hos myndigheten, c) ett utdrag ur eller en sammanfattning av handlingen lämnas ut eller d) uppgift lämnas om den information som finns i handlingen.

Undantag från huvudregeln om offentlighet görs i första hand för information som kan skada rikets säkerhet eller som gäller företagshemligheter. Sekretess kan också - efter en avvägning mellan motstående intressen - gälla för information som har betydelse bl.a. för Nederländernas förhållande till andra stater och internationella organisationer, statens ekonomiska intressen, förundersökning och åtal för brott samt respekten för privatlivet. En annan kategori av undantag är uppgifter som gäller någons politiska åsikter. Beslut i frågor om utlämnande av allmänna handlingar kan överklagas i samma ordning och på samma grunder som gäller för förvaltningsbeslut i allmänhet.

Något meddelarskydd finns inte i Nederländerna. Det finns, tvärtom, en särskild tjänsteman, *Rijksrechercheur*, som har till uppgift att spåra offentliganställda som lämnat ut hemliga uppgifter.

Storbritannien saknar en generell offentlighetsprincip. Den övergripande hållningen är i stället den motsatta, dvs. att myndigheters handlingar är hemliga om inte ett särskilt beslut om offentliggörande fattas. Genom en reform 1989 av *Official Secrets Act* har visserligen de obehöriga offentliggöranden som kan föranleda straffpåföljd i viss mån begränsats i förhållande till vad som tidigare gällt. Annat obehörigt offentliggörande kan dock fortfarande föranleda disciplinpåföljd enligt *Civil Service Discpline Code*.

En del lagar av senare datum ger tillgång till myndigheters handlingar inom särskilda, begränsade områden. Det gäller t.ex. en lag från 1987 om tillgång för enskilda till uppgifter om dem själva (*The Access to Personal Files Act*) hos lokala bostads- och socialmyndigheter. Det förbereds också lagstiftning som avses ge föräldrar tillgång till skolors handlingar om deras barn.

I Storbritannien gäller vidare att senast 30 år efter att en handling har upprättats skall den överlämnas till *The Public Record Office* varvid den normalt blir tillgänglig för allmänheten.

Något meddelarskydd existerar inte och inte heller något principiellt skydd för massmedias källor. Det kan t.ex. erinras om en uppmärksammad rättegång sommaren 1992 som gällde en TV-intervju i

Channel Four med en avhoppad, anonym IRA-medlem. Intervjupersonen framförde viss kritik mot de brittiska säkerhetsstyrkorna i Nordirland. En brittisk domstol fann att TV-bolaget var skyldigt att röja den intervjuades identitet.

I **Frankrike** gäller en lag av den 17 juli 1978 om vissa åtgärder för att förbättra relationerna mellan förvaltningen och allmänheten m.m. (*Loi portant diverses mesures d'amelioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*). Genom den lagen ges enskilda rätt att erhålla information om innehållet i myndigheters handlingar med angivna undantag, främst handlingar med uppgifter om enskild person och handlingar som rör vissa närmare specificerade allmänna förhållanden (bl.a. hemliga uppgifter rörande utrikespolitiken och försvaret). Lagen ger också den enskilde rätt att anföra klagomål hos en fristående kommission, *Commission d'Accés aux Documents administratifs*.

Någon motsvarighet till det svenska meddelarskyddet finns inte i fransk rätt. Inte heller finns något principiellt källskydd för journalister. I den franska straffprocesslagen (*Code de procédure pénale*) stadgas att den som offentligt uppgivit sig känna till en förövare av brott är skyldig att - oavsett brottslighetens allvarlighetsgrad - besvara frågor från en förundersökningsdomare (artikel 11). Undantagna från denna uppgiftsskyldighet är läkare, barnmorskor m.fl. men inte journalister (artikel 378).

I **Tyskland** råder inte någon generell offentlighetsprincip som ger allmänheten tillgång till myndigheters handlingar. En enskild kan efter myndighetens bedömning i det enskilda fallet erhålla uppgift om innehållet i handlingar. Däremot finns i delstaternas presslagar en lagfäst rätt för pressens företrädare att få information. De skall få del av uppgifter som inte är sekretessbelagda och som inte kan skada bl.a. allmänna intressen eller skyddsvärda enskilda intressen (se t.ex. 4 § *Berliner Pressegesetz*).

I den tyska rättegångsbalken finns ett skydd för massmedias källor. Journalister är - tillsammans med präster, advokater och andra - undantagna från vittnesplikten i fråga om att röja sina källor (53 § femte punkten *Strafprozessordnung*).

Mera allmänt bekant är att det i **Danmark**, liksom för övrigt också i Norge och Finland, gäller en grundläggande offentlighetsprincip. Dansk praxis såvitt gäller offentlighet i EG-sammanhang belyses i viss utsträckning nedan, se avsnitt 9.4. Här skall endast nämnas att

den danska huvudregeln, som betecknas som en rätt till *aktinsigt*, är att var och en kan kräva att få del av handlingar som inkommit till eller upprättats av en förvaltningsmyndighet som ett led i dess behandling av ett ärende (4 § Lov om offentlighed i forvaltningen). Rätten till insyn omfattar, med vissa undantag, inte internt arbetsmaterial (7 §). Inte heller omfattas t.ex. regeringens interna protokoll och mötesreferat eller brevväxling mellan departement i lagstiftningsfrågor (10 §). Vidare är uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden liksom uppgifter om affärs- och driftsförhållanden undantagna från rätten till insyn (12 §). Slutligen stadgas också att rätten till insyn kan begränsas i den omfattning det är nödvändigt för att skydda väsentliga hänsyn till statens säkerhet och försvar, utrikes-politiska och utrikeshandelspolitiska intressen, förebyggandet och beivrandet av brott, det allmännas ekonomiska intresse samt "private og offentlige interesser, hvor hemligholdelse efter forholdets saerlige karakter er påkraevet" (13 §).

Sammanfattningsvis kan sägas att det framför allt i Danmark och i Nederländerna finns en lagfäst huvudregel om insyn i myndigheternas verksamhet som påminner om det svenska systemet. En principiellt viktig skillnad i det nederländska systemet vid en jämförelse med det svenska är emellertid att det inte är fråga om en ovillkorlig rätt att ta del av en handling. I stället kan den enskilde få nöja sig med att en tjänsteman hos myndigheten lämnar honom information om vad handlingen innehåller. En annan skillnad är att undantagen från huvudregeln inte präglas av samma pregnans som i Sverige. Även i Tyskland är det fråga om en upplysningsplikt vilken är lagfäst endast såvitt avser pressens företrädare.

I Tyskland, men inte i de övriga staterna, finns ett skydd för massmedias källor i form av en begränsning i journalisters vittnesplikt. Ett sådant skydd är givetvis inte lika långt gående som den svenska meddelarfriheten. Det motsvarar närmast den tystnadsplikt för journalister som hos oss är en del av anonymitetsskyddet. Regler om källskydd bör ändå ha samma grundläggande syfte, nämligen att för den offentliga debattens och kontrollens skull indirekt ge ett skydd för den som lämnar uppgifter i publiceringssyfte.

9.3 Allmänt om offentlighet och sekretess i EG

Det pågår en omfattande debatt inom gemenskaperna om allmänhetens möjligheter till insyn (om gemenskapernas genomskinlighet,

transparency, enligt gemenskapsterminologi). Vissa betydelsefulla åtgärder för att öka insynen har vidtagits, senast vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992. Vi återkommer i det följande till den diskussionen och till de beslut som fattats.

Gemenskapsrätten innehåller inte nu någon generell princip om allmänna handlingars offentlighet. Tvärtom, huvudregeln är att handlingar blir offentliga först efter trettio år. Det framgår av en förordning 83/354/EEG, om allmänhetens tillgång till den europeiska ekonomiska gemenskapens och Euratoms historiska arkiv, som ger vissa grundläggande bestämmelser i ämnet.

Huvudregeln är således att handlingar i gemenskapernas arkiv blir offentliga trettio år efter den dag de har utfärdats. Den regeln är emellertid försedd med en rad viktiga undantag. De handlingar som således inte blir offentliga ens efter trettio år är följande

A. Handlingar som innehåller upplysningar om enskilds privatliv eller arbetsförhållanden.

B. Vissa slag av handlingar inom Euratomområdet.

C. Handlingar som enligt andra regler, eller enligt den praxis som gäller hos de olika EG-institutionerna, är hemliga och beträffande vilka sekretessen inte har hävts.

D. Handlingar som, när de kom till en institutions kännedom, var sekretessbelagda av hänsyn till yrkes- eller affärshemlighet, om inte berörda personer eller företag underrättats om avsikten att häva sekretessen och underlåtit att inom en viss tidsfrist invända mot det.

En kortfattad beskrivning av vilka slags handlingar som är sekretessbelagda enligt praxis hos de olika institutionerna ges nedan (under avsnitt 9.4). Förutom de handlingar hos rådet som gäller medlemsstaternas förhandlingar är det naturligtvis i stor utsträckning fråga om affärshandlingar av olika slag, inte minst sådana som förekommer inom kommissionens granskande verksamhet, t.ex. på konkurrensområdet.

I förordningen stadgas vidare (artikel 6) att medlemsstaterna skall avstå från att offentliggöra handlingar i sin besittning som är hemliga och för vilka sekretessen inte har hävts.

I Romfördragets artikel 214 finns också en allmän regel om tystnadsplikt för gemenskapernas tjänstemän och andra befattningshavare.

Medlemmarna i gemenskapens institutioner, medlemmarna i kom-

> mittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen skall, även efter det att deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av sekretess, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.

I den engelska traktattexten beskrivs tystnadsplikten som en *obligation of professional secrecy*.

En motsvarande allmän regel om tystnadsplikt finns också i Euratomfördragets artikel 194. Bestämmelsen går emellertid längre i det att den också bl.a. ålägger medlemsstaterna att, på begäran av en annan medlemsstat eller av kommissionen, åtala den som bryter mot tystnadsplikten.

Det kan förtjäna att anmärkas att i ett system som saknar en grundläggande offentlighetsprincip blir det svenska motsatsparet offentlighet - sekretess inte helt tillämpbart. I ett sådant system blir en handling inte offentlig redan på grund av att den inte är sekretessbelagd. Att en handling är sekretessbelagd (*classified*) kan i stället beskrivas som en ytterligare kvalitet hos en även annars icke offentlig handling. Det kan också uttryckas så, att i ett sådant system innebär frånvaron av sekretess icke en *rätt* för den enskilde att ta del av en handling, men normalt inte heller en *skyldighet* för den som förvarar handlingen att vägra lämna ut den.

Det är också allmänt omvittnat att frånvaron av en offentlighetsprincip inte innebär att EG är ett slutet system. Slutna rådsmöten skildras inte sällan i massmedia i de olika medlemsstaterna och en hel del beredningsmaterial hos kommissionen kommer till allmän kännedom trots att det inte är offentligt (se t.ex. Viklund s. 126 f under rubriken "den öppna sekretessen").

Det förhållandet att gemenskapsrätten dock intar en i förhållande till svensk rätt motsatt hållning i fråga om handlingsoffentlighet kan få betydelse i olika avseenden. För det första bör de effekter som denna motsatta hållning kan få inom den politiska beslutsprocessen undersökas. Vid ett medlemskap kommer ju många föreskrifter som nu beslutas av de svenska statsorganen att i stället utfärdas av gemenskapsinstitutionerna. Frågan är då om ett medlemskap kan komma att innebära en begränsning av allmänhetens insyn i den beslutsprocess som leder fram till för medborgarna bindande rättsakter. För det andra bör bedömas om de krav på sekretess och tystnadsplikt som ställs i EG:s sekundärrätt går utöver de gränser som gäller för den svenska sekretesslagstiftningen. För det tredje, slutligen, måste uppmärksammas ett förslag till EG-direktiv om skydd för enskilda vid

behandling av personuppgifter i framför allt ADB-register. Dessutom bör en bedömning göras av meddelarfrihetens förenlighet med gemenskapsrätten.

9.4 Den politiska beredningS- och beslutsprocessen

I Sverige

För den politiska beredningS- och beslutsprocessen gäller generellt inte några särregler utan det är de allmänna reglerna om offentlighet och sekretess som är tillämpliga.

För riksdagens verksamhet finns dock en särreglering i det att dess ledamöter endast i begränsad omfattning är underkastade tystnadsplikt. De grundläggande reglerna om förbud att röja sekretessbelagda uppgifter i 1 kap. 2-4 §§ SekrL gäller inte för riksdagsledamöter i fråga om uppgifter som de fått när de utövar sitt uppdrag (11 kap. 2 § första stycket SekrL). För riksdagsledamöter gäller i stället vissa särskilda regler i regeringsformen och riksdagsordningen. Dessa särskilda regler är framför allt 10 kap. 7 § RF som ålägger ledamot av utrikesnämnden att visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han erfarit i nämnden och som också gör det möjligt för nämndens ordförande att besluta om ovillkorlig tystnadsplikt. Vidare får, enligt 4 kap. 15 § RO, ledamot av riksdagens utskott inte obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller utskottet skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av av förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation. En motsvarande regel gäller för ledamöter av den svenska delegationen till EFTA:s parlamentarikerkommitté och den svenska delegationen till gemensamma parlamentarikerkommittén EG-Sverige (8 kap. 14 § RO). (För finansutskottets ledamöter gäller viss ytterligare tystnadsplikt.)

Vad gäller regeringens verksamhet kan sägas att det finns några bestämmelser i sekretesslagen som pekar ut regeringen som den "myndighet" hos vilken sekretessen gäller - t.ex. den s.k. riksbankssekretessen i 3 kap. 1 § SekrL. Andra bestämmelser i sekretesslagen föreskriver sekretess för uppgifter med visst innehåll, var de än förekommer (t.ex. utrikes- och försvarssekretessen), således även hos regeringen. En utgångspunkt är att sekretessen inte utan särskilt stadgande följer med en uppgift som lämnas från en myndighet till en annan (s.k. sekundär sekretess), således inte heller till regeringen.

Rent allmänt kan sägas att sekretessen hos regeringen inte är särskilt vidsträckt.

Av större betydelse för regeringens och riksdagens arbete är den tidigare nämnda regeln i 2 kap. 9 § andra stycket TF som innebär att utkast eller koncept till myndighets beslut eller skrivelse eller annan därmed jämställd handling som inte har expedierats, inte är att anse som allmän handling. Detsamma gäller enligt 2 kap. 7 § TF handlingar som hör till till ett ärende som ännu inte slutbehandlats varför handlingen inte anses vara upprättad i tryckfrihetsförordningens mening. Det senare gäller t.ex. promemorior som upprättats inom ramen för en offentlig utrednings arbete. Det är här fråga om vad som ibland betecknas som mellanprodukter, dvs. det är fråga om ett förstadium till en definitivt utformad handling. Enligt rådande rättspraxis anses en sådan handling inte vara expedierad även om den överlämnas till en annan myndighet när det sker uteslutande i samrådssyfte (s.k. underhandsremiss eller för regeringskansliets vidkommande också s.k. underhandsdelning).

I det internt svenska lagstiftningsarbetet är det således främst de olika stadiernas slutprodukter som är offentliga men däremot inte de diskussioner som fört fram till dessa ställningstaganden. Så är naturligtvis en statlig utrednings betänkande alltid offentligt men däremot normalt inte kommitténs interna diskussioner, promemorior och utkast. Regeringens proposition är givetvis offentlig men däremot inte de interna diskussioner inom regeringskansliet eller vid ett regeringssammanträde som lett fram till propositionen. I riksdagen är utskottsbetänkande liksom avslutande debatt och beslut i plenum offentliga men däremot inte de utskottsförhandlingar och partigruppsöverläggningar som föregått det slutliga ställningstagandet.

Handlingar som upprättats under ett ärendes beredning blir dock i viss utsträckning i efterhand tillgängliga för den intresserade allmänhetens och forskningens granskning sedan det ärende de hör till har slutbehandlats eller, såvitt gäller minnesanteckningar, utkast och koncept, i den utsträckning de arkiveras sedan ärendet avslutats. Dessutom bör det betonas att svenska kommittébetänkanden och propositioner utförligt brukar redovisa det bakgrundsmaterial som ställningstagandena grundas på liksom också de överväganden som föranlett slutsatserna.

Inom EG

Gemenskapernas beslutsprocess beskrivs mera utförligt i kapitel 1, avsnitt 1.1. Här skall endast erinras om att alla initiativ till normerande beslut tas av kommissionen. Dess interna beredningsarbete sker i stor utsträckning i kommittéer som består av tjänstemannaexperter från medlemsstaterna. Kommissionen skall vara oberoende av medlemsstaterna och representera gemenskapernas intressen. Sedan kommissionen fattat beslut om att avge ett förslag till en rättsakt överlämnas förslaget till rådet. Där vidtar en mellanstatlig beredningsprocedur inom ramen för Coreper, de ständiga representanternas kommitté, med underkommittéer. Det är också inom ramen för beredningen hos rådet som Europaparlamentet hörs om sin inställning till kommissionsförslaget. Det bör slutligen påminnas om att viss normgivning kan emanera direkt från kommissionen, främst inom ramen för dess befogenhet att verkställa och tillämpa gemenskapsrätten.

Det har upplysts att hos *kommissionen* gäller, enligt praxis, sekretess framför allt för

A. Kommissionens egna interna överläggningar

B. Information som erhållits vid kommissionens inspektioner inom t.ex. områdena för konkurrensrätt och statsstöd

C. Kommissionens yttranden enligt artikel 169 i Romfördraget över en medlemsstats påstådda fördragsbrott.

I övrigt kan kommissionen offentliggöra material i den utsträckning den önskar och under beredningsstadiet rådgöra med vem den vill. Det innebär dock inte, som tidigare påpekats, att material av annat slag än som anges under A-C ovan skulle vara offentligt och tillgängligt för envar.

Som ett led i den pågående diskussionen om öppenheten inom gemenskaperna offentliggjorde kommissionen i december 1992 vissa planerade åtgärder för att förbättra insynen i dess arbete. Kommissionen skall bl.a. i oktober månad varje år lägga fram ett arbets- och lagstiftningsprogram för det kommande året som skall bli mera lättläst och ges en vidare spridning än hittills. Kommissionen skall också inhämta synpunkter från en bredare krets instanser på ett tidigt stadium av normgivningsprocessen. I det arbetet skall s.k. grönböcker användas i större utsträckning än för närvarande. I kommissionens uttalande sägs också att det pågår ett arbete för att undersöka t.ex. frågan om var och när sådan information som kommissionen besitter

kan lämnas ut till allmänheten. Det arbetet beräknas kunna slutföras under början av år 1993.

I *rådet* har sekretess hittills varit en nästan undantagslös huvudregel. Enligt rådets stadgar (artikel 18) gäller tystnadsplikt beträffande rådets förhandlingar om inte rådet beslutar annat. Uttrycket förhandlingar antas omfatta även de dokument som upprättas i anslutning till rådets sammanträden.

Det är i rådet fråga om en mellanstatlig beredning- och beslutsprocess. Därför förs förhandlingarna *som om* det var fråga om diplomatiska ärenden. Syftet med beredningsprocessen hos rådet är ju att jämka samman de skilda medlemsstaternas ståndpunkter till en gemensam handlingslinje. Det har antagits att det arbetet skulle försvåras om medlemsstaternas förhandlingspositioner, diskussioner och slutliga ställningstaganden skedde inför öppen ridå. Den omfattande sekretessen i rådets arbete syftar således främst till att hemlighålla medlemsstaternas förhandlingspositioner och ställningstaganden. Det har således hittills inte varit möjligt att i efterhand utröna hur en regeringsrepresentant ställt sig vid en slutlig omröstning i rådet.

Det kan här nämnas att debatten inom gemenskaperna också gäller sekretessen i rådet. Det föreligger bl.a. ett betänkande från Europaparlamentets utskott för institutionella frågor (de Giovanni-rapporten) i vilket sägs att rådets förhandlingar bör vara offentliga då rådet utövar sin lagstiftande funktion. Det finns också en diskussion om möjligheterna över huvud taget till insyn i beslutsprocessen. Till Maastrichtfördraget finns fogad en förklaring om rätten till tillgång till information. Där framhålls att insyn i beslutsprocessen stärker institutionernas demokratiska karaktär och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Det uppdras därför åt kommissionen att senast 1993 lägga fram en rapport för rådet med förslag till åtgärder för att förbättra allmänhetens tillgång till information som institutionerna besitter. Vid det Europeiska rådets möte i Birmingham den 16 oktober 1992 ombads kommissionen att avge sin rapport redan tidigt under 1993.

Vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11-12 december 1992 bekräftade regeringscheferna sin strävan efter att öppna gemenskapens arbete för allmän insyn. Den processen kommer att, uttalades det, innefatta

- Öppna rådsmöten för
  (i) Diskussion om varje ordförandeskaps och kommissionens handlingsprogram;

(ii) En inledande diskussion om viktiga förslag till normgivningsakter och andra förslag. Förhandlingar i rådet om rättsakter skall emellertid alltjämt vara hemliga.

- Offentliggörande av hur rådsmedlemmarna röstat (med möjlighet för den som önskar att avge en röstförklaring).
- Korta pressmeddelanden omedelbart efter varje rådsmöte.
- En fylligare bakgrundsinformation om förslag som är föremål för behandling i rådet.
- Offentliggörande av rådets s.k. gemensamma ståndpunkt då beslut skall fattas i samarbete med parlamentet eller då parlamentet har medbeslutanderätt. Dessutom skall då en förklarande promemoria (*explanatory memorandum*) publiceras.

Europaparlamentet brukar ibland beskrivas som EG:s "fönster" mot omvärlden. Det tillhör de absoluta undantagen att parlamentet beslutar om sekretess. Såväl handlingar som överläggningar - även i utskotten - är som huvudregel offentliga.

Den praxis som nu redovisats innebär att ett kommissionens förslag till normgivningsakt blir offentligt - och möjligt att allmänt diskutera - i samband med att det överlämnas till rådet. När beslut i rådet skall fattas i samarbete med Europaparlamentet (se kapitel 1, avsnitt 1.1.3) innebär öppenheten hos parlamentet att såväl rådets "gemensamma ståndpunkt" som parlamentets inställning och eventuella förslag till tillägg blir kända.

Vilka förslag till rättsakter som läggs på rådets bord blir alltså under alla förhållanden allmänt känt och möjligt att diskutera offentligt. Ofta offentliggör kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att ett förslag avges. Det sker då genom en förklarande promemoria (*explanatory memorandum*) av viss omfattning. Som redovisats ovan avser även rådet att i vissa fall offentliggöra en sådan promemoria. Det återstår att se hur den betydelse som information och insyn nu tillmäts kommer att påverka innehållet i dessa promemorior. Om de inte skulle komma att ge samma fylliga bakgrundsinformation som svenska kommittébetänkanden och propositioner beror det inte bara på EG:s sekretesspraxis utan också på en annan lagstiftnings- och rättstillämpningstradition än hos oss. I en europeisk tradition tillmäts en lags förarbeten inte alls samma dignitet vid lagtolkning som i svensk domstolspraxis. Så utgår t.ex. EG-domstolen från den givna lagtexten sådan den är och tolkar dess närmare innebörd utifrån dess systematiska sammanhang och

ändamål.

Det kan här vara av intresse att kortfattat beskriva den danska beredningsprocessen såvitt gäller förfarandet efter det att ett kommissionsförslag föreligger (se t.ex. J. Örström Möller).

Beredningen är uppbyggd kring fyra nivåer: 1. Ett stort antal specialudvalg av vilka vart och ett ansvarar för en del av EG-samarbetet 2. EF-embedsmandsudvalget 3. Regeringens faellesmarkedsudvalg samt 4. Folketingets markedsudvalg.

Specialudvalgen har till uppgift att ansvara för den egentliga sakbehandlingen av ett kommissionsförslag och att ta fram ett underlag för den senare beslutsprocessen på övriga nivåer. Ordförande utses av det ansvariga fackdepartementet och därutöver deltar normalt företrädare för 3-4 andra departement eller styrelser. Vad gäller förhållandet till intresseorganisationerna sägs att grundregeln är att dessa skall kunna deltaga i beslutsprocessen i EG-angelägenheter på samma sätt som i nationella beslutsprocessen. Vad gäller specialudvalgen för sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor har danska LO och SAF (DA) en stående inbjudan att deltaga. Intresseorganisationernas deltagande sägs innebära problem i sekretesshänseende. De handlingar från kommissionen eller rådssekretariatet som normalt läggs till grund för behandlingen i udvalget innehåller ofta upplysningar om andra länders synpunkter och positioner. Sådana handlingar kan inte lämnas till personer eller institutioner utanför den danska centraladministrationen. Däremot sänds kommissionens förslag ut till en vid krets av intresseorganisationer och myndigheter som då kan avge synpunkter inför specialudvalgens behandling av frågan. Sedan ett specialudvalg behandlat saken sker den vidare beredningen i EF-embedsmandsudvalget som består av tjänstemän från de mest berörda departementen och som har till främsta uppgift att identifiera de viktigare eller kontroversiella frågor som måste diskuteras vidare, därefter i regeringens faellesmarkedsudvalg som enbart består av vissa statsråd och som lägger fast den danska EG-politiken samt slutligen i folketingets markedsudvalg som är ett av parlamentets ständiga utskott och fyller en rådgivande funktion i förhållande till regeringen. Beträffande markedsudvalgets närmare uppgifter och funktion i allmänhet hänvisas till kapitel 11.

I de senare stadierna av beredningsprocessen deltar således inte några i förhållande till statsmakten utanförstående intressenter.

Handlingar som utväxlas mellan danska förvaltningsmyndigheter och

EG:s institutioner eller övriga medlemsstater, liksom handlingar som utväxlas mellan danska myndigheter inbördes och som redovisar innehållet i korrespondens Danmark - EG, sekretessbeläggs enligt den bestämmelse i den danska offentlighetslagen (13 §) som motsvarar den svenska utrikessekretessregeln. Det har upplysts att för det fall att det görs gällande att EG i det särskilda fallet frånfallit förtrolighetskravet anses det följa av myndighetens utredningsskyldighet att undersöka hur därmed förhåller sig.

Det kan också nämnas att det i den danska offentlighetslagen tidigare fanns en särskild bestämmelse (i 10 §) som från offentlighetsprincipen undantog handlingar som rörde förslag till EG-beslut eller frågor om tolkning och uppfyllelse av gemenskapsrättsliga regler. Bestämmelsen upphävdes dock under 1991 utifrån en strävan efter större offentlighet i EG-frågor. Det finns således inte längre några särregler i den danska offentlighetslagstiftningen för EG-samarbetet.

Vad särskilt gäller markedsudvalget gäller principiellt sekretess för dess överläggningar men reellt, har det sagts, iakttas inte någon sekretess om inte ett särskilt beslut därom har fattats. Ett sådant beslut fattas genom att ordföranden antingen självmant eller på anmodan av det föredragande statsrådet ålägger utskottets ledamöter tystnadsplikt. Sekretess gäller också för skriftligt material, i den mån det över huvud taget förekommer, som innehåller upplysningar om andra staters hållning.

Markedsudvalget erhåller allt material inför rådssammanträdena utom sådana handlingar från rådssekretariatat som redovisar de andra medlemsstaternas förhandlingspositioner. Det har sagts oss att i utrikesministeriets promemorior till udvalget försöker man ändå att översiktligt redovisa förhandlingsläget men att en mera detaljerad bild av de andra staternas hållning ges i statsrådets muntliga föredragning inför utskottet. Det har uppskattats att udvalget varje år erhåller 300 - 400 promemorior och att mindre än fem procent av dem sekretessbeläggs. Det har dessutom berättats att i samband med överläggningarna inför Maastrichtfördraget erhöll markedsudvalget samtliga dokument - utan undantag - utan hemligstämpel. Det föranledde vissa kritiska synpunkter från andra medlemsstater varvid man i Danmark hänvisade till sin fasta tradition av öppenhet.

Vår bedömning

Den första fråga som bör ställas är naturligtvis om ett EG-samarbete gör någon grundlagsändring nödvändig. Vi kan då konstatera att bland de ändamål i 2 kap. 2 § TF för vilka handlingsoffentligheten får begränsas ingår rikets "förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation" (första punkten). Det förefaller därmed klart att de sekretesskrav som ett EG-samarbete ställer kan tillgodoses utan grundlagsändring.

Eftersom emellertid den i tryckfrihetsförordningen fastlagda principen om allmänna handlingars offentlighet får sitt närmare innehåll genom de undantag från huvudregeln som anges i sekretesslagen bör även behovet av ändringar i den lagen diskuteras. Därvidlag kan sägas att de krav på sekretess och tystnadsplikt som den gemensamma beredning- och beslutsprocessen inom EG ställer bör kunna tillgodoses inom ramen för gällande rätt och då närmast genom tillämpning av den s.k. utrikessekretessen (2 kap. 1 § SekrL). Utrikessekretessens föremål är uppgifter som angår Sveriges förbindelser med bl.a. annan stat och mellanfolklig organisation. Med förbindelser avses inte bara de egentliga utrikespolitiska förbindelserna utan också handelsförbindelser, kulturella förbindelser m.m. (Corell m.fl. s. 95). De sekretesskrav som EG-samarbetet ställer bör alltså inte fordra någon ändring i sekretesslagen.

En delvis annan fråga är dock om en tillämpning av utrikessekretess i EG-samarbetet kan medföra en från *svenska* utgångspunkter alltför långtgående sekretess och om en lagändring därför skulle vara påkallad av det skälet.

Det kan då först sägas att inom utrikessekretessens område faller även uppgifter om den svenska regeringens ståndpunkter inför ett kommande ställningstagande i rådet. I den delen kan dock knappast gemenskapsrättslig praxis sägas ställa några sekretesskrav. Det blir i stället efter ett internt svenskt övervägande som det får avgöras vilken insyn som är möjlig.

Vid ett sådant övervägande bör särskilt beaktas att EG-samarbetets omfattning är sådan att inhemsk lagstiftning i betydande utsträckning ersätts med gemensam normgivning eller, med andra ord, inrikespolitik blir i många frågor utrikespolitik. Det står klart att till den del det internationella samarbetet hittills har rymt sådana frågor har utrikessekretess tillämpats. Ett par exempel: Handlingar som redovisar den svenska regeringens ståndpunkter vid diskussionerna åren 1984/85 inom nordiska ministerrådet om den nordiska hand-

lingsplanen för ekonomisk utveckling och full sysselsättning (såvitt avsåg frågor om väginvesteringar) ansågs inte kunna lämnas ut (regeringens beslut den 10 december 1987, Fi dnr 4296/87). Utgången blev densamma när det gällde en begäran om att få del av ett inom EFTA upprättat yttrande av immaterialrättsexperter från EFTA-staterna över EG-kommissionens förslag till direktiv rörande rättsskydd för biotekniska uppfinningar (regeringens beslut den 25 januari 1990, Ju dnr 90-150) (ref. i Corell m.fl. s. 99).

Det står ännu inte klart hur den svenska beredningsprocessen i EG-frågor kommer att organiseras. Vi har redan konstaterat att kommissionens förslag till rättsakter alltid blir offentliga i samband med att de överlämnas till rådet. Det finns därför möjligheter att på det stadiet av en svensk beredningsprocess organisera ett omfattande samrådsförfarande eller en formlig remissomgång. Intresseorganisationer och andra enskilda kan då ge synpunkter på förslaget till rättsakt och ge till känna vad de anser bör vara den svenska regeringens position i frågan. Som tidigare nämnts blir även rådets "preliminära" ställningstagande, då beslut skall fattas i samarbete med parlamentet, offentligt. Det kan också tas för givet att en stor del av beredningsarbetet kommer att utföras av förvaltningsmyndigheterna även om det kommer att ledas av regeringen som också har att slutligt avgöra vad som skall vara den svenska ståndpunkten. Det kan då anmärkas att utrikessekretessen enligt 2 kap. 1 § SekrL inte är lika sträng hos förvaltningsmyndigheterna som hos regeringen. För uppgifter hos regeringen eller hos utrikesrepresentationen gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att skada uppstår, dvs. ett s.k. omvänt skaderekvisit som innebär presumtion för sekretess. Hos andra myndigheter gäller i stället sekretess om det kan antas att skada uppstår, dvs. ett s.k. rakt skaderekvisit som innebär presumtion för offentlighet. Detta innebär inte i och för sig att skillnaden i praktiken är särskilt stor.

Det ankommer visserligen inte på oss att överväga hur sekretesslagen skall tillämpas i den svenska beredningsprocessen. I en diskussion om ett EG-medlemskaps påverkan på svensk handlingsoffentlighet kan vi emellertid inte underlåta att påpeka att i vart fall när det gäller här upprättade, och mellan svenska myndigheter utväxlade, handlingar i beredningsprocessen är det av vikt med största möjliga öppenhet. Det kan t.ex. övervägas om det inte vore rimligt att under de inledande stadierna av den interna beredningsprocessen behandla sekretessfrågorna enligt de regler som gäller i ett vanligt inhemskt lagstiftningsärende. Däremot måste det naturligtvis

vara fråga om en även i strikt mening utrikespolitisk bedömning när regeringen till slut skall bestämma en svensk hållning. Enligt vår mening bör det dock även vad gäller det skedet kunna övervägas att ge offentlighet åt regeringens ståndpunkt. Det får däremot bedömas som uteslutet, och skadligt för svenska intressen, att ge offentlighet åt ett svenskt förhandlingsupplägg i dess helhet.

Även i Danmark förs en debatt om dessa frågor. Det har i den debatten gjorts gällande att EG-samarbetet inte längre är utrikespolitik. "Folkrätten och den klassiska diplomatins förtrolighetskrav har spelat ut sin roll. Nu handlar det icke om förhållandet mellan nationer utan om det omedelbara förhållandet mellan EG-administrationen och medborgarna" (Busck, s. 34).

Det har i riksdagen nyligen väckts motioner om en översyn av utrikessekretessens tillämpning bl.a. i ett EG-samarbete. Enligt vår mening visar redan de översiktliga synpunkter som vi här har lämnat att det finns starka skäl att företa en sådan översyn i samband med, eller i anslutning till, att det klargörs hur en svensk beredningsprocess närmare skall organiseras.

Ett särskilt problem kan, liksom förhållandet synes vara i Danmark, uppkomma vad gäller intresseorganisationers och andra enskildas medverkan i de senare stadierna av den internt svenska beredningsprocessen. Möjligen kan, i vart fall i enstaka fall, problemen lösas genom att uppgifter lämnas under förbehåll som inskränker organisationens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (14 kap. 9 § SekrL). Intet hindrar naturligtvis heller intresserade att under senare stadier av beredningsprocessen ge sin mening till känna, t.ex. genom uppvaktningar eller på annat sätt.

Det som nu sagts har uteslutande tagit sikte på uppgifter som förekommer i handlingar som upprättats i Sverige. När det gäller handlingar som erhålls från EG:s institutioner eller från andra medlemsstater gör sig andra synpunkter gällande. Vi återkommer under nästa avsnitt till en diskussion i den delen.

Vår slutsats i nu berörda avseenden är således att någon lagändring inte förefaller nödvändig men att det, i samband med att en svensk beredningsprocess tar form, noga bör övervägas hur gällande sekretesslagstiftning kan och bör tillämpas för att ge största möjliga utrymme för principen om allmänna handlingars offentlighet.

Vi övergår så till att översiktligt bedöma möjligheterna till insyn i den berednings- och beslutsprocess som inte föregår på svensk mark, dvs. främst hos det beslutande EG-organet, rådet. Av vår tidigare

redogörelse har framgått att det förslag till beslut som lämnas till det beslutande organet är offentligt, i Sverige liksom inom EG. Däremot är de överväganden som lett fram till förslaget, och de handlingar som i samband därmed har upprättas, inte offentliga i Sverige och inte heller inom EG. I Sverige blir de övervägandena offentliga när ett kommittébetänkande överlämnas till regeringen, inom EG kommer de till offentligheten i den utsträckning som kommissionen ger ut s.k. grönböcker under ett ärendes beredning och låter publicera en s.k. förklarande promemoria i samband med att ett förslag avges. Förklarande promemorior har dock hittills inte sällan begränsats till att närmast utgöra en slags lagkommentar. De skillnader mellan gemenskapsrättslig normgivnings- och intern lagstiftningsprocess som i nu berörda hänseenden kan uppstå, men inte helt låter sig överblickas, får betydelse för vilket underlag som ges för det offentliga samtalet i lagstiftningsfrågor.

Inte heller de inledande överväganden som sker hos det beslutande organet, i Sverige hos riksdagens utskott, inom EG i Coreper, är offentliga. Den avgörande, principiella skillnaden, förefaller i stället vara att den avslutande debatten och det slutliga ställningstagandet i riksdagen sker offentligt i kammaren medan det hos rådet gäller fortsatt sekretess även på detta slutliga stadium. En principiellt viktig nyordning i den delen är dock det tidigare redovisade beslutet vid det Europeiska rådets möte i Edinburgh att offentliggöra omröstningen i rådet. Den insyn som därigenom ges bidrar också till att det ansvar som rådets ledamöter har inför de nationella parlamenten också blir möjligt att utkräva.

Slutligen kan nämnas att, som också tidigare påpekats, handlingar som upprättats här under ett ärendes beredning i viss utsträckning blir allmänna handlingar och därmed tillgängliga för insyn i efterhand sedan det ärende de hör till har slutbehandlats eller, när det gäller minnesanteckningar och liknande, i den utsträckning de arkiveras sedan ärendet avslutats. Något motsvarande torde inte gälla inom gemenskaperna (jfr den inledande redovisningen av förordningen om gemenskapernas arkiv).

9.5 Sekundärrätten

Vi har hittills uppehållit oss vid frågan om öppenhet i den politiska beredningS- och beslutsprocessen. Vi övergår nu till att diskutera den sekretess som kan gälla i myndigheternas löpande arbete till följd av bestämmelser i EG-förordningar och direktiv.

I Sverige

Det svenska regelsystemet har översiktligt beskrivits i avsnitt 9.1. Här kan tilläggas att den svenska huvudregeln om allmänna handlingars offentlighet medfört att det svenska regelverket om undantag från huvudregeln - sekretessreglerna - kommit att bli mycket detaljerat. I SekrL anges i noggrant utmejslade rekvisit vilka slag av uppgifter som kan vara föremål för sekretess. Det kan dessutom erinras om att det i flertalet fall krävs att ett utlämnande i det enskilda fallet kan medföra skada för att ett sådant utlämnande skall få vägras. Detta innebär i sin tur att den omständigheten att en allmän handling i samband med t.ex. dess upprättande bedömts kunna omfattas av sekretess, och försetts med en anteckning härom, inte innebär att sekretessfrågan därmed är slutligt avgjord. Man brukar säga att en svensk hemligstämpel endast är en "varningsflagga". Det ankommer i stället på den behöriga tjänstemannen vid myndigheten att i varje enskilt fall då en handling begärs utlämnad, pröva om utlämnande kan ske.

Inom EG

Det finns i skilda EG-rättsakter bestämmelser om att gemenskapernas anställda eller enskilda i medlemsstaterna - eller ofta båda kategorierna - skall iaktta tystnadsplikt och att sekretess skall gälla.

En viktig grupp av tystnadsplikter är de som är en följd av de omfattande EG-rättsliga kontrollmekanismer, t.ex. inom konkurrensområdet, som ansetts nödvändiga för att ge EG-rätten fullt genomslag i alla medlemsstaterna. Enligt flera förordningar och direktiv skall särskilda nationella tillsynsorgan utses eller för en viss fråga kompetenta myndigheter utpekas. För anställda vid sådana tillsynsorgan, liksom ofta även för tidigare anställda, stadgas tystnadsplikt (de skall vara *bound by professional secrecy*). Ofta anges att tystnadsplikten inte gäller i förhållande till andra myndigheter i medlemsstaten, antingen uttryckligen eller genom att det anges att en uppgift kan lämnas på grund av förskrift i lag (*by virtue of provisions laid down by law*). Exempel på sådana rättsakter är första och andra banksamordningsdirektivet (77/780/EEG respektive 89/646/EEG), första och andra börsdirektivet (79/279/EEG respektive 80/390/EEG) och insiderhandelsdirektivet (89/592/EEG). Liknande regler finns också för verksamheten vid nationella s.k. *approval bodies* som sysslar med standardiseringsarbete t.ex. rörande lyft- och mekanisk hanteringsutrustning, apparater som drivs med gasbränsle och entreprenadmaterial

(direktiv 84/528, 530 och 532/EEG).

Kontroller kan också enligt flera rättsakter ske i form av inspektioner hos framför allt företag. Det är oftast kommissionens personal som utför inspektionerna men nationella tjänstemän kan biträda. För dem som deltar i en inspektion stadgas tystnadsplikt, exempelvis i förordning om förbud mot diskriminering med hänsyn till transportpriser och transportvillkor (60/11/EEG) och förordning om regler för konkurrens (62/17/EEG).

En annan viktig del av EG:s verksamhet avser utbyte av information på olika områden såväl mellan medlemsstaternas myndigheter som mellan medlemsstaterna och EG:s institutioner. Flera rättsakter som föreskriver sådan kommunikation stadgar att den information som tas emot skall vara hemlig och att tystnadsplikt skall gälla. Exempel på sådana rättsakter är direktiv om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas kompetenta myndigheter på området för direkt skatt (77/799/EEG) och förordning om bl.a. ömsesidigt lämnande av biträde mellan nationella myndigheter inom gemenskapen i syfte att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbruksregler (81/1468/EEG).

Eftersom sekretess i gemenskapsrätten inte utgör ett undantag från en generell offentlighetsprincip har inte dess sekretessregler samma grad av precision som i den svenska sekretesslagen. Ett typiskt exempel på ett sekretesstadgande i sekundärrätten är det ovan nämnda andra banksamordningsdirektivet. I artikel 16 sägs att alla anställda vid den nationella tillsynsmyndigheten skall vara bundna av tystnadsplikt ("bound by the obligation of professional secrecy"). Det innebär, sägs det vidare, att förtrolig information som de tar emot i sin tjänst inte får föras vidare till någon person eller myndighet ("no confidential information which they may receive in the course of their duties may be divulged to any person or authority whatsoever").

Ett annat exempel kan hämtas från en rättsakt som reglerar verksamheten vid ett av de tillståndsorgan för standardiseringsarbete som nämnts ovan. I direktiv 84/528/EEG, bilaga ii punkt 7, sägs att anställda vid ett sådant organ skall iaktta tystnadsplikt "rörande all information som de tar emot i sin verksamhet enligt direktivet (with regard to all information aquired in carrying out their duties under this directive").

I det sist nämnda direktivet synes man utgå ifrån att all information som tillståndsorganet tar emot är av hemlig natur. Det är dock vanligare att, som i det andra banksamordningsdirektivet, tystnadsplikten knyts till sådan information som är sekretessbelagd (*con-*

fidential). Det ges dock inte några regler om vad som skall utgöra sådan information. Det överlämnas i stället helt till varje medlemsstat och till varje EG-institution att avgöra vad slags information som bör vara sekretessbelagd.

Vår bedömning

De krav på sekretess och tystnadsplikt som ställs i de rättsakter som har gåtts igenom förefaller att kunna rymmas inom ramen för de begränsningsändamål som vad gäller allmänna handlingars offentlighet anges i 2 kap. 2 § TF och i fråga om yttrandefriheten ställs upp i 2 kap. 13 § RF.

Flertalet av reglerna om sekretess och tystnadsplikt i EG-rätten rör förhållanden som avses i framför allt 8 och 9 kap. SekrL, t.ex. för uppgift om enskilds affärs- och driftförhållanden i myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, fondkommissionärs- och fondbörsväsendet eller försäkringsväsendet (8 kap. 5 §) eller myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt (8 kap. 6 §).

Det har inte påträffats några materiella sekretesskrav i sekundärrätten som skulle kunna beskrivas som artfrämmande i förhållande till gällande svensk sekretesslagstiftning.

En annan viktig fråga är om gemenskapsrättens sekretesskrav också ställer krav på en annan ordning för själva sekretessprövningen än den som är hävdvunnen här. Enligt sekretesslagen skall ju, som utvecklats ovan, normalt en skadeprövning eller intresseavvägning äga rum. Sekretess utan skadeprövning, s.k. absolut sekretess, gäller i några fall, t.ex. enligt 9 kap. 1 § SekrL för uppgift i myndighets beskattningsverksamhet om enskilds förhållanden. Enligt 9 kap. 3 § SekrL gäller också absolut sekretess i bl.a. myndighets beskattningsverksamhet för uppgifter som härstammar från en annan stat. I lagrummet sägs att "sekretess gäller, i den mån riksdagen har godkänt avtal härom med främmande stat ... för sådan uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten har erhållit enligt avtalet".

Frågan är alltså om det är möjligt för svenska myndigheter att, såvitt gäller dokument som rör EG-samarbetet, göra en skadeprövning i samband med en begäran om handlingens utlämnande. Det står

till en början helt klart att gemenskapsrättens bestämmelser inte innefattar några skaderekvisit. Det bör emellertid samtidigt betonas, som också framhållits ovan, att gemenskapsrätten, med några undantag, föreskriver att sekretessbelagd information inte får lämnas ut men överlåter till medlemsstaterna och EG-institutionerna att avgöra vad slags information som skall omfattas av sekretess. Det skulle därför kunna sägas att eftersom gemenskapsrätten inte närmare reglerar vad som skall anses vara sekretessbelagda uppgifter finns det inget hinder mot att i Sverige bestämma sekretessens omfattning efter en skadeprövning.

Det kan å andra sidan med fog hävdas att ett av den gemenskapsrättsliga regleringens främsta syften är att säkerställa att den sekretessbedömning som en stat eller institution gjort skall respekteras av en annan stat eller institution som tar emot informationen inom ramen för samarbetet. Den förordning om gemenskapernas arkiv som nämnts inledningsvis (avsnitt 9.3) föreskriver också att medlemsstaterna skall avstå från att offentliggöra handlingar som de har i sin besittning och för vilka sekretessen inte har hävts. Det skulle vidare kunna strida mot den allmänna lojalitetsplikten i Romfördraget att låta det ligga i svenska myndigheters hand att i varje enskilt fall pröva frågan om utlämnande av en handling som erhållits från en annan medlemsstat där den bedömts omfattas av sekretess.

En möjlig slutsats kunde vara att för handlingar som upprättas i Sverige och som rör EG-samarbetet bör en traditionell skadeprövning kunna ske, medan fördragslojaliteten kräver att handlingar som erhålls från andra medlemsstater eller från EG-institutionerna och som dessa har sekretessbelagt bör omfattas av absolut sekretess. Det bör här, till undvikande av missförstånd, betonas att med absolut sekretess avses sekretess utan prövning av den skada som kan uppstå i det enskilda fallet. Om sekretessen är absolut eller inte har emellertid ingen betydelse för frågan om meddelarfrihet råder eller ej.

De frågor som här diskuterats fordrar emellertid en lösning redan i samband med EES-avtalet, eftersom flera EG-rättsakter med sekretesstadganden intagits i det avtalet. I regeringens proposition 1992/93:120 om ändring i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet ges en mera detaljerad redovisning av de krav på sekretess som de från gemenskapsrätten hämtade EES-reglerna ställer och förslås vissa ändringar i sekretesslagen med anledning därav. I propositionen sägs, som också vi har kommit fram till, att det är en uppgift för varje land att närmare ange vilka upplysningar som är av

sådant slag att de omfattas av sekretess. Det föredragande statsrådet anför vidare bl.a. att "det är min uppfattning att den svenska anpassningen till EES-avtalet skall bedrivas på ett sätt som är förenligt med den tradition av betydande öppenhet som så länge präglat svensk förvaltning" och att "en ytterligare anledning till återhållsamhet i detta hänseende är att EG som organisation kan bedömas vara på väg mot en ökad öppenhet" (s. 10). I propositionen föreslås i korthet att absolut sekretess skall gälla i tillsynsverksamhet på konkurrensområdet för sådana uppgifter om enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden som en myndighet förfogar över på grund av ett avtal med bl.a. mellanfolklig organisation. Vidare anförs att på andra tillsynsområden, t.ex. inom bankområdet, fordrar EES-avtalets krav på skydd för förtrolig information inte att absolut sekretess införs varför någon lagändring inte föreslås i den delen. Riksdagen har i lag (1992:1775) beslutat om ändringar i sekretesslagen i enlighet med regeringens förslag (1992/93:KU11, rskr. 77).

Vi har för vår del endast velat belysa de problem som kan uppstå i samband med ett medlemskap eftersom sekretesslagstiftningen visserligen inte är grundlag men otvivelaktigt har återverkningar på den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Det ligger dock knappast inom vårt uppdrag att ge några förslag i detta avseende. Något behov därav finns inte heller eftersom riksdagen i samband med behandlingen av sekretessfrågor i anledning av EES-avtalet kan sägas ha tagit ställning till de principiella frågor som i denna del följer av det europeiska samarbetet.

Vi noterar emellertid särskilt att i det fall absolut sekretess gäller sker det med en i lagtexten uttrycklig koppling till "avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation". Det bör vara viktigt att regelns ursprung på det sättet klargörs för att undvika att EG-sekretess tillåts påverka - eller, som det ibland har uttryckts, "smitta" - de internt svenska sekretessbedömningarna.

9.6 Meddelarfriheten

I Sverige

Som beskrivits ovan, avsnitt 9.1, innebär ju meddelarfriheten en rätt för offentliga funktionärer att utan risk för straff, skadeståndsskyldighet eller andra sanktioner bryta en tystnadsplikt genom att lämna uppgifter för publicering utom såvitt gäller vissa särskilt viktiga förhållanden. Dessa särskilt viktiga förhållanden anges i 16 kap.

SekrL. Det är alltså inte frågan om en *rätt* till insyn i det allmännas verksamhet utan om en *möjlighet* för offentliga funktionärer att informera massmedia om förhållanden som angår deras verksamhet. Med detta synsätt kanske meddelarfriheten noga taget inte utgör en del av offentlighetsprincipen - även om den ofta framställs så - utan närmast är att se som ett slags "säkerhetsventil" till stöd för massmedias kritiska granskning av myndigheternas verksamhet. Det finns också anledning att betona att meddelarfriheten endast innebär en rätt att lämna en uppgift medan ett uppsåtligt utlämnande av en sekretessbelagd handling är straffbart enligt reglerna för tryckfrihetsbrott (7 kap. 3 § TF).

Vad gäller de sekretessregler som i första hand bör bli aktuella i EG-samarbetet, 4 kap. 15 § RO såvitt gäller riksdagen och 2 kap. 1 § SekrL för regeringens och myndigheternas del, har de särskilt viktiga intressen för vilka meddelarfrihet inte gäller beskrivits som uppgifter "vars röjande kan sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt" (16 kap. 1 § SekrL). När det gäller att tillämpa det andra skaderekvisitet, "annars skada landet allvarligt", har det sagts att

> den allmänna grundsatsen att presumtionen är för meddelarfrihet (får) vara vägledande. Denna frihet upphör därför bara i de fall då röjande kan medföra särskilt allvarliga effekter. Som exempel kan nämnas att det uppstår risk att landet hamnar i underläge vid en för landets förhållanden betydelsefull förhandling eller risk för en påtaglig försämring av landets relationer med en stat, med vilken landet i övrigt har betydelsefulla förbindelser (Corell m.fl. s. 102).

Beträffande de sekretessregler som främst kan bli aktuella för att tillgodose de sekretesskrav som ställs i enskilda rättsakter - t.ex. 8 kap. 5 och 6 §§ SekrL - har de särskilt viktiga intressena begränsats till uppgifter om tredje man, men däremot inte i något fall till uppgifter om den som myndighetens verksamhet avser.

Inom EG

Någon princip om meddelarfrihet tillämpas inte av EG:s institutioner. Inte heller har, såvitt är känt, frågan om massmedias källskydd prövats inom gemenskapsrättens ram.

Vår bedömning

Det torde stå klart att vid ett medlemskap kommer meddelarfrihet att gälla för flera slag av uppgifter som omfattas av EG-samarbetet, såväl inom den politiska beredningsprocessen som i det samarbete som regleras av sekundärrätten. Det kan t.ex. knappast normalt anses

"skada landet allvarligt" om en uppgift om en medlemsstats hållning till ett enskilt direktivförslag lämnas för publicering.

Frågan är då om den svenska meddelarfriheten låter sig förena med det krav på en lojal fördragstillämpning som ett medlemskap ställer. I den tidigare nämnda proposition 1992/93:120 om ändringar i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet anför föredragande statsrådet bl.a. följande (s. 11).

> Meddelarfriheten är en helt unik svensk rättslig princip, även om det i andra länder finns regler om skydd för information till massmedier som i praktiken kan sägas ha en liknande funktion att "privilegiera" uppgiftslämnande i publiceringssyfte. I detta ligger att det visserligen kan vara vanskligt att avgöra vilket utrymme som internationella sekretessregler ger åt uppgiftslämnande i sådant syfte. Jag ser det emellertid som möjligt att i detta som i liknande mellanfolkliga sammanhang hävda uppfattningen att det finns utrymme för källskydd i den form som vår svenska meddelarfrihet innebär. Min uppfattning är alltså att ett krav på sekretess i t.ex. EES-avtalet inte nödvändiggör undantag från principen om meddelarfrihet utan att den frågan får avgöras efter den typ av intresseavvägning som görs också i andra fall.

I propositionen föreslås i enlighet med det anförda inte heller någon inskränkning i meddelarfriheten.

Professor Håkan Strömberg, som på kommitténs begäran kommenterat bl.a. denna fråga, har för sin del ansett att en "stat som är bunden av ett direktiv om tystnadsplikt har ingen möjlighet att göra undantag från sekretessen eller att föreskriva meddelarfrihet." Om den tolkningen är riktig skulle det således fordras att, för att anpassa de svenska reglerna till vad som gäller inom gemenskaperna i övrigt, meddelarfriheten inskränks genom tillägg till 16 kap. SekrL så att den inte omfattar uppgifter med anknytning till EG-samarbetet.

Vår bedömning är den att mycket visserligen talar för att gemenskapsrättens sekretesskrav inte lämnar utrymme för meddelarfrihet. Vi menar emellertid att det ändå inte är möjligt att med säkerhet nu avgöra hur den konflikt som alltså kan föreligga skulle komma att lösas om saken skulle ställas på sin spets. Om meddelarfriheten behålls orubbad vid ett medlemskap måste man emellertid räkna med möjligheten av att, i fall då den friheten kommit att utnyttjas för information om sekretessbelagt EG-material, kommissionen skulle kunna väcka talan mot Sverige för fördragsbrott. Det givna svenska argumentet i ett sådant mål bör då vara att meddelarfriheten speglar en princip som inte är okänd i åtminstone vissa andra stater och som utgör en väsentlig förutsättning för den yttrande- och infor-

mationsfrihet som enligt EG-domstolens praxis är en del av gemenskapsrätten.

Vi anser alltså att det på sakens nuvarande ståndpunkt inte bör komma i fråga att, så att säga för säkerhets skull, på något sätt inskränka meddelarfriheten. Den friheten tillmäts ju hos oss en betydande vikt för massmediernas och därmed medborgarnas granskning av den offentliga makten. I stället bör meddelarfriheten bli föremål för ett aktivt försvar för det fall att den skulle komma att sättas i fråga.

Vi noterar att regeringen tycks dela denna vår inställning. I sitt inledningsanförande vid öppnandet av Sveriges förhandlingar om EG-medlemskap den 1 februari 1993 uttalade statsrådet Ulf Dinkelspiel bl.a. att Sverige välkomnar

> den ökade betoning som Gemenskapen lägger vid öppenhet och insyn. Denna utveckling ligger i linje med den svenska förvaltningens traditionellt stora öppenhet. På detta område för vi med oss grundläggande principer och viktiga erfarenheter som vi gärna delar med oss av. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer är en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv. De främjar den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för Gemenskapen.

9.7 Förslag till direktiv angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter

Kommissionen hade, i ett förslag som avgavs i september 1990, ansett att det är nödvändigt med en hög nivå för skydd mot integritetskränkning i samband med framför allt automatisk och elektronisk behandling av personuppgifter för att säkerställa ett önskat fritt informationsflöde mellan medlemsstaterna. (Förslaget till direktiv redovisas t.ex. i Datalagsutredningens delbetänkande Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, SOU 1991:21). Sedan förslaget kommit att kritiseras på flera punkter har kommissionen den 15 oktober 1992 offentliggjort ett reviderat förslag till direktiv.

Förslagets bestämmelser avser bearbetning av personuppgifter inom ramen för sådana aktiviteter som faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde (artikel 3). De gäller såväl ADB-register som manuellt förda register (artikel 2) och inom både den enskilda och

den offentliga sektorn men undantar enskilda register för privat och personligt bruk (artikel 3).

I förslaget sägs bl.a. att personuppgifter endast får samlas in för ett specifikt, uttryckligt och legitimit ändamål och också endast användas på ett sådant sätt som är förenligt med det ändamålet (artikel 6). I en följande bestämmelse regleras i vilka fall personuppgifter får behandlas. Så får ske bl.a. om den registrerade givit sitt samtycke, om det är nödvändigt för att uppfylla en författningsenlig skyldighet, om det är nödvändigt för att genomföra en uppgift i det allmännas intresse eller om det är nödvändigt efter en avvägning mellan motstående intressen (artikel 7).

Information till tredje man ur ett personregister får lämnas ut endast sedan den registrerade har underrättats om utlämnandet. Undantag från den regeln kan ske om a) den registrerade redan har informerats om att uppgifter kan komma att lämnas ut, b) utlämnande föreskrivs i lag som innehåller undantag från informationsskyldigheten eller c) om information visar sig omöjlig att ge eller skulle medföra en oproportionell arbetsinsats, eller strida mot övergripande legitima intressen hos den registeransvarige eller hos tredje man (artikel 12).

Förslaget till direktiv innehåller därutöver åtskilliga regler om den registrerades rättigheter, om rätt till domstolsprövning m.m.

Hänsyn till den personliga integriteten ryms visserligen inom de skäl för att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar som anges i 2 kap. 2 § TF, då närmast under punkt 6 som avser skyddet för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Frågan om ett genomförande av direktivets krav ändå skulle komma att inskränka offentlighetsprincipen eller dess tillämpning fordrar emellertid ytterligare analys. Vad som då närmast bör komma i blickpunkten är *dels* kravet på att insamlade personuppgifter endast får nyttjas på sätt som är förenliga med det ändamål för vilka de samlats in, *dels* föreskriften om att behandling - varmed torde avses även utlämnande - av personuppgift endast får ske i vissa uppräknade fall, *dels* direktivets - med flera och allmänt hållna undantag försedda - huvudregel om underrättelse till den registrerade vid utlämnande av personuppgift.

Vi har inhämtat att Datalagsutredningen (Ju 1989:02) i sitt slutbetänkande kommer att analysera frågan om direktivreglernas förenlighet med den svenska offentlighetsprincipen. Även sedan såväl Datalagsutredningen som vi själva avlämnat betänkande kommer emellertid gemenskapernas beredningsprocess att fortsätta. Det finns all anledning att från svensk sida noga följa den processen.

9.8 En sammanfattande bedömning

Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör grundläggande gemensamma värden i svenskt samhällsliv. De medför att den offentliga verksamheten ligger öppen för medborgarna och för de nyhetsförmedlande organen så att de kan inhämta upplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av den information som myndigheterna önskar lämna ut.

Det står klart att svensk rätt och gemenskapsrätt principiellt skiljer sig åt i några betydelsefulla avseenden. För det första, har den svenska principen om allmänna handlingars offentlighet inte någon motsvarighet i gemenskapsrätten, vars utgångspunkt tvärtom är att myndigheters handlingar icke är offentliga utan särskilt beslut därom. För det andra finns det en skillnad när det gäller uppgifter om enskilda i allmänna handlingar. I Sverige har i någon mån den enskildes integritetsskydd fått vika till förmån för offentlighetsprincipen medan integriteten i flera av medlemsstaterna, och i förslag till normgivning inom gemenskaperna, tillmäts avgörande betydelse. För det tredje, slutligen, saknar det svenska meddelarskyddet någon motsvarighet inom gemenskaperna även om ett skydd för massmediernas källor finns i några stater och då ytterst tjänar samma syfte som meddelarfriheten.

Vi har däremot konstaterat att man inte kan iaktta någon strävan hos gemenskaperna att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning i fråga om handlingsoffentlighet. Det avgörande syftet bakom den gemenskapsrättsliga normgivning som finns på området förefaller i stället vara att säkerställa *dels* att information som sekretessbelagts hos EG-institutionerna inte ges offentlighet i medlemsstaterna, *dels* att medlemsstaterna respekterar varandras sekretessbedömningar i det omfattande informationsutbyte som äger rum. Det förslag till direktiv rörande personregister som redovisats kan möjligen sägas innebära ett visst undantag från det som nu sagts. I den delen förefaller det finnas en strävan efter en viss grad av harmonisering till skydd för den enskildes integritet inom det område som gemenskapsrätten reglerar.

Vi har funnit att någon grundlagsändring som berör de grundläggande svenska principerna på området inte är påkallad. Däremot kan man givetvis inte bortse från att spänningar inom EG-samarbetet kan uppstå mellan två till sin principiella karaktär skilda system. Eftersom det svenska systemet visserligen inte längre är helt unikt men ändå bör kunna sägas vara den mest konsekvent genomförda - och i vart fall den enda grundlagsfästa - offentlighetsprincipen, kan

emellertid sådana spänningar uppstå inom ramen för allt svenskt deltagande i internationellt samarbete.

Vår första allmänna slutsats är att den svenska offentlighetsprincipen och meddelarfriheten icke alls påverkas inom den del av svenskt samhällsliv som inte direkt eller indirekt omfattas av ett EG-samarbete.

När det så gäller själva EG-samarbetet så har vi konstaterat att inom sekundärrätten tycks de sekretesskrav som ställs ha en motsvarighet redan i den nu gällande svenska sekretesslagstiftningen. Det bör alltså inte bli fråga om att något slag av uppgifter som hittills varit offentliga hos oss blir hemliga vid ett medlemskap. Vi har endast väckt frågan om vilket faktiskt utrymme för en traditionell skadeprövning som kommer att finnas när det gäller uppgifter som sekretessbelagts av en EG-institution eller av en annan medlemsstat.

Vad däremot gäller den politiska beredningS- och beslutsprocessen kan skillnader komma att inträda. Enligt vår bedömning är den viktigaste att underlaget för det offentliga samtalet i lagstiftningsfrågor kan komma att bli magrare än nu, *dels* genom att de reella förhandlingarna beslutsfattarna emellan - i och utanför rådet - inte förs offentligt, *dels* på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut torde komma att bli mindre utförliga än vi är vana vid. Här har vi dock möjlighet att till en del själva påverka förhållandena genom att sträva efter så öppna former som möjligt för den del av beslutsprocessen som äger rum här i landet.

Slutligen är det inte uteslutet att den svenska meddelarfriheten på sikt kan skapa spänningar i förhållande till gemenskaperna eller till andra medlemsstater. Vi anser emellertid inte att det bör komma i fråga att, så att säga för säkerhets skull, begränsa meddelarfriheten. Om meddelarfriheten skulle komma att sättas i fråga bör den aktivt försvaras.

Eftersom offentlighetsprincipen och meddelarfriheten ur svensk synpunkt är av central betydelse för de grundläggande medborgerliga fri- och rättigheterna och därmed också för demokratin, och mot bakgrund av att i debatten om Maastrichtfördraget just frågan om öppenheten har kommit i fokus, anser vi att det bör finnas utrymme för en svensk offensiv hållning i dessa frågor. Samtidigt kan det finnas skäl att påpeka att även om gemenskaperna nu rör sig i riktning mot en ökad öppenhet de principiella skillnaderna mellan ett svenskt och ett gemenskapsrättsligt synsätt inte är helt lätta att överbrygga. De åtgärder som övervägs eller har beslutats inom

gemenskaperna bygger på att institutionerna i långt högre grad skall informera om sin verksamhet. Det karakteristiska för den svenska handlingsoffentligheten är ju i stället en rätt för den enskilde medborgaren att ta del av samtliga allmänna handlingar som inte sekretessbelagts och på så sätt själv söka och erhålla information. Trots den skillnad som nu råder är det väl inte uteslutet att det svenska systemet även av andra än oss själva kan ses som en möjlighet att öka den medborgerliga insynen inom gemenskaperna.

10 Tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier

Sammanfattning: Vi har funnit vissa bestämmelser i EG-rättsakter som tyder på att gemenskapsrätten inte delar den svenska principiella hållningen i fråga om förbud mot förhandsgranskning, den ansvarige utgivarens exklusiva bestämmanderätt över innehållet i en framställning samt tryckfrihetens generella tillämplighet även på kommersiell reklam. Samtidigt har vi konstaterat att det väsentliga syftet med EG-reglerna ändå i flertalet fall bör kunna tillgodoses även i Sverige utan att de nämnda principerna rubbas. Vi föreslår därför att tryckfrihetsförordningen ändras på endast två punkter. För det första bör i 1 kap. 9 § tilläggas att viss kommersiell reklam kan förbjudas i de fall gemenskapsrätten kräver det. För det andra bör det ges utrymme för utlänningar utan hemvist här och för utländska juridiska personer att kunna vara ägare till periodisk skrift.

10.1 Kort om principerna för den svenska tryckfriheten och yttrandefriheten i andra medier

Tryckfriheten är den av ålder genom tryckfrihetsförordningen (TF) särreglerade del av yttrandefriheten som avser yttranden i tryckt skrift. De allmänna principerna för tryckfriheten gäller numera, sedan riksdagen antagit en yttrandefrihetsgrundlag (YGL), i allt väsentligt även radio, television, film och videogram liksom andra ljud- eller bildupptagningar.

Ett av de viktigaste elementen i den svenska tryckfriheten är förbudet mot censur, dvs. någon förhandsgranskning av tryckt skrift får inte förekomma. Inte heller på annat sätt får myndigheterna ingripa för att hejda yttranden innan de blivit offentligt uttalade. De får således inte hindra tryckning, utgivning eller spridning av en skrift på grund av dess innehåll (1 kap. 2 § TF). Samma princip gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen, med undantag för filmer som skall visas offentligt (1 kap. 3 § YGL). Däremot kan ingripanden ske

i efterhand mot t.ex. avarter inom reklamens område trots att den svenska tryckfriheten i princip gäller även kommersiell reklam. Så gäller t.ex. enligt marknadsföringslagen att marknadsdomstolen vid vite kan förbjuda en fortsättning av en *redan vidtagen* otillbörlig marknadsföringsåtgärd. I 1 kap. 9 § TF har också tagits in en särskild regel som avser reklambegränsningar i fråga om alkohol och tobak. Vi återkommer i våra överväganden till frågan om den kommersiella reklamens ställning.

En annan bärande tanke i tryckfrihetsförordningen är att i princip endast en person kan göras ansvarig för innehållet i en tidning eller en bok, för periodiska skrifter normalt den ansvarige utgivaren och för icke periodiska skrifter författaren (8 kap. 1 och 5 §§ TF) medan övriga medverkande skall vara fria från påföljd för tryckfrihetsbrott. Detsamma gäller i princip även för andra medier (6 kap. 1-5 §§ YGL). Om en ansvarig utgivare inte finns eller inte längre är behörig kan, enligt en successiv ansvarskedja, ägaren eller den som tryckt eller spridit skriften göras ansvarig (8 kap. 2-4 §§ TF). Med principen om att endast en person kan göras ansvarig för tryckfrihetsbrott sammanhänger en annan grundtanke, nämligen att det är utgivaren som ensam bestämmer framställningens innehåll, så att - som det uttrycks i tryckfrihetsförordningen - "intet däri får införas mot utgivarens vilja. Inskränkning i den befogenhet, som sålunda tillkommer utgivaren, vare utan verkan" (5 kap. 3 § andra stycket TF). En närmast likalydande regel finns intagen i 4 kap. 3 § YGL. Vidare får ingen dömas för yttranden i tryckt skrift eller i andra medier annat än i de fall då grundlagarna uttryckligen medger det (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). Författare och andra har rätt att framträda anonymt (3 kap. TF och 2 kap. YGL).

Slutligen gäller särskilda regler för rättegången i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål, framför allt i det att frågan om brott föreligger normalt prövas av en jury (12 kap. TF och 9 kap. YGL).

10.2 Gemenskapsrätten och de tryckfrihetsrättsliga principerna

Allmänt

Som redovisats i kapitel 5, särskilt avsnitt 5.2.1, har EG-domstolen sökt upprätthålla ett skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna såsom en del av gemenskapsrätten. De gemenskapsrättsliga fri - och rättigheternas omfattning och innehåll bestäms av *dels* en för med-

lemsstaterna gemensam tradition på området, *dels* internationella konventioner som medlemsstaterna medverkat till, särskilt Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Europakonventionen innehåller inte någon särreglering av tryckfriheten utan behandlar den som en del av den allmänna yttrandefriheten. I artikel 10 stadgas att "Envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att mottaga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet...". I bestämmelsen anges också att de nämnda friheterna får "underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som är angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga" med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen.

Vi har uppmärksammat vissa EG-rättsakter vars innehåll tyder på att gemenskapsrätten inte erkänner vissa ur svensk synpunkt viktiga tryckfrihetsrättsliga principer. Det gäller några bestämmelser som förefaller utgå från att vissa tryckta skrifter skall granskas innan de ges ut, vissa regler om förbud mot reklam av visst slag samt ett par bestämmelser som på visst sätt reglerar innehållet i TV-sändningar. Vidare kan Romfördragets bestämmelser om etableringsfrihet och förbud mot konkurrensbegränsningar ha betydelse även på tryckfrihetens område.

Förhandsgranskning

De rättsakter som föreskriver någon form av förhandsgranskning är bl.a. det andra läkemedelsdirektivet 75/319/EEG, enligt vilket det krävs tillstånd för att vissa läkemedel skall kunna bli *placed on the market* och att om en broschyr åtföljer läkemedlet den skall godkännas av behöriga myndigheter och innehålla viss angiven information. I ett direktiv 84/450/EEG, om vilseledande reklam stadgas att medlemsstaterna kan ge domstol eller administrativ myndighet befogenhet att förbjuda vilseledande reklam som ännu inte har publicerats men vars publicering är omedelbart förestående *(publication is imminent)*. I det andra börsdirektivet 80/390/EEG, stadgas att medlemsstaterna skall se till att inregistrering av värdepapper vid fondbörser endast får ske efter publicerandet av ett informationsblad vars innehåll godkänts av en nationell tillsynsmyndighet.

Förbud mot viss reklam

Förbud mot reklam stadgas i bl.a. direktiv om harmonisering av

medlemsstaternas regler om tvättmedel, 73/404/EEG, liksom om kosmetika och hygienprodukter, 76/768/EEG, och direktiv om dietlivsmedel, 77/94/EEG. Det gäller förbud mot på visst sätt vilseledande reklam men i något fall också förbud mot all reklam för produkter som innehåller vissa angivna ämnen.

I ett direktiv 91/321/EEG om modersmjölksersättning föreskrivs att annonsering av sådana produkter endast skall få förekomma i vetenskapliga tidskrifter och i tidskrifter som är specialiserade på spädbarnsvård (artikel 8).

Bestämmelser om innehållet i framställningar

I direktiv 89/552/EEG, om gränsöverskridande television, stadgas *dels* att en viss andel - 50 procent - av televisionsföretagens sändningstid skall reserveras för program som producerats i europeiska stater, *dels* att medlemsstaterna skall säkerställa en rätt till genmäle eller motsvarande korrektiv och att frågan om utövandet av sådan rätt kan bli föremål för en juridisk prövning.

Även i det tidigare nämnda direktivet 84/450/EEG om vilseledande reklam finns bestämmelser om att medlemsstaterna *kan* tilldela domstolarna och förvaltningsmyndigheterna befogenhet att kräva *dels* publicering av beslut rörande vilseledande reklam *dels* publicering av beriktigande.

När det gäller skilda krav på innehållet i framställningar inställer sig bl.a. frågan om sådana krav är förenliga med principen om den ansvarige utgivarens rätt att ensam bestämma vad som skall sändas eller tryckas.

Några andra regler med tryckfrihetsrättsliga konsekvenser

Romfördragets regler om etableringsfrihet innebär att det inte får förekomma några inskränkningar i rätten för medborgare i, eller bolag med säte i, en medlemsstat att fritt etablera sig på övriga medlemsstaters territorium eller att där upprätta kontor, filialer eller dotterbolag. Etableringsfriheten skall också omfatta rätt att uppta och utöva verksamhet som egen företagare och rätt att bilda och driva bolag på de villkor som gäller för etableringslandets egna medborgare (artikel 52 och 58). Bestämmelserna hindrar dock inte att en medlemsstat tillämpar egna lagregler som föreskriver särbehandling av utlänningar och som grundas på "hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa" (artikel 56.1).

Enligt 5 kap. 1 § TF skall ägare till periodisk skrift vara svensk

medborgare eller svensk juridisk person. Dessutom får, anges det, i lag föreskrivas att även utlänning med hemvist i riket får vara ägare till sådan skrift. Frågan uppkommer därför om de krav som ställs på ägare till periodisk skrift är förenliga med gemenskapsrättens krav på etableringsfrihet.

I Romfördragets bestämmelser som gemensamma konkurrensregler förbjuds *dels* alla avtal eller samordnade förfaranden mellan företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen, *dels* ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på, eller inom en väsentlig del av, den gemensamma marknaden (artikel 85 och 86).

Av de svenska reglerna om den ansvarige utgivarens exklusiva rätt att bestämma innehållet i en skrift anses även följa en befogenhet att vägra att ta in en annons. Frågan uppkommer således om denna befogenhet i vissa fall kan komma i konflikt med gemenskapsrättens konkurrensregler.

10.3 Överväganden

Av den genomgång som skett framgår att gemenskapsrätten har en annan syn än svensk rätt främst vad gäller förhandsgranskning av tryckt skrift och i frågan om den ansvarige utgivarens suveräna bestämmanderätt över innehållet i en framställning liksom också delvis beträffande den kommersiella reklamens tryckfrihetsrättsliga skydd.

Flertalet av de rättsakter som redovisats ovan ingår också i EES-avtalet och har kommit att bli föremål för svensk lagstiftning inför eller i samband med det avtalets behandling.

Förhandsgranskning och reklamförbud

Frågorna om förhandsgranskning och reklamförbud behandlas tillsammans eftersom frågan om reklamens tryckfrihetsrättsliga skydd har betydelse för bedömningen av flera av de aktuella rättsakterna. Det kan då först sägas att reklamens tryckfrihetsrättsliga ställning inte uttryckligen har klargjorts i tryckfrihetsförordningen. Det har gjorts flera försök att utforma regler för att i tryckfrihetsförordningen klargöra dess räckvidd visavi den kommersiella reklamen. Tre utredningsförslag har lagts fram, vilka samtliga har blivit kritiserade. Det har därför hittills ansetts ofrånkomligt att gränsdragningen får

bero på en tolkning av förordningens syfte.

Den rådande rättsuppfattningen rörande tryckfrihetsförordningens tillämpning på den kommersiella reklamen förefaller att kunna sammanfattas enligt följande. Den kommersiella reklamen faller inte utanför tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde - utom såvitt avser den i 1 kap. 9 § TF uttryckligen särreglerade reklamen för tobak och alkohol - men åtnjuter inte heller fullt ut samma skydd som uttalanden inom tryckfrihetsförordningens kärnområde som är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det torde betyda att förbudet mot förhandsgranskning i allt väsentligt gäller även reklamen. En myndighet kan icke ta sig rätt att i förväg granska en näringsidkares tilltänkta annonsering. Inte heller bör generella förbud mot reklam för vissa varor vara tillåtna utan att undantag görs i grundlagen på samma sätt som för alkohol och tobak (se t.ex. prop. 1986/87:151 s. 52 f).

Däremot kan det vara tillåtet att med stöd av lag hindra en upprepning av redan publicerad kommersiell reklam, t.ex. enligt marknadsföringslagen. Förutsättningen för ett ingripande av det slaget har av Högsta domstolen uttryckts så att ingripande

> kan ske utan hinder av tryckfrihetsförordningens bestämmelser, när fråga är om meddelande av rent kommersiell natur. Hit hör meddelande i annons, om meddelandet - utan att vara att hänföra till nyhetsförmedlingen eller åsiktsbildningen i samhället - handlar om näringsidkares affärsverksamhet eller däri tillhandahållna varor och tjänster samt meddelandet tillika ger vid handen att det har ett kommersiellt, vanligen avsättningsfrämjande syfte (NJA 1977 s. 751).

Det kan också nämnas att en skillnad i nivån på det skydd som tillkommer reklamen även görs av en av de viktigaste gemenskapsrättsliga källorna på området, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Beträffande konventionens artikel 10 har Europakommissionen för mänskliga rättigheter uttalat att kommersiella meddelanden som sådana visserligen inte faller utanför det skydd som bestämmelsen ger, men att nivån på detta skydd är lägre än det som tillkommer rätten att uttrycka "politiska" idéer i vid bemärkelse. Det är nämligen den sist nämnda rätten som konventionen främst avser att skydda (mål 7805/77).

De skillnader som finns mellan ett gemenskapsrättsligt och ett svenskt synsätt framträder indirekt i en del av den lagstiftning som nyligen beslutats med anledning av EES-avtalet.

Ett exempel som gäller förhandsgranskning kan hämtas från lag (1992:558) om börs- och clearingverksamhet (prop. 1991/92:113, NU26, rskr. 321). Genom den lagen avses en tillämpning ske av det tidigare nämnda andra börsdirektivets (80/390/EEG) bestämmelse om granskning av börsprospekt. I direktivet sägs (artikel 18.2) att "ett börsprospekt får inte offentliggöras innan det har godkänts av de behöriga myndigheterna." I lagens 5 § sägs i ett första stycke bl.a. att "till ansökan om inregistrering skall utgivaren av fondpapperen foga en särskild redogörelse för sina förhållanden (börsprospekt)" och därefter i bestämmelsens tredje stycke att "när börsen har godkänt prospektet, skall prospektet offentliggöras av utgivaren".

Direktivets krav på granskning före offentliggörande har således i den svenska lagen utformats som ett krav på offentliggörande efter granskning. Därmed har undvikits att föregående granskning ställs som villkor för publicering. Med den valda lösningen kan en kollision med tryckfrihetsförordningens censurförbud sägas ha undvikits. En annan fråga däremot är hur väl den svenska lagen uppfyller det krav som ställs i direktivet.

Ett annat exempel utgör lagen (1992:1361) om ändringar i marknadsföringslagen (prop. 1992/93:110, LU20, rskr. 128). Lagstiftningen avses bl.a. uppfylla de krav som ställs i det tidigare nämnda direktivet om vilseledande reklam (84/450/EEG). I direktivet sägs (artikel 4.2) att medlemsstaterna skall

> i de fall de anser sådana åtgärder nödvändiga ... ge domstolarna eller förvaltningsmyndigheterna befogenheter ... om den vilseledande reklamen ännu inte publicerats men publiceringen är nära förestående, att besluta om förbud mot sådan publicering...

I propositionen fästs avgörande vikt vid att det i direktivets ingress sägs att

> Det kan i vissa fall vara önskvärt att förbjuda vilseledande reklam, till och med innan den publicerats. Men detta innebär inte på något sätt att medlemsstaterna är tvingade att införa regler som kräver systematisk förhandsgranskning av reklam.

Regeringen anser därför (prop. s. 10) att direktivet inte kan anses kräva att det införs regler om ingripande mot reklam som ännu inte publicerats. Direktivet utgör ett exempel på en rättsakt som, i denna del, endast anvisar möjliga åtgärder från medlemsstaternas sida men regleringen är ändå ytterligare ett exempel på att gemenskapsrätten inte erkänner något principiellt förbud mot förhandsgranskning.

När det gäller EG-regler om reklamförbud står det klart att de

syftar till att förbjuda reklam som på olika sätt kan vara missvisande eller vilseledande och att föreskrifterna syftar till att skydda hälsa och miljö. Dessa syften bör i och för sig också kunna uppfyllas genom vår generella marknadsföringslagstiftning. Det enda fall som påträffats där det finns ett formligt krav på förbud mot *all* marknadsföring gäller tvättmedel som innehåller tensider av viss beskaffenhet (direktiv 73/404/EEG). Direktivet (91/321/EEG) om modersmjölksersättning är på liknande sätt kategoriskt genom att kräva att medlemsstaterna skall förbjuda all reklam för produkten i vissa medier.

Det bör inte medföra några principiella tryckfrihetsrättsliga betänkligheter att något vidga möjligheten till förbud eller inskränkningar på den kommersiella reklamens område. Reklamen tillhör, som tidigare berörts, inte tryckfrihetsförordningens kärnområde och undantag har också redan skett såvitt gäller reklam för vissa ämnen som bedöms vara skadliga, nämligen alkohol och tobak. Vi anser därför att en grundlagsändring kan ske i enlighet med vad professor Håkan Strömberg skisserat i en kommentar till en kommittépromemoria i ämnet. Vi föreslår således att ett tillägg sker till 1 kap. 9 § TF enligt följande

> Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat
> - - -
> 2. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till [Europeiska gemenskaperna];
> - - -

På etermedias område gäller att det genom lag kan meddelas förbud mot kommersiell reklam eller om villkor för sådan reklam (1 kap. 12 § andra stycket YGL). Det innebär emellertid inte att t.ex. censur får förekomma (prop. 1990/91:64 s. 113).

Vad så gäller frågan om förhandsgranskning är det vår uppfattning att de enstaka regler om sådan granskning som påträffats inte bör medföra att det här hävdvunna och undantagslösa censurförbudet inskränks. Det väsentliga syftet med den förhandsgranskning som dessa regler föreskriver kan utan någon betydelsefull olägenhet uppfyllas genom en granskning *efter* ett offentliggörande. Även om t.ex. det granskningskrav som ställs upp i den tidigare nämnda lagen om börs- och clearingsverksamhet inte fullt ut motsvarar EG-direktivets krav, bör det stå klart att det väl förmår tillgodose dess syfte.

Samtidigt måste vi erinra om vad som betonats redan i kapitel 3, nämligen att gemenskapsrätten principiellt äger företräde även

framför nationella grundlagar. Om förbudet mot förhandsgranskning behålls utan ändring bör företrädesprincipen, liksom också den allmänna regel om medlemskapet som vi föreslagit i kapitel 3, således innebära att en svensk domstol inte kan åberopa tryckfrihetsförordningen för att vägra tillämpa en EG-förordning som föreskriver förhandsgranskning. Ur svensk synpunkt å andra sidan har likväl censurförbudet den betydelsen att svenska företrädare bör söka förhindra att sådan grundlagsstridig förpliktelse uppkommer. Om ett direktiv med sådant innehåll trots det skulle komma att beslutas, kan ett bibehållet förbud tjäna som en anvisning till den svenske lagstiftaren att vid implementeringen välja en lösning som står i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningens krav. Vi är naturligtvis samtidigt medvetna om att den hållning vi förespråkar innebär att en potentiell normkonflikt lämnas olöst och att om gemenskaperna - mot svenska intressen - skulle komma att gå vidare med ytterligare föreskrifter av denna art fordrar en lojal svensk fördragstillämpning att sådana föreskrifter följs.

Krav på innehållet i framställningar

Vad gäller de krav på visst innehåll i framställningar som gemenskapsrätten ställer är det den tryckfrihetsrättsliga - och numera också yttrandefrihetsrättsliga - principen om utgivarens ensamansvar och bestämmanderätt som i första hand kommer i blickpunkten.

Direktivet (89/552/EEG) om gränsöverskridande television innehåller som tidigare redovisats en bestämmelse (artikel 23) om att varje fysisk eller juridisk person som skadats av felaktiga påståenden i ett TV-program skall ha rätt till genmäle (*right of reply*) eller motsvarande. Frågan är om en lagfäst genmälesrätt är förenlig med den i yttrandefrihetsgrundlagen angivna, från tryckfrihetsförordningen övertagna, principen att intet får införas i ett radio- eller TV-program "mot utgivarens vilja"?

Yttrandefrihetsgrundlagens regel om utgivarens suveräna beslutanderätt kompletteras visserligen med en bestämmelse som ger utrymme för att reglera sändningsrätten "genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända" (3 kap. 2 § första stycket). I lagens förarbeten (prop. 1990/91:64) sägs att möjligheten att genom lag ställa villkor för sändningsrätten avser att göra det möjligt att fortsätta med ett system med avtal mellan staten och tillståndshavarna (s. 116) men intet om vilka närmare villkor som det anses möjligt att ställa. Det har emellertid ansetts vara möjligt att

ställa villkor om rätt till genmäle och beriktigande (7 § radiolagen).

I den lag (1992:1356) som avser att genomföra TV-direktivets regler i Sverige såvitt gäller satellitsänd TV stadgas i 12 § att "När det är befogat skall uppgifter som förekommit i ett program beriktigas." Det sägs i propositionen att, för att inte inkräkta på den ansvarige utgivarens ensamrådighet beträffande programmens innehåll, det bör stå programföretaget fritt att välja i vilken form företaget vill ge ett beriktigande offentlighet (prop. 1992/93:75 s. 30). Lagrådet konstaterade att den valda lösningen visserligen tillgodosåg yttrandefrihetsgrundlagens krav men att frågan var om den stod i överensstämmelse med direktivet. I direktivet krävs visserligen inte uttryckligen att ett beriktigande sker i TV-programmen men, uttalade lagrådet, "det får dock anses ligga i sakens natur att så bör ske om inte annat sägs och det mesta talar alltså för att också direktivet har denna utgångspunkt" (s. 31).

Lagrådet ifrågasatte vidare om inte yttrandefrihetsgrundlagen borde ändras så att det blir möjligt att kräva att ett beriktigande skall ske i ett TV-program. Regeringen uttalade (s. 32) att Radiolagsutredningen får anledning att ytterligare överväga frågan om reglernas förenlighet med yttrandefrihetsgrundlagen (jfr också 1992/93:KU12 s. 15).

Eftersom frågan således uppmärksammats och kommer att bli föremål för vidare övervägande saknar vi anledning att lämna förslag i denna del.

När det så gäller TV-direktivets krav på andelen europeiska program är det knappast en fråga om den ansvarige utgivarens bestämmanderätt eftersom den rätten mera avser innehållet i de enskilda programmen än en rätt att bestämma företagets programpolitik i stort. En annan fråga kan däremot möjligen vara om begränsningen av rätten att sända icke europeiska program är förenlig med de ändamål som anges i 2 kap. 13 § första stycket RF. Enligt 3 kap. 3 § YGL skall ju i fråga om begränsningar i sändningsrätten iakttagas de föreskrifter som ges i bl.a. det nämnda lagrummet. Det begränsningsändamål i 2 kap. 13 § RF som skulle kunna tillämpas är att "särskilt viktiga skäl" föranleder en begränsning (första stycket, sista punkten). Man kan ha olika meningar i frågan och vi nöjer oss med att konstatera att riksdagen i 13 § i den nämnda lagen om satellitsändningar föreskrivit att "om inte särskilda skäl föranleder något annat, skall mer än hälften av en programtjänsts årliga sändningstid upptas av program av europeiskt ursprung".

Vissa andra tryckfrihetsrättsliga frågor

Romfördragets regler om etableringsfrihet innebär, som tidigare konstaterats, i korthet att en medlemsstat inte får ha andra regler för medborgare i eller företag från andra medlemsstater vad avser rätten att bedriva rörelse än de som gäller för egna medborgare och företag.

Vad gäller ägare till periodisk skrift föreskrev tryckfrihetsförordningen före år 1978 att denne skulle vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. Genom en grundlagsändring gavs därefter möjlighet att föreskriva annat i lag (se prop. 1975/76:204). I propositionen anfördes att avsikten var att göra det möjligt för här stadigvarande bosatta utlänningar att äga, och vara ansvariga utgivare för, periodisk skrift (s. 153). Den lagtext som kom att beslutas kunde emellertid förstås så att den hade en vidare innebörd. Genom en redaktionell ändring år 1988 gavs så bestämmelsen sin nuvarande utformning, vilken angavs bättre svara mot syftet med 1978 års ändring.

Det finns, eller har funnits, huvudsakligen två skäl för bestämmelsen. Det ena är att, mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget, säkra den svenska pressens frihet och oberoende av utländskt inflytande. Det andra är att en ägare någon gång kan vara den för ett tryckfrihetsbrott ansvarige och att det därför också måste vara möjligt att utkräva det ansvaret.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att en sådan situation åter kan uppstå då det är angeläget att om möjligt hindra propaganda för en främmande makts intressen i svenska skrifter. Vi vill då först erinra om att en viss möjlighet härtill ges genom att tagande av utländskt understöd i propagandasyfte i viss omfattning är belagt med straff (19 kap. 13 § BrB). Samtidigt har utvecklingen i övrigt försvårat möjligheterna att hindra sådan propaganda. Till det har naturligtvis främst etermedias internationalisering bidragit men också senare lagstiftning på aktiebolagsrättens område. Det finns numera inte något hinder för utländska rättssubjekt att förvärva aktiemajoriteten i ett svenskt bolag och bosättningskravet för stiftare, verkställande direktör och styrelseledamöter har ersatts med krav på bosättning inom EES-området.

Vad gäller det andra av de berörda skälen, att ägaren är subsidiärt ansvarig för tryckfrihetsbrott, är ju ändå huvudregeln den att ansvaret faller på den ansvarige utgivaren, inte på ägaren. De fall då ansvaret på grund av att ägaren är oåtkomlig i stället utkrävs av den i tredje hand ansvarige, den som tryckt skriften, måste rimligen komma att bli mycket få, i all synnerhet som vi inte föreslår någon ändring i

kravet på hemvist för ansvarig utgivare (se vidare nedan). Dessutom innebär, som nyss berörts, de ändringar inom aktiebolagsrätten som redan vidtagits att det i vissa fall kan vara svårt att ställa en ägare till ansvar, oavsett om bestämmelsen i 5 kap. 1 § TF bibehålls eller ändras.

Den lagstiftning som skett inom aktiebolagsrättens område medför således att avgörande hinder för enskilda och företag i EES-staterna att äga periodiska skrifter redan undanröjts. Vi finner emellertid att övervägande skäl talar för att tryckfrihetsförordningen på denna punkt uttryckligen bör ge utrymme för en likabehandling av fysiska och juridiska personer i Sverige och i vart fall i EES-stater. Däremot innefattar gemenskapsrätten inte något krav på att den rätt som tillkommer medborgare i andra medlemsstater skall vara grundlagsskyddad. 5 kap. 1 § TF bör därför ändras enligt följande

> Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *eller utländsk juridisk person* får vara ägare till sådan skrift.

Det kan också föras en diskussion om bestämmelsen om ansvarig utgivare i 5 kap. 2 § TF. Där föreskrivs att utgivare skall vara svensk medborgare men att det i lag får föreskrivas att även utlänning får vara utgivare. Sådan föreskrift har också meddelats i tillämpningslag. I den delen föreligger alltså inte någon diskriminering. Men i bestämmelsens tredje stycke förskrivs också att utgivare skall äga hemvist inom riket. Ett sådant hemvistvillkor skulle av EG-domstolen kunna betraktas som en dold diskriminering.

I denna del gör sig emellertid hänsynen till allmän ordning mycket starkt gällande. Att utgivaren skall vara bosatt i Sverige är en konsekvens av, eller kanske snarare en förutsättning för, hans ställning som ensam ansvarig för tryckfrihetsbrott. Ett sådant ansvar måste, som redan berörts, vara förenat med en faktisk möjlighet till lagföring och straff. Vår bedömning är därför att ett hemvistvillkor i den delen är väl förenligt med Romfördragets regler eftersom det bör rymmas inom undantagsbestämmelsen i artikel 56.1 som medger särbehandling av hänsyn till allmän ordning.

Slutligen skall vi något beröra frågan om utgivarens suveräna bestämmanderätt över innehållet i en tidning eller ett program i förhållande till gemenskapsrättens konkurrensregler. Vad som främst skulle kunna utgöra en svårighet därvidlag är fall av vägran från utgivarens sida att ta in en annons eller sända ett reklaminslag (annonsvägran).

Vi vill först åter erinra om att utgivaren ensam bestämmer innehållet eftersom han också ensam är ansvarig för begångna tryckfrihetsbrott. Inskränkningar i hans bestämmanderätt skulle således teoretiskt kunna medföra att han mot sin vilja kunde tvingas att begå brott och att bära ansvaret för det. Enligt gällande rätt anses därför utgivaren, i vart fall på det tryckta ordets område, ha rätt att vägra att ta in en annons. Det framgår t.ex. av Marknadsdomstolens avgörande i det s.k. Land-målet (MD 1974:4). Tidningen Land hade vägrat att ta in en annons från en nyetablerad importör av gödselmedel. Domstolen fann att konkurrensbegränsningen visserligen påverkade prisbildningen i ogynnsam riktning, att den hämmade verkningsförmågan i branschen och att den försvårade den drabbade annonsörens näringsutövning. Men på grund av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om den ansvarige utgivarens exklusiva bestämmanderätt ansåg domstolen inte att annonsvägran var otillbörlig från allmän synpunkt.

Vad gäller etermedia har frågan diskuterats t.ex. i Radiolagsutredningens betänkande SOU 1990:7 Lagstiftning för reklam i svensk TV (s. 116 ff och 176 ff). Utredningen kom fram till att ett principiellt förbud mot annonsvägran borde meddelas men att, med hänsyn till utgivarens ensamansvar, brott mot förbudet inte kunde föranleda ett åläggande att sända reklaminslaget utan endast leda till kritik från radionämndens sida. Ett sådant principiellt förbud mot att diskriminera någon som begär att en annons skall sändas återfinns nu i 12 § radiolagen.

Vad gäller behovet av en reglering av annonsvägran kan först sägas att det möjligen kan vara större enligt internt svenska regler, i detta fall den nya konkurrenslagen, än enligt gemenskapsrättsliga regler. För att konkurrensreglerna skall kunna föranleda ingripande krävs ju att i detta fall annonsvägran utgör ett missbruk av ett eller flera företags dominerande ställning på, enligt konkurrenslagen, den svenska marknaden eller på, enligt Romfördraget, den gemensamma marknaden. Knappast något svenskt massmedieföretag torde väl ha en sådan position på Europamarknaden. Det andra fallet då ingripande kan ske enligt konkurrensreglerna är om t.ex. en annonsvägran är följden av samordnade, konkurrensbegränsande förfaranden mellan flera företag.

En kollision mellan svensk tryckfrihet och gemenskapernas konkurrensrätt torde således bli en sällsynthet. Vi har, även mot den bakgrunden, stannat för att inte föreslå någon inskränkning i ut-

givarens exklusiva bestämmanderätt eftersom en sådan åtgärd skulle riskera att rubba viktiga grunder för det tryckfrihetsrättsliga systemet i övrigt, särskilt regeln om att endast utgivaren ansvarar för tryckfrihetsbrott. Skulle en åtgärd till slut visa sig nödvändig kunde det kanske övervägas att införa en undantagsregel i TF av innebörd att ett åläggande att införa en annons kan utfärdas enligt konkurrenslagen. Ett sådant åläggande skulle då kunna utfärdas av Konkurrensverket eller, kanske hellre, av Stockholms tingsrätt (jfr 23 § i förslaget till ny konkurrenslag). Betänkligheterna mot att tvinga utgivaren att ta in en annons, och att därmed undandra honom avgörandet av om ett införande kan utgöra tryckfrihetsbrott, minskar naturligtvis avsevärt om frågan prövas av domstol. Det kan i sammanhanget nämnas att det redan idag finns en möjlighet för domstol att förordna om publicering av vissa domar i tryckfrihetsmål (7 kap. 6 § andra stycket TF).

11 Riksdagens roll i EG-samarbetet

Sammanfattning: Regeringens information till riksdagen bör så långt möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden. Riksdagens utskott måste också ges goda möjligheter att, vart och ett inom sitt område, följa och diskutera EG-samarbetet. För det samråd mellan riksdag och regering som måste komma till stånd inför förhandlingar som skall inledas eller redan pågår i rådet föreslår vi dock att det inom riksdagen inrättas en särskild nämnd. Nämnden bör själv kunna ta initiativ genom att begära redogörelse från regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Den bör också ha en stark politisk ställning och innehålla företrädare för alla partier som passerat fyraprocentsspärren. Det är också viktigt att det råder goda kontakter mellan EG-nämnden och riksdagens fackutskott.

11.1 Nuvarande former för information och samråd i utrikes- och handelspolitiska angelägenheter

Öppen information lämnar regeringen till riksdagen i debatter av olika slag. Av särskilt intresse är givetvis de specialdebatter som anordnas varje vår om utrikespolitiken och handelspolitiken. Interpellationer och frågor är ett ofta använt instrument för riksdagsledamöterna att skaffa sig information i dessa frågor. En annan form för information om pågående förhandlingar på det handelspolitiska området är informationsstunden som kan anordnas på torsdagseftermiddagen kl. 14.30. Den information som statsrådet lämnar följs i allmänhet av frågor från ledamöternas sida.

Förtrolig information lämnas till riksdagen via utskotten, utrikesnämnden, EFTA-delegationen och svenska delegationen till den gemensamma parlamentarikerkommittén EG-Sverige. Här bortses från möjligheten att anordna hemliga sammanträden med kammaren, något som inte praktiserats sedan andra världskrigets år.

De utskott som är närmast aktuella är utrikesutskottet och näringsutskottet. Här handlar det oftast om information som lämnas med

anledning av beredningen av en proposition eller motion på resp. utskotts område. I ett utskott kan regeringen eller utskottet förordna om tystnadsplikt i frågor av utrikespolitisk natur.

Utrikesnämnden som består av talmannen och nio av riksdagen valda ledamöter sammanträder under statschefens ordförandeskap. Valen är porportionella och för närvarande består nämnden av 4 s, 3 m, 1 fp och 1 c. Ledamot av utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden skall "visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han erfarit i denna egenskap" (10 kap. 7 § RF). Ovillkorlig tystnadsplikt kan påbjudas av ordföranden. I nämnden förs diskussionsprotokoll. Informella överläggningar mellan ledarna för de partier som är företrädda i nämnden förekommer i brådskande eller andra utrikespolitiska frågor som bedöms fordra detta samråd (se 1990/91:KU30).

EFTA-delegationen eller mer fullständigt svenska delegationen till Europeiska frihandelssammanslutningens parlamentarikerkommitté väljs av riksdagen. Antalet ledamöter är fem och de väljs proportionellt. För närvarande har tre partier (s, m, fp) ordinarie platser i delegationen. Bland de sju suppleanterna har övriga partier beretts plats i delegationen. EFTA-delegationen har utnyttjats av regeringen för information till och samråd med partierna om förhandlingarna mellan EFTA och EG om EES-avtalet. Tystnadsplikt kan påbjudas enligt samma regler som för utskott.

När det omförhandlade EES-avtalet antagits och trätt i kraft kommer EFTA-delegationen avskaffas och ersättas av den svenska delegationen till EFTA-staternas parlamentarikerkommitté, i vilken enligt EES-avtalet skall ingå samma personer som i delegationen till EES gemensamma parlamentarikerkommitté. Delegationen skall enligt avtalet bestå av sex ledamöter som väljs av riksdagen.

Som ett led i förberedelserna för Sveriges medlemskap i EG har en kommitté bildats vari ingår ledamöter av Europaparlamentet och riksdagen. Kommittén skall fungera som ett samrådsorgan mellan dessa båda församlingar. De svenska ledamöterna av kommittén har fått uppgiften att vid sidan av utrikesnämnden fungera som ett riksdagens samrådsorgan med regeringen vid förhandlingarna med EG. Kommittén består av 36 ordinarie ledamöter och lika många suppleanter. Europaparlamentet och riksdagen väljer var för sig lika många ordinarie ledamöter och suppleanter, dvs. 18. Tystnadsplikt kan påbjudas enligt samma regler som för utskott (1992/93:KU16).

Viktiga informations- och samrådsorgan i huvudsak utan formell status i riksdagen är partigrupperna. Information som lämnas till

partiledningen förs vidare till gruppmedlemmarna vid gruppmötena. Det förekommer också vid regeringspartiernas gruppmöten att ansvariga statsråd lämnar redovisningar för kontakter och förhandlingar på det utrikespolitiska området.

11.2 Riksdagsutredningens förslag om inrättande av ett särskilt EES-utskott

Riksdagsutredningen avlämnade hösten 1991 en rapport om inrättande av ett särskilt utskott för beredning av EES-propositionen. Enligt utredningen är det avgörande skälet för att inrätta ett särskilt utskott behovet av att hålla ihop behandlingen av den viktiga frågan om ett EES-avtal samt möjligheterna för partierna att ge utskottet en för ändamålet lämplig sammansättning. Utredningen har också tagit upp frågan om utformningen av information och samråd mellan regeringen och riksdag. Utredningen har stannat för att förorda att i vart fall i nuläget beredningsfunktionen och samrådsfunktionen hålls isär. Det utesluts inte i rapporten att man i en framtid kan pröva en ordning som innebär att ett utskott för EG-frågor får både samråds- och beredningsuppgifter.

I en reservation till förslaget (s och v) föreslås att EES-utskottet får ett vidare beredningsansvar. Utskottet bör också, vid sidan av utrikesnämnden, få i uppgift att företräda riksdagen vid samråd med regeringen rörande dess ställningstagande i förhandlingar dels mellan EFTA och EG inom ramen för EES-avtalet, dels med EG om ett svenskt medlemskap.

Talmanskonferensen vidarebefordrade förslaget till riksdagen (Förs 1991/92:15).

Riksdagen godkände förslaget (1991/92:KU34). En reservation (s) med i princip samma innehåll som den som fanns i utredningen avslogs. Utskottsmajoriteten framhåller bl.a. att riksdagen, i avvaktan på det utredningsarbete som pågår i riksdagsutredningen och utredningen om grundlagarna inför EG, inte nu bör ta ställning till vilka organ som i framtiden bör finnas för samråd inför förhandlingar eller beredning av ärenden rörande EG-samarbetet. Utskottet påpekar att det utöver utrikesutskottet, utrikesnämnden och EFTA-delegationen finns eller kommer att finnas ett antal andra organ inom riksdagen i frågor rörande europeisk utveckling och integration.

Riksdagsutredningens arbete med frågan om utskottsorganisationen är ej avslutat.

11.3 De nationella parlamentens roll i EG-samarbetet

Alla EG-ländernas parlament har tillskapat någon särskild institution för behandling av EG-frågor. Vi lämnar en översikt av dessa. Efter en genomgång av det tillgängliga materialet har vi funnit att de två mest intressanta modellerna finns i det danska folketinget och det brittiska parlamentet. De övriga är antingen varianter av dessa modeller eller har konstruktioner som inte tillförsäkrar parlamenten samma inflytande som i Danmark eller Storbritannien. Vi har därför stannat för att ge en mer ingående redogörelse för hur EG-frågor behandlas i dessa båda parlament.

11.3.1 En översikt

Den följande översikten bygger främst på rapporten *Bodies within National Parliaments specialising in European Community Affairs* som är utarbetad inom Europaparlamentets generaldirektorat för forskning och daterad mars 1992. I rapporten återges i sin helhet de nationella parlamentens svar på en enkät som utsänts av Europaparlamentet. En sammanfattning av svaren på de viktigaste frågorna anges här.

När det gäller tidpunkten för tillkomsten av de särskilda EG-organen kan man konstatera att de i de flesta fall bildats först på 70- och 80-talen. Av de ursprungliga sex staternas parlament var det endast det tyska som i sitt förbundsråd (den federala kammaren) inrättade ett särskilt EG-organ vid tidpunkten för Romfördragets tillkomst. I Tysklands fall dröjde det ända till 1991 innan parlamentets andra kammare, förbundsdagen, fick ett särskilt EG-utskott. (I samband med de grundlagsändringar som nyligen beslutats i Tyskland med anledning av Maastrichtfördraget har också parlamentets ställning i samarbetet kommit att grundlagsregleras, se vidare kapitel 2.) I de nedre, direktvalda kamrarna i Belgien, Italien och Nederländerna tillkom EG-organen först under senare delen av 1980-talet. De senare anslutna staternas parlament har däremot i allmänhet tillskapat sina EG-organ i samband med inträdet. Uppenbarligen har behovet av särskilda nationella, parlamentariska EG-institutioner ökat efter hand. I de äldre EG-länderna har man inte kunnat klara sig med de ordinarie parlamentariska institutionerna.

Enkammarparlamenten har i samtliga fall ett EG-organ. Tvåkammarparlamenten har i vissa fall ett organ gemensamt för

kamrarna (Spanien, Irland), i andra fall två skilda organ (Belgien, Tyskland, Italien, Nederländerna, Storbritannien).

EG-organen väljs eller utses i praktiskt taget samtliga fall på proportionella grunder. Mandatperioden sammanfaller i allmänhet med parlamentets (kammarens) valperiod. Antalet ledamöter är beroende av parlamentets (kammarens) storlek. De flesta ledamöterna, 51 personer, har den italienska deputeradekammarens specialutskott för EG-politiken. Den minsta EG-institutionen, 11 ledamöter, finns i Luxemburgs deputeradekammare. Vanligen ligger ledamotsantalet mellan 20 och 30 personer.

I allmänhet kan bara ledamöter av det tillsättande parlamentet (kammaren) ingå i organet. Men i några fall ingår också ett antal av landets representanter i Europaparlamentet. Den tyska förbundsdagens nyinrättade EG-utskott består således av 33 förbundsdagsledamöter och 11 tyska ledamöter eller observatörer i Europaparlamentet. I det belgiska representanthusets rådskommitté för Europafrågor hämtas hälften av ledamöterna från den egna kammaren, den andra hälften från Europaparlamentet. Från några länder framhålls i enkäten att ledamöter av Europaparlamentet som också är ledamöter av det tillsättande parlamentet (kammaren) kan ingå i organet. Hur vanligt detta är framgår dock inte.

En form av samråd som förekommer i de flesta fallen är att landets representanter inbjuds att delta i EG-institutionens möten med yttranderätt men givetvis utan rösträtt (i den mån röstning förekommer).

Vad gäller de särskilda EG-organens kompetens är det på grundval av det tillgängliga materialet svårt att yttra sig med säkerhet. De flesta organens uppgifter beskrivs ganska vagt och allmänt. Ofta anges något i stil med att de skall hålla sig informerade om utvecklingen inom EG genom att motta information från resp. regering. De kan sedan ge råd eller yttra sig i dessa frågor till regeringen eller andra utskott.

I några fall framgår det dock av enkätsvaren att det särskilda EG-organet har en mer bestämd roll att spela under beslutsprocessen i EG. Här skall ges två exempel från det tyska förbundsrådet och den nederländska andra kammaren. Förfarandet i det brittiska och danska parlamentet redovisas i de följande avsnitten.

Det tyska förbundsrådets utskott för EG-frågor, inrättat 1957, skall behandla alla EG-dokument som faller under förbundsrådets kompetens, dvs. berör delstaternas intressen. Utskottet samordnar

yttranden från andra berörda utskott och avger själv yttrande till förbundsrådet som avger en rekommendation. Om förbundsregeringen vid förhandlingarna inom EG går ifrån denna rekommendation måste förbundsrådet underrättas. År 1988 inrättades ytterligare ett EG-organ i förbundsrådet, kammaren för EG-förslag. Det kan diskutera och besluta på förbundsrådets vägnar när det gäller brådskande och konfidentiella förslag från EG. Kammaren kan sända egna förhandlare till Bryssel i ärenden som berör vitala delstatliga intressen.

Den nederländska andra kammarens ständiga utskott för EG-frågor deltar i formuleringen av landets ståndpunkt i EG-frågor. Utskottet överlägger med utrikesministern och hans statssekreterare i det skede då ärendena bereds i regeringen och under beslutsprocessen i EG. I detta sammanhang har utskottet också en samordnande roll i förhållande till övriga utskott. När det gäller kontrollen av förverkligandet av EG-politiken följer utskottet den verksamhet som bedrivs av Europaparlamentet och försäkrar sig om att kontakter upprätthålls med de berörda nederländska parlamentsutskotten. Utskottet har också vissa särskilda uppgifter när det gäller att anpassa den nederländska politiken till EG-politiken, särskilt i mer övergripande frågor.

Något enkelt sätt att mäta de särskilda EG-organens inflytande finns givetvis inte. Möjligheterna till inflytande torde dock i allmänhet förutsätta att organet har regelbundna och frekventa sammanträden. Uppgifterna i enkäten om sammanträdesfrekvensen visar att flera av institutionerna möts minst en gång i veckan. Det gäller det danska marknadsutskottet, förbundsdagens EG-utskott, franska nationalförsamlingens EG-delegation, italienska deputeradekammarens specialutskott för EG-politiken, portugisiska republikförsamlingens utskott för europeiska frågor och engelska underhusets utskott för europeiska lagstiftningsfrågor.

11.3.2 Det danska folketinget

De flesta bedömare är ense om att folketinget har kommit att spela en framträdande roll i utformningen av den danska EG-politiken. De politiska anledningarna till detta är främst de partipolitiska motsättningar som tidvis funnits i Danmark om EG-politiken samt de danska regeringarnas karaktär av minoritetsregeringar. Många anser också att folketinget har funnit former som möjliggör en effektiv och ändamålsenlig medverkan för det nationella parlamentet i EG-besluten. I andra EG-länder har ibland den danska modellen framställts

som ett mönster som bör efterliknas.

Det centrala organet i folketinget för EG-frågor är marknadsutskottet (*markedsudvalget*). Utskottet hade en föregångare i det organ som tillkom redan 1961 då Danmark först ansökte om medlemskap i EG. Detta organ fungerade som ett forum för överläggningar mellan partierna om förhållandet till EG. Sedan Danmarks inträde i gemenskaperna 1973 är marknadsutskottet ett permanent utksott med 17 ledamöter och ett antal suppleanter. Den partimässiga sammansättningen återspeglar mandatfördelningen mellan partierna i folketinget. Utskottet innehåller till övervägande delen "tunga" politiker - partiledare, tidigare ministrar, utskottsordförande etc. Regeringens kontakter med utskottet sköts av utrikesministern, som också har ansvaret för samordningen inom regeringen av EG-politiken. Också andra berörda ministrar kan vara närvarande. Utskottets egen sekretariatsfunktion som sköts av folketingssekretariatet är inte särskilt utbyggd vilket får ses mot bakgrund av att några skrivna betänkanden i allmänhet inte avges.

Grunden för utskottets ställning finns angiven i 6 § lagen om Danmarks inträde i EG. Enligt denna bestämmelse skall regeringen underrätta utskottet om förslag till beslut i ministerrådet som antingen blir omedelbart tillämpliga i Danmark eller som kräver folketingets medverkan. Denna informationsplikt har kompletterats med andra bestämmelser. Enligt dessa skall regeringen rådgöra med utskottet i marknadspolitiska frågor av väsentlig betydelse på ett sätt som tar hänsyn såväl till folketingets inflytande som till regeringens förhandlingsfrihet. Vidare skall regeringen, före förhandlingarna i ministerrådet om beslut av större räckvidd, muntligt förelägga utskottet sina planer på hur förhandlingarna skall läggas upp (*forhandlingsoplæg*). Om det då inte finns en majoritet i utskottet mot regeringens förhandlingsuppläggning, förhandlar regeringen utifrån dessa förutsättningar. I praxis krävs för ett veto att de enskilda ledamöter i utskottet som har röstat negativt representerar partier som tillsammans har ett flertal i folketinget. Avsikten med regeln är nämnligen att skapa viss säkerhet för att det finns en majoritet i folketinget för de rättsakter som senare skall omsättas i dansk lagstiftning. Skulle det under förhandlingarna visa sig att en lösning aktualiseras som avviker väsentligt från den godkända förhandlingsuppläggningen, får regeringen gå tillbaka till utksottet och presentera den nya situationen. Efter förhandlingarnas avslutande förelägger regeringen omgående resultatet för utskottet.

Som en följd av genomförandet av Enhetsakten 1986 beslöts om vissa nya uppgifter för utskottet. Bl.a. kan utskottet besluta att ett kommissionsförslag rörande den inre marknaden bör göras till föremål för en behandling i folketinget som svarar mot den första läsningen av ett lagförslag, dvs. diskussion utifrån principiella synpunkter utan närmare genomgång av enskildheter i förslaget. En minoritet på 2/5 av utskottets ledamöter kan åstadkomma att ett förslag till direktiv får denna behandling. Efter denna förberedande behandling i folketinget återgår förslaget till marknadsutskottet.

Utskottet kan om det finner det meningsfullt höra andra utskott. Men endast i miljöfrågor har det blivit en fast praxis att så sker. Yttrandet till markedsudvalget avges skriftligt med angivande av de olika partiernas ståndpunkter. Förutsättningen för detta samråd är att kommissionens förslag till rådet är känd i god tid före rådsbehandlingen, vilket ofta är fallet på miljöområdet.

Det förekommer också att utskottet har kontakter med intressegrupper utanför folketinget och regeringen. Dessa har i allmänhet formen av uppvaktningar av utskottet.

Marknadsutskottet sammanträder i regel varje vecka året runt utom i augusti och kan samlas snabbt till extra möten. Mötena hålls normalt på fredagar, dvs. före ministerrådets sammanträden måndagar/tisdagar och efter sammanträdena i regeringens EG-kommitté vilka äger rum på torsdagar. Vanligen varar marknadsutskottets möten drygt en timme. På ett normalsammanträde behandlas regeringens förhandlingsuppläggning vid ett par kommande rådsmöten och förhandlingsförloppet vid några föregående möten. Dessutom kan det förekomma frågor som utskottet självt velat ta upp.

Utskottets överläggningar äger rum bakom stängda dörrar. Men dessutom kan på samma sätt som i den danska utrikesnämnden ordföranden eller en minister besluta att tystnadsplikt skall gälla för utskottets ledamöter och andra som är närvarande vid mötet. Utskottets förhandlingar nedtecknas stenografiskt. På grundval av stenogrammen utarbetas referat som är utförliga rörande diskussionerna om förhandlingsuppläggning, mer summariska i andra hänseenden. Ordföranden och vice ordföranden får del av referaten, som också finns tillgängliga hos regeringens EG-sekretariat. Referaten är hemliga och några kopior får inte tas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den starka ställning som folketingets marknadsutskott tillägnat sig är i huvudsak beroende av tre institutionella faktorer. Det är, för det första, den faktiska, ehuru ej formella, delegationen av makt av lagstifningskaraktär som utskottet

erhållit. Den inskränker sig visserligen till en möjlighet att säga nej till regeringens förhandlingsinriktning. Någon formell möjlighet att föra fram egna förslag har utskottet inte och på denna punkt har det funnits viss kritik i Danmark, främst från EG-motståndare. Den andra faktorn är den politiska auktoritet som samlats i utskottet. Partierna har satt in ledande företrädare i utskottet och också sett till att dessa har varit ordentligt förankrade i sina partigrupper. Detta har varit nödvändigt med hänsyn till den kollektiva röstningsprincip som tillämpas i utskottet. Den tredje faktorn är utskottets starka ställning i förhållande till andra utskott och organ. Utskottets historia går tillbaka till tiden före EG-anslutningen och det hade då en roll som samrådsorgan för regeringen i EG-frågor. På detta område övertog utskottet med andra ord den funktion som i Danmark normalt tillkommer utrikesnämnden - *Den Udrigespolitiske Navn*. Utskottets ålder gör också att det är äldre än alla de övriga utskotten i folketinget. Det var nämligen först 1972 som folketinget fick en fast utskottsorganisation.

En konsekvens av utskottets starka ställning äv givetvis att regeringens handlingsfrihet inskränkts. Regeringen har visserligen möjlighet att inom ganska vida ramar själv bestämma vilka kommissionsförslag man ska ta till utskottet. Bestämningarna är tämligen vaga; det talas om att utskottet skall behandla "marknadspolitiska frågor av väsentlig betydelse" och "beslut (i ministerrådet) av större räckvidd". Men utskottets vetorätt gör troligen att regeringen hellre vänder sig till utskottet en gång för mycket än tvärtom. Huruvida behandlingen i marknadutskottet på något allvarligt sätt försvårat och försenat regeringens förhandlingar i ministerrådet är svårt att uttala sig om på grundval av tillgängligt material. Att den medfört en komplikation är ganska klart. Men komplikationen kan kanske vändas till en fördel i förhandlingssammanhang: en fast förhandlingsståndpunkt kan motiveras med att det mandat regeringen fått från markedsudvalget inte tillåter ytterligare medgivanden.

11.3.3 Det brittiska parlamentet

Också i det brittiska parlamentet kan förslag från kommissionen utsättas för en ingående granskning. Men den är annorlunda till sin karaktär än i Danmark och utmynnar i många fall i enlighet med brittisk parlamentarisk tradition i öppna debatter. Vilket inflytande denna granskning har på den brittiska regeringens inställning är omdiskuterat. Men regeringen har åtagit sig att inte godtaga något av

kommissionens lagförslag innan parlamentets granskning är avslutad (såvida inte de granskande utskotten anger att man inte behöver vänta med ett godtagande eller omständigheterna är exceptionella).

Granskningsprocessen inleds med att ett EG-dokument överlämnas till parlamentet. Som EG-dokument räknas i detta sammanhang

(1) formella lagförslag som tillställts ministerrådet,

(2) andra publicerade dokument som underställts ministerrådet eller det Europeiska rådet,

(3) andra publicerade dokument som avgetts av EG-organ till ett annat,

(4) andra dokument om EG-frågor som regeringen överlämnat. Antalet dokument av dessa slag uppgår till 800-900 per år. Inom tio arbetsdagar skall sedan regeringen förse parlamentet med en förklarande promemoria (*explanatory memorandum*). I denna promemoria sammanfattas EG-dokumentet, dess juridiska och politiska konsekvenser samt den troliga tidtabellen för rådets överläggningar i frågan.

I underhuset behandlas EG-dokumenten med åtföljande regeringsförklaringar i ett särskilt utskott för europeiska lagstiftningsfrågor (*Select Committee on European Legislation*). Utskottet har 16 ledamöter och sammanträder vanligtvis en gång i veckan under parlamentssessionerna. Utskottets uppgift är att utreda om "ett förslag eller annat dokument väcker frågor av juridisk eller politisk betydelse". Finner utskottet att detta är fallet skrivs en rapport. Mellan 25 och 35 procent av dokumenten ger upphov till rapportskrivande.

Utskottet har därutöver följande beslutsmöjligheter:

(1) besluta att dokumentet inte behöver föranleda någon vidare debatt i underhuset eller att det bara behöver behandlas inom ramen för en framtida debatt om det ämnesområde som det tillhör,

(2) uppskjuta beslutet om en ev. debatt i avvaktan på ytterligare information från regeringen eller på utvecklingen i gemenskaperna,

(3) föreslå att dokumentet skall debatteras i underhuset.

Cirka 100 dokument föreslås årligen för debatt. Debatten äger i allmänhet först rum i endera av två permanenta utskott med vardera 13 ledamöter. Debatterna i de permanenta utskotten sker på förmiddagarna och i dessa kan alla underhusledamöter delta men endast utskottsmedlemmarna har givetvis rösträtt. Dessa debatter kan ta upp

till 2,5 timmar, av vilka den första timmen har reserverats för utfrågning av den ansvarige ministern. Plenardebatterna i dessa ärenden äger ofta rum sent på kvällarna och kan vara i upp till 1,5 timme.

I överhuset finns också ett särskilt Europa-utskott (*Select Committee on the European Communities*) men dess uppgifter och arbetssätt är delvis annorlunda. Uppgifterna är generellt formulerade: att behandla alla förslag från Gemenskaperna, att skaffa fram all nödvändig information, och att komma med utlåtanden om de förslag som enligt utskottet reser viktiga politiska eller principiella frågor.

Utskottet har 24 ledamöter som är uppdelade på sex avdelningar, var och en specialiserad på ett eller ett par sakområden. Avdelningarna har möjlighet att kooptera andra överhusledamöter, vilket sker i stor utsträckning. Ungefär 60 lorder brukar kooptera. Även lorder som är medlemmar av Europaparlamentet uppmanas att delta. Utskottsavdelningarna sammanträder varje vecka under parlamentssessionerna. De förfogar över sekreterare och experter. Hela utskottet möts varannan vecka och beslutar om de utkast till utlåtanden som kommit fram från avdelningarna.

Arbetet med ett dokument i överhusutskottet inleds med att ordföranden granskar det på utskottets vägnar och beslutar antingen att ingen vidare behandling skall förekomma eller att hänskjuta dokumentet till en av utskottsavdelningarna. Ungefär hälften av dokumenten går vidare till en avdelning. Avdelningen kan sedan i sin tur rekommendera utskottet att besluta enligt något av följande alternativ:

(1) att ingen ytterligare granskning skall ske,

(2) tillställa den ansvarige ministern en skrivelse med åsikter i frågan, (används i brådskande fall och när det handlar om en väl avgränsad fråga),

(3) utreda förslaget och komma med en rapport, som endast är avsedd för information,

(4) utreda förslaget och komma med en rapport som föreslås bli debatterad i överhuset.

Ungefär 10 procent av dokumenten föranleder en rapport men bara hälften av dem innehåller en rekommendation om debatt.

En jämförelse mellan den granskning av EG-dokument som äger rum i underhuset och i överhuset utfaller till överhusets fördel. Underhusets granskning skall begränsas till en konsekvensutredning

medan överhuset kan pröva förslagens förtjänster i olika avseenden utan begränsningar. I överhuset sker inom EG-utskottets ram en specialisering som saknas i underhuset. Överhuvudtaget har överhusutskottet större flexibilitet i sina arbetsformer än motsvarande utskott i underhuset. De rapporter som skrivits i överhuset för att bli föremål för debatt blir också i regel det, medan en ganska betydande del av underhusets rapporter aldrig når fram till debatt i ett permanent utskott eller i hela kammaren.

11.4 Överväganden

Inledningsvis finns anledning att framhålla att vad som här främst skall diskuteras är former för samråd mellan riksdag och regering inför behandlingen av viktigare förslag i ministerrådet eller i andra EG-organ. Det är alltså inte fråga om det skede i beslutsprocessen när ett EG-direktiv skall införlivas i svensk rätt. Krävs i det skedet riksdagens medverkan bör den enligt vår uppfattning ske på det sätt som regeringsformen och riksdagsordningen i dag förskriver. Någon förändring av behandlingsordningen i detta avseende föreslås alltså inte.

Enligt vår uppfattning är det emellertid utomordentligt viktigt att riksdagen och regeringen samråder om de beslut som Sverige som medlem av EG kommer att vara med om att fatta inom EG:s institutioner. För denna ståndpunkt finns både demokratiska skäl och effektivitetsskäl. Riksdagen bör som "folkets främsta företrädare" (1 kap. 4 § RF) ha insyn i och inflytande över de processer som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Ett nära samspel mellan riksdagen och regeringen är också nödvändigt om Sverige skall kunna agera på ett effektivt och trovärdigt sätt i EG-sammanhang. Vikten av ett parlamentariskt inflytande på ett tidigt stadium av beslutsprocessen har för övrigt betonats av konstitutionsutskottet (1990/91:KU22 s. 17).

Som bekant är inte riksdagen den enda vägen för utövande av parlamentariskt inflytande på EG:s beslut. EG har sitt eget parlament - Europaparlamentet - dit det från Sverige kommer att väljas ett antal ledamöter (se kapitel 12). Det skulle onekligen stärka riksdagens roll i EG-sammanhang om det fanns former för kontakter mellan de svenska ledamöterna av Europaparlamentet och riksdagen. En sådan kontaktväg skulle kunna gå via de politiska partiernas riksdagsgrupper. Det får givetvis vara partiernas sak att bestämma om och hur dessa kontakter skall skötas. En annan kontaktväg är att de svenska

europaparlamentarikerna regelbundet överlägger med det nya riksdagsorgan som föreslås bli inrättat (se nedan).

Även om riksdagen således bör ha vissa möjligheter att informera sig på "parlamentarikernivå" om pågående arbete inom EG måste man utgå ifrån att det bara är regeringen och dess myndigheter som kan hålla sig någorlunda fullständigt och fortlöpande underrättade om utvecklingen inom EG. Regeringen blir alltså riksdagens viktigaste informationskälla. Vi anser därför att det bör fastslås att regeringen är skyldig att informera och konsultera riksdagen inför viktigare avgöranden i EG. Denna regeringens informations- och samrådsplikt är enligt vår uppfattning så viktig att vi förutsätter att den kommer till uttryck i riksdagsordningen. Sedan ytterligare erfarenheter vunnits av EG-samarbetet kan det övervägas om informations- och samrådsplikten bör framgå av regeringsformen.

Regeringens information om arbetet i EG bör så långt möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden. På så sätt berikas den allmänna debatten vilket ytterst kan bidra till EG-politikens demokratiska förankring. Det får givetvis ankomma på riksdagen själv att bedöma om det behövs några nya former för de riksdagssammanträden då denna information förmedlas.

För att EG-politiken skall få den nödvändiga parlamentariska förankringen måste man emellertid också finna former för ett mer förtroligt samråd mellan riksdagen och regeringen. Det gäller framför allt samråd om förhandlingar som skall inledas eller redan pågår i ministerrådet eller europeiska rådet.

Vi har ställt oss frågan om någon existerande institution kan användas för detta samråd och då närmast utrikesnämnden eller riksdagens utskott.

Utrikesnämnden är visserligen ett samrådsorgan men för utrikespolitiska och säkerhetspolitiska frågor. Vi utgår från att samrådet i dessa frågor även i fortsättningen skall ske i nämnden. Samrådet om EG-politiken kommer emellertid kvantitativt att domineras av frågor som saknar eller i bara ringa utsträckning berör den traditionella utrikespolitiken. Det är inte heller med hänsyn till utrikesnämndens sammansättning, vilket bl.a. innebär att den inte kan sammanträda så ofta som troligen krävs, lämpligt att ålägga nämnden dessa nya uppgifter.

Riksdagens utskott har vart och ett på sitt sakområde den nödvändiga kompetensen. Om utskotten skulle anförtros även att vara samrådsorgan skulle hela riksdagen på ett naturligt sätt komma att

involveras i EG-arbetet vilket i sin tur naturligtvis skulle vara av stort värde för samarbetets demokratiska förankring. Utskottens primära uppgift i dag är emellertid inte att vara samrådsorgan utan beredningsorgan. Om den uppgiften skulle påföras dem uppkommer också en rad problem. För det första ökar utskottens arbetsbelastning, som redan för flera utskott är besvärande. För det andra saknar de enskilda utskotten överblicken över den samlade EG-politiken. För det tredje får regeringen stora, praktiska svårigheter med så många motparter i riksdagen som 16. Det är givetvis slutligen också så, som i de flesta andra sammanhang, att om många krafter på samma nivå söker påverka en motpart kan deras sammanlagda inflytande riskera att bli mindre än om de samordnar sina ansträngningar genom *en* talesman.

Vi har funnit att övervägande skäl ändå talar för att det inom riksdagen bör inrättas ett nytt, sammanhållet samrådsorgan i EG-frågor. Det skulle förslagsvis kunna benämnas *Riksdagens EG-nämnd*. Termen "nämnd" bör enligt vår uppfattning föredras framför "utskott" i syfte att markera att detta organ har samrådsuppgifter snarare än beredande uppgifter i traditionell bemärkelse. Bestämmelser om nämndens uppgifter, sammansättning och arbetsformer får förutsättas bli införda i riksdagsordningen.

Det finns anledning understryka att EG-nämndens verksamhet givetvis inte kommer att inkräkta på fackutskottens ordinarie beredningsarbete. Propositioner och motioner kommer även i fortsättningen att remitteras till utskotten i samma ordning som för närvarande och det även om de rymmer EG-aspekter. Som vi också i det följande kommer att framhålla är det av största vikt att de olika fackutskotten därutöver tilldelas en aktiv roll i EG-samarbetet. Det kan ske *dels* genom att utskotten fortlöpande hålls informerade om, och inom sig diskuterar, de förslag till EG-normgivning som kommissionen lägger fram, *dels* genom ett nära och ömsesidigt samarbete mellan utskotten och EG-nämnden.

Konstitutionell ställning

Det bör i första hand vara regeringens sak att avgöra vilka frågor den vill föra vidare till nämnden för samråd. Den "sanktionsmöjlighet" som ligger i att riksdagen inte sedermera godkänner ett EG-initiativ som kräver riksdagens medverkan torde i allmänhet vara tillräcklig för att alla viktigare frågor kommer att behandlas i nämnden. Men vi anser ändå att nämnden skall ha rätten att begära en redogörelse från

regeringen eller från en berörd myndighet i en fråga som behandlas inom EG. Om denna begäran riktar sig till en myndighet bör dock myndigheten kunna överlåta åt regeringen att lämna redogörelsen. För att tillförsäkra en minoritet i riksdagen insyn i EG-politiken anser vi att en tredjedel av nämndens ledamöter skall kunna begära en sådan redogörelse. I likhet med vad som i dag gäller för riksdagens utskott bör dock en majoritet av nämndens ledamöter kunna avvisa en sådan begäran om det dröjsmål som skulle uppkomma skulle medföra avsevärt men (jfr 4 kap. 10 § andra stycket RO).

Uppgiften för nämnden bör i riksdagsordningen anges vara att samråda med regeringen i EG-frågor. I diskussionen med regeringens företrädare bör självfallet de ståndpunkter som finns inom nämnden i de aktualiserade ämnena framföras och ventileras. Däremot bör några formella omröstningar om de framförda ståndpunkterna inte företas. Det skulle enligt vår mening i alltför hög grad binda regeringen och strida mot nämndens karaktär av samrådsorgan.

Även om regeringen inte i någon formell mening är bunden av EG-nämndens ståndpunkt är det givetvis av vikt att regeringen inför ett rådssammanträde verkligen kan utforma sin förhandlingsposition med beaktande av riksdagens synpunkter. Det kan därför övervägas om inte regeringen bör kunna påfordra ett EG-nämndens ställningstagande.

För att ingen onödig bundenhet skall uppkomma i känsliga förhandlingsskeden är det också nödvändigt att information som ledamöter i nämnden fått del av inte sprids till offentligheten. Därför bör, på samma sätt som för närvarande gäller för utskotten och för vissa samrådsorgan, regeringen eller nämnden själv kunna förordna om tystnadsplikt för nämndens ledamöter i särskilda fall (jfr 4 kap. 15 § och 8 kap. 14 § RO).

Även om regeringen bör ha kvar sin handlingsfrihet är det enligt vår uppfattning givetvis viktigt att regeringen tar hänsyn till de ståndpunkter som förs fram. Själva poängen med förfarandet från regeringens synpunkt måste ju också, som nyss påpekades, vara att skaffa sig en viss försäkran om att en förhandlingsuppgörelse i ministerrådet eller något annat EG-organ också accepteras av riksdagen så småningom.

Politisk ställning

Enligt vår uppfattning är det tre krav som kan ställas på nämnden för att den skall få en stark politisk ställning. För det första bör alla

partier som passerat fyraprocentsspärren vara representerade i nämnden. För det andra bör nämnden ha en proportionell sammansättning. För det tredje bör nämnden ha en begränsad storlek för att kunna fungera väl som samrådsorgan. Dessa krav står delvis i konflikt med varandra och kan inte fullt ut tillgodoses samtidigt annat än i vissa tämligen osannolika situationer. Vår uppfattning är att nämnden skall utses proportionellt. Något avkall bör ej heller göras på kravet att alla partier som passerat fyraprocentsspärren i landet som helhet skall vara representerade.

I ett ytterlighetsfall betyder det att nämnden måste ha 25 ledamöter. I de allra flesta fall av mandatfördelning kommer dock nämnden att få ett lägre ledamotsantal och ändå ha minst en representant från varje parti. Nämnas kan att nämnden i nuvarande starkt partiuppdelade riksdag skulle få 19 ledamöter (8 s, 5 m, 2 fp, 1 från vardera c, kds, nyd och v).

Nämndens ledamotsantal bör således kunna få variera beroende på valutslaget. Den grundläggande principen skall emellertid vara att nämnden skall göras så stor att den med tillämpning av riksdagsordningens valsättsregler (heltalsmetoden utan kartellförbud) kommer att innehålla minst en företrädare för de riksdagspartier som uppnått fyra procent av rösterna i det senaste riksdagsvalet. Med denna princip som riktmärke får riksdagen på förslag av dess valberedning besluta om ledamotsantalet vid inledningen av varje valperiod. Vi erinrar i detta sammanhang om att om inte någon annan lösning väljs har riksdagen att enligt 7 kap. 8 § RO också utse suppleanter till minst samma antal.

För att nämnden skall kunna ge råd som är representativa för riksdagen bör nämnden inte bara ta hänsyn till partiernas allmänpolitiska synpunkter utan också väga in de berörda utskottens mer expertbetonade synpunkter. Det är därför viktigt att det finns goda kontakter mellan EG-nämnden och utskotten både på politikerplanet och tjänstemannaplanet. Initiativet till dessa kontakter bör kunna tas från båda hållen. Man kan utgå från att de enskilda utskotten kommer att bevaka den svenska beslutsprocessen inför viktigare avgöranden inom EG på sina resp. områden och att de på olika sätt framför sina ståndpunkter i de aktualiserade frågorna. Även nämnden bör aktivt söka information om fackutskottens synpunkter.

För att kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt bör nämnden ha ordentliga kansliresurser.

Våra överväganden har, som framgått, begränsats till vissa mera övergripande frågor. Diskussioner om de frågor som vi behandlat

förs också inom Riksdagsutredningen (se ovan avsnitt 11.2). Riksdagen bör inom sig mera i detalj överväga de förändringar i arbetsformer m.m. som aktualiseras av ett EG-medlemskap liksom också de författningsbestämmelser som kan vara erforderliga.

12 Val till Europaparlamentet

Sammanfattning: Vi har haft främst två utgångspunkter för våra överväganden. För det första att konstruera ett valsystem som så långt möjligt liknar det system som vi tillämpar för val till riksdagen. Det innebär att vi har sökt åstadkomma ett proportionellt valsystem med valkretsar och en fyraprocentsspärr men utan krav på bostadsband för de nominerade kandidaterna. För det andra måste systemet tillgodose de krav på enhetlighet som gemenskapsrätten ställer. Av detta följer att den som är medborgare i någon medlemsstat och är bosatt i Sverige skall äga rösträtt och vara valbar. - Eftersom Sverige knappast kan räkna med att få mer än 25 platser i Europaparlamentet uppstår särskilda svårigheter att efterlikna riksdagsvalet när ett proportionellt valsystem skall förenas med ett system med valkretsar. Vi föreslår därför ett system i vilket mandaten fördelas i två omgångar. Först fördelas mandaten mellan partierna, varvid Sverige betraktas som en enda valkrets. Därefter fördelas de inom partierna, varvid landet delas in i tre valkretsar. Genom att något krav på bostadsband inte ställs upp ger det föreslagna systemet i praktiken partierna frihet att välja om de vill tillämpa ett system med valkretsar eller inte.

Vid ett svenskt medlemskap i Europeiska gemenskaperna skall det även i Sverige väljas ledamöter av Europaparlamentet. Vi har uppfattat våra direktiv så att det ankommer på oss att i första hand ge förslag om efter vilka principer ett system för val till Europaparlamentet kan utformas. Det förefaller oss rimligt att mera detaljerade överväganden får anstå tills den översyn som nu ur skilda aspekter pågår av det nationella valsystemet har slutförts.

Vi har bedömt att tre typer av faktorer är särskilt viktiga att beakta vid utformandet av ett system för val till Europaparlamentet: 1) De regler som i dag tillämpas vid val till Europaparlamentet och konsekvenserna av dem, 2) De förslag till förändringar av de nuvarande reglerna som har presenterats av EG:s institutioner samt 3) Det svenska nationella valsystemets regler och karaktär.

12.1 Val till Europaparlamentet i de nuvarande medlemsstaterna

Europaparlamentet är visserligen ett parlament till namnet men saknar, som framgått av vår redovisning i kapitel 1, många av de uppgifter som traditionellt förknippas med nationella parlament i demokratiska stater. Det ankommer således inte på Europaparlamentet att utse eller att avsätta styrelseorganet, även om det har en kontrollerande uppgift i förhållande till - och även kan rikta misstroendevotum mot - kommissionen. De krav som kan ställas på ett nationellt valsystem i fråga om dess inverkan på regeringsbildningen är därför av mindre betydelse. Europaparlamentet har, som också tidigare framgått, inte heller någon formell initiativrätt. Dessutom saknar det egna beslutsbefogenheter, även om det enligt Maastrichtfördraget i vissa fall beslutar tillsammans med rådet. Det innebär att dess representerande uppgift inte heller motsvarar den som nationella parlament har. De som kandiderar i val till Europaparlamentet kan t.ex. inte på samma sätt som i ett nationellt val ge löften till sina väljare som de sedan förväntas genomföra om de blir valda.

Möjligen skulle man förvänta sig att frågan om någon form av social representativitet - tanken på nationell representation ligger nära till hands - skulle vara av stor betydelse. Men Europaparlamentets ledamöter samlas partivis, inte nationsvis. De nationella partierna ingår i större europeiska partibildningar.

Man kan alltså säga att Europaparlamentet har en ovanlig roll och annorlunda uppgifter. Många av de kriterier som brukar användas vid utformandet av ett nationellt parlamentsvalsystem har därför mindre relevans.

Man kan inte heller säga att det finns något enhetligt valsystem till Europaparlamentet. Ambitionen har visserligen från början, redan i Romfördraget, varit att utforma ett enhetligt valsystem att tillämpas i samtliga medlemsstater. Många ansträngningar har gjorts men resultatet har varit begränsat. Vid valet 1989, som betecknades som ett stort framsteg, rådde enhetlighet endast på några punkter. För det första var rösträttsåldern densamma i alla tolv länder, nämligen 18 år. För det andra hölls valet, om än inte på samma dag, så i alla fall under samma vecka i juni - på en torsdag i en del länder och på efterföljande söndag i andra. För det tredje hade det införts en gemensam vallag som bl.a. stipulerar att regeringsledamöter och vissa högre tjänstemän inom EG inte är valbara. Mandatperioderna har också samma längd, fem år.

I övrigt förekommer betydande skillnader mellan de olika länderna när det gäller hur valen till Europaparlamentet är utformade. Storbritannien avviker mest från de övriga eftersom man använder majoritetsval i enmansvalkretsar. I samtliga andra länder tillämpas någon form av proportionellt valsystem. Bland dessa länder skiljer sig det irländska valsystemet mest markant från de övriga i och med att man tillämpar systemet med s.k. single transferable vote (STV), som visserligen är ett proportionellt valsystem men med ett mycket starkt inslag av personval.

Tydliga skillnader märks dessutom mellan länderna när det gäller frågan om valkretsar. De flesta länder har föredragit att låta det egna landet utgöra en enda valkrets, vilket kanske kan förefalla naturligt när det gäller länder med få ledamöter. Men även Frankrike och Spanien tillämpar denna princip. Återigen avviker dock Irland som har få ledamöter och som tillämpar ett system med flera valkretsar.

Inte heller när det gäller frågan om vem som är valbar uppvisar de nuvarande medlemsstaterna någon enhetlig bild. Så har endast fyra av de tolv länderna samma valbarhetsålder som rösträttsålder. Italien tillämpar förmodligen de mest generösa reglerna i detta sammanhang, eftersom även medborgare i andra medlemsstater kan ställa upp som kandidater i de italienska EG-valen. En fransk medborgare blev också invald som representant för en italiensk valkrets i valet 1989. Andra länder är i stället mer generösa när det gäller rösträtten – Irland och Holland tillåter t.ex. dem att rösta som är bosatta i landet men är medborgare i en annan medlemsstat, i Holland dock bara om de inte har rösträtt i det egna landet. Men det vanligaste är att rösträtt endast tillerkänns statens egna medborgare.

Ett par länder, Tyskland och Frankrike, har särskilda spärrar. Partierna måste i dessa länder få minst fem procent av rösterna för att erhålla några mandat. På samma sätt som kan gälla vid val till nationella parlament finns det dessutom indirekta spärregler i vissa medlemsstater. I en del länder krävs det ett visst antal namnunderskrifter och det förekommer också att det ställs krav på depositionsavgifter som endast återfås i händelse av att en viss del av valmanskåren ger sitt stöd till kandidaten. Intressant nog förekommer det också – i t.ex. Tyskland – att ekonomiska bidrag utgår till partierna även om endast en extremt liten del av valmanskåren givit partiet sitt stöd. Det har t.o.m. hävdats att små partier i Tyskland deltar i valen till Europaparlamentet främst för att ordna upp sin trassliga ekonomi.

Tabell 1. EG-ländernas valsystem till Europaparlamentet

	Belg	Dk	BRD	Gr	S	F	Irl	I	L	NL	P	GB
Valdeltag.79	91.4	47.8	65.7	78.6^	-	60.7	63.6	84.9	88.9	58.1	-	32.3
Valdeltag.84	92.1	52.4	56.8	77.2	68,9¤	56.7	47.6	83.4	88.8	50.6	72.6¤	32.6
Valdeltag.89	90.7	46.2	62.3	79.9	54.6	48.8	68.3	81	87.4	47.2	51.2	36.2
Antal par.79	8	7	3	4	-	4	4	10	3	4	-	7
Antal par.84	9	6	3	5	7¤	4	3	9	3	5	4¤	6
Antal par.89	10	6	5	4	11	6	6	13	3	6	4	6
Valsystem	Prop	Prop	Prop	Prop	Prop	Prop	STV	Prop	Prop	Prop	Prop	Maj
Person/Parti	Pers.	Pers.	Parti	Parti	Parti	Parti	Pers.	Pers.	Pers.	Pers.	Parti	Pers
Rösträttsålder	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
Röstplikt	Ja**	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja*	Ja	Nej	Nej	Nej
Valbarhet	21	18	18	21	18	23	21	25	21	25	18	21
Valkretsar	3	1	11	1	1	1	4	5	1	1	1	79
Valdag	Sön	Tors	Sön	Sön	Sön	Sön	Tors	Sön	Sön	Tor	Sön	Tors
Dubell kanditatur	Nej	Ja	Ja	Nej/J	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

(*=Man blir registrerad om man inte röstar, **=Röstplikt för alla under 70 år, ¤=Valet hölls 1987, ^=Valet hölls 1981)

12.1.1 Val till Europaparlamentet och nationella val

Den främsta förklaringen till det oenhetliga valsystemet är att länderna i huvudsak har velat utforma ett valsätt som så långt möjligt liknar det som används i de nationella valen. Men det finns dock för varje land skillnader mellan det valsystem som tillämpas på nationell nivå och det som används vid val till Europaparlamentet. Det land där skillnaden är tydligast är Frankrike. På nationell nivå tillämpar Frankrike för närvarande ett majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar, medan ett proportionellt system används vid val till Europaparlamentet. Frankrike använde visserligen under en period på 1980-talet ett proportionellt valsätt även vid valen till nationalförsamlingen, men det proportionella systemet för val till Europaparlamentet infördes redan vid det första direkta valet 1979.

Det tyska systemet för val till Europaparlamentet avviker också en hel del från det till förbundsdagen. Vid val till Europaparlamentet tillämpas ett renodlat proportionellt valsätt, medan systemet för val till förbundsdagen innehåller en blandning av proportionella val och majoritetsval. Som vi redan konstaterat har alltså de nuvarande medlemsländerna till stor del föredragit ett proportionellt valsystem. En inkonsekvens finns t.o.m. i Storbritanniens fasthållande vid majoritetsval, eftersom man tillämpar en form av proportionellt valsätt på Nordirland - det tidigare nämnda systemet med "single transferable vote". Inte något av de länder som har ett proportionellt valsystem på nationell nivå har infört något element av majoritetsval när det gäller val till Europaparlamentet. Ett eventuellt framtida enhetligt valsystem blir med all sannolikhet av proportionellt slag.

En viktig fråga är i vilken utsträckning som samma personer skall få kandidera i både nationella val och val till Europaparlamentet. Några länder har infört ett uttryckligt förbud mot sådan dubblering; i andra länder har partier på eget initiativ i praktiken infört ett dylikt förbud. Flera aspekter kan läggas på denna problematik. Å ena sidan kan det vara önskvärt med en dubblering för att därigenom befordra god kontakt mellan den verksamhet som bedrivs i Europaparlamentet och den som bedrivs i nationella parlament. Kontakterna är inte alltid de bästa, särskilt inte i länder där något dubbelt ledamotskap inte förekommer. Å andra sidan blir en dubblering mycket arbetskrävande. De som är ledamöter av både ett nationellt parlament och Europaparlamentet tvingas ofta prioritera sitt arbete och det blir vanligen till Europaparlamentets nackdel. Eller också väljer de efter en tid att helt enkelt frånträda sin plats i Europaparlamentet.

En jämförelse mellan medlemsstaternas system för val till Europaparlamentet ger vid handen att en utveckling sker mot ett enhetligt valsystem av proportionell typ. Dessutom förefaller de flesta länder föredra valsystem med en valkrets och valmetoder som gynnar partival. Enskilda medlemsstater förefaller därmed gå i en riktning som är motsatt den som diskuteras i samband med EG:s egna översyner av valsystemet; man har i dessa diskussioner föredragit både en indelning i valkretsar och inslag av personval. Det är främst två alternativ som därvid diskuterats, ett tyskinspirerat valsystem som kombinerar majoritetsval med proportionell valmetod och ett renodlat proportionellt valsystem med valkretsar som omfattar mellan 5 och 15 mandat.

12.1.2 Väljarnas röstningsbeteende i valen till Europaparlamentet

Europaparlamentets speciella roll och uppgifter i kombination med EG-valsystemets konstruktion har naturligtvis avspeglat sig i hur väljarna röstat vid de tre val som har hållits. I samtliga tre val har valdeltagandet varit lägre än vad som är vanligt vid nationella val. Dessutom har valdeltagandet sjunkit för varje val, 1979 var det 62,5 procent, 1984 var det 59 procent och 1989 var det 57,2 procent. De länder som uppvisar ett högt valdeltagande och vars valsystem inte avviker så mycket från det som gäller för de nationella valen – Luxemburg, Belgien, Grekland och Italien – tillämpar samtliga någon form av röstplikt. (Italien har formellt sett inte längre någon röstplikt, men den som inte röstar blir registrerad.) Det genomsnittliga valdeltagandet i valen till Europaparlamentet minskar visserligen, men som framgår av tabell 1 kan valdeltagandet skifta en del vid jämförelse över tid i enskilda länder. Förklaringen till ett förhållandevis högt valdeltagande i enstaka val beror ofta på att de sammanfaller med nationella val. Endast Luxemburg har dock mandatperioder och valtidpunkter som gör det möjligt att alltid ha gemensam valdag för nationella val och val till Europaparlamentet.

Valbeteendet vid val till Europaparlamentet skiljer sig från det vid val till nationella parlament. Väljarna tenderar vid de förra valen mer än vid de senare att stödja små partier. Ett av skälen härför kan vara avsaknaden av regeringsproblematik. Detta leder till att antalet partier bland ett lands representanter i Europaparlamentet är större än i de nationella parlamenten. Vidare har valen till Europaparlamentet i många länder fått en ganska tydlig prägel av proteströstande. Sådant

röstande kan ta sig olika utryck. I en del fall röstar väljarna på de partier som bildar opposition i det egna landet för att protestera mot den sittande regeringen och dess politik. I andra fall är det en markerad protest mot etablerade partier över huvud taget eller mot EG-systemet som sådant. Det förekommer därmed partier i Europaparlamentet som uttryckligen blivit valda på ett program att avskaffa EG som institution.

Valkampanjerna inför valen till Europaparlamentet har i flertalet av de tolv länderna bedrivits efter välkända inhemska mönster. Trots att relationen mellan väljare och valda är annorlunda i fråga om Europaparlamentet, och trots att dessa val gäller ett övernationellt organ, har valkampanjerna vanligtvis handlat om nationella frågor och bedrivits som om det gällde nationella parlamentsval. I de få fall där valen till Europaparlamentet sammanfallit med nationella val tycks också de först nämnda helt ha kommit i skymundan.

Inom EG pågår en process som syftar till att förändra valsystemet inför nästa val. Som en del av detta arbete har det också inom Europaparlamentet presenterats ett förslag till hur många ledamöter eventuellt tillkommande länder kan tänkas få. För Sveriges del har antalet beräknats till 21 ledamöter. Från svensk sida har inför medlemskapsförhandlingarna hävdats att Sverige bör tilldelas 25 platser i Europaparlamentet.

I Maastrichtfördraget (artikel 8b) stadgas att alla medborgare i unionen skall ha rösträtt och vara valbara i både kommunala val och val till Europarlamentet i det land de är bosatta i på samma villkor som gäller för landets medborgare.

> 1. Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat i vilken han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten...
>
> 2. Om inte annat följer av artikel 138.3 och de bestämmelser som har antagits för dess tillämpning, skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat i vilken han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten...

12.2 Ett svenskt valsystem

Den första och kanske mest avgörande frågan att ställa sig vid utformningen av ett svenskt system för val till Europaparlamentet är

om man skall sträva efter ett valsystem som så nära som möjligt efterliknar det nationella eller om ett helt nytt skall konstrueras. Flera omständigheter talar för ett valsystem som nära ansluter till det som används på nationell nivå, även om ett helt identiskt valsystem inte går att uppnå eftersom vissa givna omständigheter påverkar utformningen. Vad som främst talar för likartade valsystem på respektive nivå är att därigenom främjas största möjliga mobilisering av valmanskåren och därmed ett högt valdeltagande i valen till Europaparlamentet. Om väljarna inte känner igen sig i det valsystem som utformas är risken stor att de avstår från att rösta enbart på grund av att valmetoden förefaller främmande.

Risken för ett lågt svenskt valdeltagande vid valen till Europaparlamentet får emellertid ändå anses vara hög mot bakgrund av att det ytterst sällan kommer bli möjligt att anordna riksdagsval samtidigt med det europeiska valet. Det är knappast troligt att den svenska valperioden till riksdagen kommer att utökas till fem år eller att man kommer att ändra tidpunkten för riksdagsvalet på hösten till juni. Sammanfallande val kommer därför att kunna hållas endast om regeringen utlyser extra val i samband med ett val till Europaparlamentet. Sammanfallande valdagar behöver emellertid inte enbart vara något positivt eftersom erfarenheterna från andra länder, som tidigare sagts, visar att valen till Europaparlamentet då riskerar att hamna i skymundan.

Ett annat skäl för att nära anknyta ett system för val till Europaparlamentet till det som tillämpas vid val till vår riksdag är att det förefaller ligga väl i linje med den ordning som tillämpas av de flesta andra medlemsstater. En sådan ordning överensstämmer även med de förslag till ett enhetligt EG-valsystem som föreslagits vid olika tillfällen, dvs. ett proportionellt system med inriktning på partival. Ett proportionellt valsystem bidrar dessutom till att flera partier blir representerade vilket i sin tur leder till en svensk representation i flera av Europaparlamentets partigrupper. Mångfalden och återföringen av den debatt som förs i Europaparlamentet ökar därmed.

Sammanfattningsvis kommer alltså Sverige vid ett medlemskap att i bästa fall få 25 mandat, mandatperioderna blir femåriga (parlamentet kan inte upplösas) och valen kommer att hållas under försommaren. Alla som fyllt 18 år kommer att vara röstberättigade och ledamöter av medlemsstaternas regeringar liksom högre tjänstemän inom EG blir inte valbara. Rösträtt och valbarhet tillkommer alla som är medborgare i unionen och bosatta i Sverige. Dessa förhållanden kan Sverige knappast påverka utan de får anses vara givna.

EG:s valsystem verkar, när det gäller inslag av personval, snarast utveckla sig mot ett minskat sådant inslag, medan det svenska går i motsatt riktning. De förändringar som kan komma att göras av det svenska valsystemet i rikning mot ökat personval bör emellertid även gälla för valet till Europaparlamentet om en likhet eftersträvas mellan valen till riksdagen och till Europaparlamentet.

De flesta medlemsstater har, som vi konstaterat, valt att så långt möjligt anordna val till Europaparlamentet på ett sätt som liknar det som gäller vid de nationella valen. Alla länder har emellertid tvingats till vissa modifikationer. Det finns för Sveriges del anledning att särskilt beakta två sådana möjliga modifikationer. Den ena gäller fasthållande eller ej vid rådande spärrsystem: fyra procent i hela landet eller tolv procent i en valkrets. Den andra gäller upprättande eller ej av ett antal valkretsar trots att det fåtal mandat som Sveruige begär (25) naturligtvis inte ger utrymme för att skapa särskilt många valkretsar om ett proportionellt valsystem skall tillämpas.

Vi har, när det gäller spärren på fyra procent vid val till riksdagen, stannat för att föreslå att den också tillämpas vid valen till Europaparlamentet. Ett av de centrala argumenten för införande av spärr saknar visserligen aktualitet vid dessa val. Det är att underlätta regeringsbildandet genom att något begränsa möjligheten för små partier att vinna säte i parlamentet. Det finns emellertid, enligt vårt sätt att se, en serie andra argument som talar för bibehållande av en fyraprocentsspärr.

Ett viktigt argument för bibehållande av fyraprocentsspärr vid val till Europaparlamentet är självfallet vår ambition att så mycket som möjligt anknyta reglerna för val av representanter till detta organ till dem som gäller för val till den svenska riksdagen. Det budskap som skall förmedlas till väljaren är att valet till Europaparlamentet är av samma vikt som valet till riksdagen.

Ett annat argument för bibehållande av fyraprocentsspärr vid valen till Europaparlamentet är att risken är stor för att valdeltagandet blir lågt. I Danmark, som vanligen har ett högt deltagande i valet till folketinget, har det genomsnittliga deltagandet i valen till Europaparlamentet varit 48,8 procent. Om ett så lågt valdeltagande skulle komma att bli vanligt även i Sverige, skulle det kunna räcka med stöd av ungefär 70 000 väljare (beräknat på 1991 års riksdagsval), dvs. cirka en procent av de röstberättigade, för att ett parti skulle vinna säte i Europaparlamentet. Tillämpas en spärr på fyra procent av giltiga röster visar samma kalkyl att runt två procent av de röstbe-

rättigades röster skulle kunna räcka för en plats i detta organ. En sådan spärr av detta för Sverige traditionella slag kan dock motverka att partier med ett mycket litet men lätt mobiliserat väljarstöd vinner säte i Europaparlamentet. Det proportionella valsystemet, parat med ett lågt valdeltagande, har överhuvud bidragit till en fragmentering av partistrukturen i Europaparlamentet. Tyskland och Frankrike t.ex. representeras i Europaparlamentet av fler partier än i sina nationella parlament, trots förekomsten av spärrar.

Ett ytterligare argument för bibehållande av en fyraprocentsspärr är att den kan verka väljarmobiliserande. Erfarenheten från val till den svenska riksdagen är visserligen att spärren kan verka återhållande på sympatisörer men den kan också - vilket här framstår som särskilt viktigt - tjäna som draghjälp åt de partier i opinionen som ligger nära den magiska gränsen.

Vi har, när det så gäller frågan om bibehållande av valkretsar vid valen till Europaparlamentet, också stannat för att föreslå att ett system med valkretsar skall tillämpas. Vårt förslag härvidlag får en utförlig motivering nedan i avsnitt 12.2.1.

12.2.1 Valkretsindelning

De frågor som ett system med valkretsar reser låter sig bäst illustreras med hjälp av några enkla beräkningar.

I det följande presenteras effekterna för de större rikspartierna i Sverige när ett valsystem med flera respektive endast en valkrets tillämpas vid ett tänkt val till Europaparlamentet. Beräkningarna bygger på siffror från två olika valtillfällen – ett framgångsval för socialdemokraterna (1982) och ett framgångsval för det icke-socialistiska blocket (1991).

Beräkningar har alltså gjorts för två huvudtyper av valsystem – ett med och ett utan valkretsindelning. Utgångspunkten har dessutom varit att ett system för val till Europaparlamentet skall anknyta så nära som möjligt till det som gäller i riksdagsvalen. Den jämkade uddatalsmetoden har därför använts när mandatens fördelning mellan partier och valkretsar räknats fram. Endast de partier som uppnått fyra procent av de avgivna rösterna har medtagits i beräkningen. Alla beräkningar har dessutom gjorts på avgivna giltiga röster, dvs. blankrösterna är inte medräknade. En annan utgångspunkt har varit att Sverige kommer att få 25 mandat i Europaparlamentet.

En särskild svårighet i denna översikt har varit att bestämma antalet valkretsar och deras indelning. Problemet med valkretsar är, som

bekant, att de leder till att en strikt proportionell fördelning av mandat mellan partierna inte blir möjlig och ju fler valkretsar som används desto större blir avvikelsen. I syfte att så långt som möjligt bevara en proportionell fördelning, och eftersom 25 mandat inte räcker till så många valkretsar, har vi valt att låta valkretsalternativet omfatta endast tre valkretsar.

Frågan blir sedan hur dessa tre valkretsar skall konstrueras. Det nuvarande valsystemet bygger på läns- och kommungränserna och dessa har därför också här valts som utgångspunkt för indelningen. De tre valkretsarna – en för norra, en för mellersta och en för södra Sverige – har konstruerats i ett försök att anknyta till föreställningen om att Sverige består av Götaland, Svealand och Norrland. Den exakta indelningen framgår av tabell 2.

Tabell 2. Valkretsindelning

Götaland	Svealand	Norrland
Jönköping	Stockholm	Kopparberg
Kronoberg	Uppsala	Gävleborg
Kalmar	Södermanland	Västernorrland
Blekinge	Östergötland	Jämtland
Kristianstad	Gotland	Västerbotten
Malmöhus	Värmland	Norrbotten
Hallands	Örebro	
Göteborg o Bohus	Västmanland	
Älvsborg		
Skaraborg		

Denna indelning stämmer kanske inte helt med gängse uppfattning om vilka delar av Sverige som tillhör Götaland, Svealand och Norrland. Men om principen bör vara att valkretsarna skall anknyta till en känd indelning av landet och ha ungefär samma befolkningsunderlag, kan indelningen knappast ske på något annat sätt. Resultatet blir ändå inte helt tillfredsställande. Trots att Kopparbergs län i detta fall har räknats till Norrland har denna valkrets väsentligt lägre andel röstberättigade, som framgår av tabell 3.

Tabell 3. Antalet röstberättigade och giltiga röster i 1982 och 1991 års val

	Röstberättigade		Giltiga röster	
Valkrets	**1982**	**1991**	**1982**	**1991**
Götaland	2 608 972	2 737 659	2 370 038	2 345 530
Svealand	2 396 580	2 536 930	2 168 837	2 164 358
Norrland	1 125 441	1 138 818	1 015 727	960 873
Summa	**6 130 993**	**6 413 407**	**5 554 602**	**5 470 761**

Problemet med denna indelning är att valkretsarna blir så stora att de kan bli ohanterliga för de förtroendevalda. Därmed kan den närhet utebli mellan väljare och valda som en valkretsindelning är tänkt att gynna.

Vi skall först se vilket resultat ett val till Europaparlamentet med ett system utan valkretsindelning och med en spärr på fyra procent av avgivna röster skulle få om väljarna hade röstat som i valen till riksdagen 1982 respektive 1991. De 25 mandaten skulle då ha fördelat sig mellan partierna enligt följande om den jämkade uddatalsmetoden tillämpades.

Tabell 4. Mandatens fördelning över partier om ingen valkretsindelning tillämpas

Partier	Valet 1982	Valet 1991
S	12	10
M	6	6
C	4	2
Fp	2	2
V	1	1
Kds	0	2
Nyd	-	2
Mp	0	0
Summa	**25**	**25**

Som framgår av tabell 4 skulle samtliga riksdagspartier ha fått representation i Europaparlamentet. (De jämförelsetal som använts framgår av bilaga 3.)

Den första fråga man bör ställa sig om man vill utforma ett valsystem med valkretsar är hur många mandat som skall tilldelas varje valkrets. Två alternativ står här mot varandra. I det ena fallet tilldelas varje valkrets lika många mandat, i det andra fördelas mandaten proportionellt efter hur många röstberättigade det finns i varje valkrets. Det första alternativet går ej att tillämpa i vårt fall eftersom två valkretsar då måste få färre mandat än den tredje (8, 8, 9). Det andra alternativet bör medföra den fördelning av mandaten som visas i tabell 5. Norrland får med denna senare metod betydligt färre mandat än de övriga två valkretsarna. Intressant nog är tillväxten och omflyttningarna inom befolkningen så pass likformiga att mandattordelningen mellan valkretsarna blir densamma vid båda valtillfällena. På nationell nivå används i Sverige en valkretsindelning där antalet mandat bestäms efter antalet röstberättigade i varje

valkrets. Fördelningen av mandaten till valkretsarna vid val till Europaparlamentet bör därför ske efter samma princip.

Vid en beräkning av hur många mandat som skall föras till varje valkrets börjar man med att beräkna hur många röster som krävs för att erhålla ett av de 25 mandaten utifrån antalet röstberättigade. Antalet röstberättigade i valet 1991 var 6 413 407 personer (se tabell 3). Divideras det antalet med 25 mandat erhålles en kvot av 256 536. Detta antal röstberättigade bildar sedan utgångspunkten för att avgöra hur många mandat som skall tilldelas varje valkrets. I t.ex. Götaland fanns det vid 1991 års val 2 737 659 röstberättigade (se tabell 3). Divideras det antalet med 256 536 erhålles kvoten 10,67. Det innebär att Götaland bör tilldelas minst tio mandat. Den mandatfördelning som skulle ha följt av det totala antalet röstberättigade och deras fördelning mellan valkretsarna i 1982 och 1991 års val framgår av tabell 5.

Tabell 5. Proportionell mandatfördelning mellan valkretsarna

Valkrets	1982	1991
Götaland	10,64 ≈ 11	10,67 ≈ 11
Svealand	9,77 ≈ 10	9,89 ≈ 10
Norrland	4,59 ≈ 4	4,59 ≈ 4
Summa	25	25

Götaland och Svealand ges var sitt extra mandat eftersom dessa valkretsar vid båda valtillfällena har det största överskottet (0,64 och 0,77 resp. 0,67 och 0,89).

Prövas denna princip, med tre valkretsar och med antalet mandat fördelade mellan dessa i förhållande till antalet röstberättigade, framträder följande bild (tabell 6).

Tabell 6. Mandatens fördelning mellan partier när tre valkretsar används

	Valet 1982					
Valkrets	**S**	**M**	**C**	**Fp**	**V**	**Summa**
Götaland	5	3	2	1	0	11
Svealand	5	3	1	0	1	10
Norrland	3	0	1	0	0	4
Totalt	**13**	**6**	**4**	**1**	**1**	**25**

Valet 1991

Valkrets	S	M	C	Fp	Nyd	Kds	Summa
Götaland	5	3	1	1	-	7	11
Svealand	4	3	1	1	1	-	10
Norrland	3	1	-	-	-	-	4
Totalt	**12**	**7**	**2**	**2**	**1**	**1**	**25**

Med denna princip vid fördelning av mandat gynnas det största partiet när 1982 års valresultat används. Socialdemokraterna och Moderaterna gynnas med 1991 års valvind och får alltså bättre utdelning i mandat än de skulle ha fått om landet hade betraktats som en enda valkrets. De missgynnade partierna är Folkpartiet 1982 och Ny Demokrati, Kds och Vänsterpartiet 1991.

De spärrar som uppträder i praktiken när denna metod tillämpas är väsentligt högre än fyraprocentspärren.

Tabell 7. Procentandel av giltiga röster för att ta sista mandatet när tre valkretsar används

År	Götaland	Svealand	Norrland
1982	6,6	6,5	14,9
1991	5,5	6,4	12,8

Sammanfattningsvis visar denna undersökning att ett valsystem med valkretsar, när det gäller de nuvarande riksdagspartierna, gynnar Socialdemokraterna och i någon mån Moderaterna samt missgynnar de minsta riksdagspartierna. När det gäller de övriga riksdagspartierna är det svårare att komma med mer generella utsagor. Folkpartiet liberalerna verkar t.ex. kunna få lika många mandat oavsett om en eller tre valkretsar används. Ett valsystem med fler än tre valkretsar skulle gynna stora partier ytterligare.

Vårt val har stått mellan ett system med tre valkretsar och ett med endast en - dvs. ingen valkretsindelning. Båda systemen har sina fördelar och nackdelar. En viktig fördel med flera än en valkrets är att valsystemet blir likt det som gäller för val till riksdagen, en annan att en viss regional förankring kan bli tydlig för väljare och valda. Det sist nämnda förhållandet kan för övrigt sägas stämma väl med de ambitioner som framförs från gemenskapernas sida om regionernas Europa. Det förefaller också rimligt att anta att konkurrensen om mandaten ökar såväl inom som mellan partierna när valkretsar tillämpas (dvs. flera listor kan förekomma), något som i sin tur

möjligen kan öka intresset hos allmänheten för att delta i valet.

Det finns alltså såväl fördelar som nackdelar med en eller tre valkretsar. I detta val behöver emellertid inte svaret bli ett antingen eller. Ett svenskt valsystem till Europaparlamentet skulle kunna utformas genom att kombinera proportionalitet vid fördelningen av mandaten mellan partier som passerat fyraprocentsspärren med valkretsindelning när mandaten skall fördelas inom partierna. Detta är möjligt om man vid beräkningen av fördelningen av mandaten mellan partierna betraktar landet som en enda valkrets och, när den fördelningen är klar, placerar varje mandat i en valkrets. När således väl en beräkning har skett av hur många mandat som varje parti har erhållit vidtar en andra beräkningsomgång för att fastställa i vilka valkretsar som partiernas mandat skall placeras. Denna senare fördelning beror av hur starkt varje parti är i de olika valkretsarna. Partierna får alltså sina mandat placerade i den del av landet där deras röststyrka är som starkast, vilket inte nödvändigtvis är detsamma som där ett parti fått flest röster. Metoden liknar den som används när utjämningsmandaten fördelas vid val till landsting och riksdag.

Låt oss med hjälp av 1982 och 1991 års riksdagsval försöka illustrera hur metoden fungerar och vilka problem som kan uppstå. Utgångspunkten är att Sverige är indelat i tre valkretsar och att 25 mandat skall fördelas. Antalet röstberättigade i valen 1982 och 1991 gav vidare en mandatfördelning där Götaland erhöll 11, Svealand 10 och Norrland 4 mandat. I en första omgång, för att få fram fördelningen mellan partierna, tillämpas emellertid ingen valkretsindelning utan landet ses som en enda valkrets. Vid användandet av den jämkade uddatalsmetoden blir mandatfördelningen mellan partierna den som framgår av tabell 4. Därefter, när det är fastställt hur många mandat som varje parti har fått, fördelas partimandaten på de tre valkretsarna och då i bästa fall så att antalet mandat i de tre valkretsarna blir 11, 10 respektive 4.

Men för att kunna göra denna fördelning över valkretsar måste en metod för att beräkna partiernas regionala röststyrka konstrueras. Eftersom Götaland och Svealand har betydligt fler invånare än Norrland skulle troligen alla mandaten hamna i dessa valkretsar om man enbart tog hänsyn till jämförelsetalen. I detta fall räknas därför fram en kvot för partierna i varje valkrets. Denna kvot erhålls genom att antalet giltiga röster divideras med antalet mandat som valkretsen har tilldelats. Götalands giltiga röster delas t.ex. med 11 för att få

fram ett mått på hur många röster som ett parti måste uppnå för att erövra ett mandat, därefter divideras varje partis röstetal med denna kvot. I Götaland hade i 1991 års val 2 345 530 personer avgett giltiga röster, och när detta tal divideras med 11 får man kvoten 213 230. Detta tal är alltså det minsta antal röster som ett parti bör uppnå för att ta ett av de elva mandaten i Götaland. Socialdemokraterna fick i denna valkrets 834 246 giltiga röster, och när denna summa divideras med 213 230 blir kvoten 3,91 vilket här används som ett mått på partiets regionala styrka. Socialdemokraterna borde alltså i denna valkrets erhålla 3,91 mandat. Hur denna metod skulle ha fallit ut för övriga partier vid 1991 resp. 1982 års val framgår av tabell 8.

Tabell 8. Partiernas regionala röststyrka och mandatfördelning vid 1991 och 1982 års val

Valet 1982

Valkrets	S	M	C	Fp	Nyd	Kds	V	Mp	Summa mandat
Götaland	5 4,70	3 2,79	2 1,87	1 0,73	-	0,23	0,48	0,17	11
Svealand	5 4,25	3 2,65	1 1,25	1 0,57	-	0,14	1 0,64	0,18	11
Norrland	2 2,13	0,55	1 0,73	0,18	-	0,09	0,25	0,06	3
Summa mandat	**12**	**6**	**4**	**2**	**-**	**0**	**1**	**0**	**25**

Valet 1991

Valkrets	S	M	C	Fp	Nyd	Kds	V	Mp	Summa mandat
Götaland	4 3,91	3 2,53	1 1,02	1 0,95	1 0,76	1 0,92	0,40	0,35	11
Svealand	4 3,58	2 2,48	1 0,64	1 1,03	0,73	0,61	1 0,48	0,38	11
Norrland	2 1,89	1 0,51	0,45	0,31	0,20	0,26	0,23	0,12	3
Summa mandat	**10**	**6**	**2**	**2**	**2**	**2**	**1**	**0**	**25**

Risken med att använda fasta mandat i valkretsarna är att det kan leda till att alla eller många av de partier som vinner mandat gör det i samma valkrets varvid mandaten inte räcker till. I en sådan situation

måste därför avgöras vad som är viktigast - en strikt proportionell fördelning mellan partier som över huvud är berättigade till mandat eller mellan valkretsar. Enligt vår mening är det viktigare att den proportionella fördelningen av mandat mellan partierna upprätthålls än den mellan valkretsarna. Den fördelning av mandaten som görs mellan valkretsarna inför varje val blir därför i första hand ett riktvärde, som i bästa fall uppnås. En viss avvikelse från detta riktvärde kan emellertid bli nödvändig när partiernas styrka och mobilisering av valmanskåren markant skiljer sig åt mellan valkretsarna.

I både 1982 och 1991 års val är alltså riktvärdet detsamma, dvs. 11, 10 och 4, men det kunde ha varit olika riktmärken om befolkningstillväxten eller omflyttningen inom befolkningen hade lett till en annan sammansättning av de röstberättigade inom de tre regionerna. Som framgår av tabellerna går det inte att helt förena kravet på proportionalitet mellan partierna och valkretsarna varken i 1982 eller 1991 års val. En korrigering måste i båda fallen göras till förmån för Svealand på bekostnad av Norrland. Det förhållandet kan naturligtvis skapa en viss osäkerhet men också öka motivationen hos väljarna att gå till valunorna samtidigt som partierna får ett intresse av att mobilisera sin valmanskår.

Denna kvotmetod är dock inte det enda sätt som finns för att beräkna ett partis regionala styrka. På försök har därför även d´Hondts metod använts. Denna metod tar större hänsyn till partiernas inbördes relation vid beräkningen av den regionala styrkan. Användandet av d´Hondts metod förefaller emellertid att leda till en starkare avvikelse från det angivna riktvärdet 10, 11, 4 vid fördelningen av mandaten mellan valkretsarna, varför kvotmetoden i detta sammanhang är att föredra.

12.2.2 Rösträtt och valbarhet

En annan fråga är hur de medborgare i andra medlemsstater som är bosatta i Sverige kan ges rösträtt och bli valbara i det svenska valet till Europaparlamentet. Eftersom det enligt gällande lagstiftning inte är tillåtet att hämta uppgifter ur folkbokföringen med avseende på nationalitet, måste en lagändring ske om en särskild vallängd skall upprättas för medborgare i de övriga medlemsstaterna. Det vore i och för sig möjligt att använda samma vallängd som vid de kommunala valen. Men det skulle i så fall innebära att icke svenska medborgare, som inte heller är medborgare i någon medlemsstat, fick rösträtt till

Europaparlamentet om de har varit bosatta i Sverige i tre år. Mot en sådan utvidgning av rösträtten och valbarheten finns det visserligen inte något gemenskapsrättsligt förbud. En invändning som kan resas mot en sådan ordning är att tre år är en väl lång kvalifikationstid för att anses som bosatt i en medlemsstat. I Maastrichtfördraget finns emellertid inget uttalat om efter hur lång tid en person skall anses som bosatt i en medlemsstat. Framtida förhandlingar mellan medlemsstaterna får förutsättas ge närmare klarhet i detta avseende. En annan invändning som kan riktas mot att använda de kommunala röstlängderna vid val till Europaparlamentet är att en sådan ordning avviker från den som gäller vid val till riksdagen. Det förefaller inkonsekvent att på den övernationella nivån ha mer generösa rösträtts- och valbarhetskriterier än de som tillämpas vid val till ett nationellt parlament. Det skall vidare tilläggas att de nuvarande medlemsstaterna inte heller förefaller att vara inriktade på att ge medborgare i icke medlemsstater rösträtt vid val till Europaparlamentet.

Maastrichtfördragets föreskrift om att medborgare i den framtida unionen också skall vara både valbara och röstberättigade i de olika medlemsstaternas lokala val har i detta skede inga konsekvenser för det svenska valsystemet. Till kommunala val har icke svenska medborgare redan rösträtt. En viss förändring kan dock längre fram vara påkallad när den närmare innebörden av begreppet boende preciserats.

Strävan efter ett enkelt valsystem och ett valsystem som så långt som möjligt liknar det som redan finns på nationell nivå talar för att samma kriterier som vid riksdagsvalet tillämpas när det gäller rösträtts- och valbarhetsålder.

12.3 Överväganden

Det är viktigt att de företrädare för Sverige som väljs som ledamöter av Europaparlamentet kan agera med största möjliga legitimitet och auktoritet. Detta talar för att valsystemet bör utformas så att valdeltagandet blir så högt som möjligt. Flera av de faktorer som normalt verkar för ett högt valdeltagande saknas när det gäller val till Europarlamentet, t.ex. kampen om regeringsmakten. Inte heller kommer valen till Europaparlamentet att hållas gemensamt med valen till riksdagen.

Om ett högt valdeltagande skall kunna uppnås är det viktigt att två krav uppfylls. För det första att valsystemet utformas på ett för medborgarna något så när enkelt och välbekant sätt. För det andra att

valsystemet utformas så att i huvudsak väljarnas partisympatier återspeglas i fördelningen av mandat till Europaparlamentet. Det är likaså viktigt att de politiska partierna uppfattar valsystemet som legitimt i den meningen att de tycker att det är meningsfullt att uppmana väljarna att gå till valurnorna.

Två omständigheter är därför särskilt angelägna att beakta vid utformandet av ett svenskt system för val till Europaparlamentet. Den ena är att konstruera ett valsystem som så långt som möjligt är likt det som tillämpas vid val till riksdagen. Den andra är att åstadkomma ett valsystem som leder till bredast möjliga anslutning bland de nuvarande riksdagspartierna. För att nå en så bred anslutning som möjligt måste därför valsystemet innehålla en viss flexibilitet som tar hänsyn till att partierna *dels* har olika traditioner vid nomineringen av kandidater, *dels* kan ha olika uppfattningar om vad valet till Europaparlamentet handlar om.

Det mest framträdande draget i det svenska valsystemet på nationell nivå är en strävan till en strikt proportionell fördelning av mandat mellan de partier som överskrider spärren på fyra procent i landet som helhet. Genom användandet av utjämningsmandaten åstadkommes, trots förekomsten av 28 valkretsar, också detta i dag. En tydlig strävan märks alltså att kombinera förekomsten av valkretsar med en långtgående proportionell mandatfördelning. Något krav på att en riksdagsman skall vara bosatt i den valkrets som han eller hon representerar finns emellertid inte.

Det valsystem som här föreslås anknyter till dessa grundläggande principer för hur det nationella valsystemet är uppbyggt. Men eftersom Sverige inte beräknas få mer än tjugofem platser i Europaparlamentet, måste en något annorlunda metod tillämpas vid mandatfördelningen än i ett system med utjämningsmandat.

Genom att fördela mandaten i två omgångar, först mellan partierna och sedan inom partierna, kan en ordning åstadkommas som mycket liknar den som gäller för riksdagen. Vid fördelningen av mandaten mellan partierna ses landet som en enda valkrets. Men i den andra omgången, när mandaten skall placeras inom partierna, tillämpas ett system med tre valkretsar. Metoden liknar den som gäller vid fördelningen av utjämningsmandaten till riksdagen.

Om man inte - på samma sätt som gäller vid riksdagsvalet - ställer något krav på bostadsband för de nominerade kandidaterna, uppnås ett mycket flexibelt system inom vilket partiernas skilda uppfattningar om innehållet i valet till Europaparlamentet kan komma till uttryck.

Om ett valsystem tillämpas som visserligen består av valkretsar men där inget krav på bostadsband finns, kan det parti som inte anser att valkretsar är av värde gå till val med en och samma vallista i samtliga valkretsar och på det sättet i praktiken upphäva valkretssystemet. Den metoden använder för övrigt vissa partier sig av vid val till riksdagen. Varje parti får alltså på detta sätt frihet att själv bestämma om det vill tillämpa ett system med valkretsar eller ej.

Det omvända, ett förbud mot fler än en valkrets, skulle däremot göra det svårt för partier som tydligt vill markera, när de nominerar sina kandidater, att Sverige inte består av en region utan av flera. Valfriheten blir således större för partierna om en valkretsindelning föreskrivs än det omvända.

Samma rösträtts- och valbarhetskriterier som till riksdagen bör dessutom, så långt möjligt tillämpas. Den modifikationen måste dock göras att även medborgare i de övriga medlemsstaterna är valbara och röstberättigade, under förutsättning att de är bosatta i Sverige. Detta kommer att kräva att en ytterligare en vallängd upprättas. Det krav som finns om att medborgare i unionen skall ha rösträtt i och vara valbara till kommunala val i det land där de är bosatta leder dock i detta skede inte till att några behov uppkommer av förändringar av det svenska valsystemet. Utländska medborgare bosatta i Sverige har redan rösträtt i de kommunala valen.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså ett valsystem som så långt möjligt liknar det som gäller för val till riksdagen, dvs. ett proportionellt valsystem med valkretsar och särskild spärr samt med i huvudsak samma valbarhets- och rösträttskriterier.

Som vi redan inledningsvis förutskickat lämnar vi således inte något förslag till mera detaljerade föreskrifter om val till Europaparlamentet. Däremot föreslår vi att det genom ett tillägg till 8 kap. 4 § RF klargörs att bestämmelser om sådana val skall meddelas genom lag.

13 Folkomröstningen i EG-frågan

Sammanfattning: Vi lämnar inte några uttryckliga förslag om vilket slag av folkomröstning som bör hållas eller om när den bör äga rum. - Vi konstaterar att en folkomröstning formellt kan vara antingen rådgivande eller beslutande. En rådgivande omröstning kan hållas när helst riksdagen bestämmer att så skall ske och gälla varje fråga som riksdagen väljer att underställa folket. En beslutande folkomröstning däremot kan endast äga rum i samband med ett riksdagsval och kan, i detta sammanhang gälla a) förslag till grundlagsändring, b) frågan om godkännande av avtal med EG eller c) frågan om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG. - Vi anser det är viktigt att, oberoende av vilken form av omröstning som väljs, klara alternativ ställs mot varandra. Omröstningen bör alltså gälla Ja eller Nej till en handlingslinje. Det vore dessutom en fördel om den kunde gälla frågan om ett medlemskap, baserat på ett färdigförhandlat förslag till avtal.

Vi har enligt våra direktiv att "överväga de frågor som kan vara aktuella inför en eventuell omröstning om Sveriges medlemskap i EG". Detta uppdrag har vi inte uppfattat innebära att uttryckligen föreslå typ av folkomröstning och exakt tidpunkt för hållande av den men väl att diskutera olika problem i samband med en omröstning i EG-frågan. Ett beslut om typ och tidpunkt är bl.a. avhängigt av hur Sveriges medlemskapsförhandlingar kommer att utveckla sig.

13.1 Vår omvärlds folkomröstningsinstitut

Ett stort antal länder har under detta sekel, med traditioner som går tillbaka till tidigare århundraden, anordnat folkomröstningar. En del av dessa folkomröstningar har iscensatts av rent auktoritära regimer med klara begränsningar i medborgarnas möjligheter att uttala sig om olika alternativ, andra har ägt rum i demokratier av vår typ.

I dag är det tämligen få demokratier som har folkomröstningar som ett normalt inslag över hela det politiska fältet. Till dessa politiska system hör Schweiz och ett dussintal nordamerikanska

delstater. Andra demokratier förutsätter dock uttryckligen folkomröstningar inom begränsade politikområden. Ett sådant område är konstitutionell politik. Exempel på länder av denna senare art, med inbördes något olika regler, är Danmark, Frankrike och Irland. Slutligen finns det demokratier som, utan att folkomröstningar utgör ett normalt inslag över hela det politiska livet eller är uttryckligen förutsatta inom vissa politikområden, ändå över tid har kommit att anordna en eller fler folkomröstningar. Vi utgör själva ett exempel på ett sådant land. Slutligen är det ytterst få väletablerade demokratier som aldrig i sin historia har haft en folkomröstning. Nederländerna är exempel på ett sådant ovanligt land.

Folkomröstningar kan, såsom redan indirekt framgått av det föregående, vara av olika typ. Man brukar bl.a. skilja dels mellan obligatorisk och fakultativ, dels mellan rådgivande och beslutande. Det förra motsatsparet utgår ifrån om det i gällande författning finns stadgat att en folkomröstning i en viss fråga måste äga rum eller om den i stället kommer till stånd genom ett så att säga frivilligt ad hoc-betonat beslut. Det senare motsatsparet utgår i sin tur ifrån om det resultat en folkomröstning leder fram till endast har karaktär av råd eller om det i sig är bindande. Skiljelinjen mellan rådgivande och beslutande folkomröstningar är i sig mindre distinkt än den mellan obligatorisk och fakultativ. En folkomröstning som är "rådgivande" kan ändå av sin samtid i hög grad uppfattas som beslutande därför att den förväntas binda de formellt beslutande; en folkomröstning som är "beslutande" kan å andra sidan uppfattas som icke definitiv i den meningen att den i en mer eller mindre avlägsen framtid kan följas av en ny folkomröstning som leder fram till ett motsatt beslut.

Det har länge förts - och förs fortfarande - i många länder principiellt upplagda debatter om för- och nackdelar med ett folkomröstningsinstitut. Det finns ett antal ofta upprepade argument både för och emot.

Tre argument *för* brukar vara särskilt ofta utvecklade. a) En folkomröstning, som alltså erbjuder den enskilde möjligheter att direkt ta ställning i en fråga, framstår som både medborgerligt uppfostrande och demokratiskt vitaliserande. b) En folkomröstning ger vidare, just genom att den enskilde uttryckligen och direkt tagit ställning i en fråga, stark legitimitet åt det beslut som baserar sig på omröstningen. Den utgör därmed en "högre form" av demokrati än den som representeras av en i och för sig representantiv församling. c) En folkomröstning kan slutligen i parlamentariskt fastlåsta lägen, där partier inte bara är oense mellan sig utan också inom sig, verka förlösande. De

enskilda medborgarna kan, oavsett egen eventuell partitillhörighet, bidra till att ett avgörande i någon riktning kommer till stånd.

Det finns också tre ofta utvecklade argument *mot* folkomröstningar: a) En folkomröstning tvingar de enskilda medborgarna att ta ställning till konkreta frågor som kan vara svårbedömbara och som de inte uppfattar sig ha tillräckliga kunskaper om. Institutet kan därmed befordra ansvarslöshet i det politiska beslutsfattandet. b) En folkomröstning leder lätt till viss brutalitet i beslutsfattandet och försvårar kompromisser i politiken. Det är en majoritet som vinner och en minoritet som förlorar alldeles oavsett grad av engagemang som har funnits hos dem som deltagit i omröstningen. c) En folkomröstning kan slutligen komplicera det parlamentariska livet om en regering förfäktat en ståndpunkt som en majoritet av folket visat sig ogilla i folkomröstningen och samma regering det oaktat fortfarande åtnjuter förtroende hos parlamentets majoritet. Institutet kan på så sätt skapa en konflikt mellan folkmajoritet och parlamentsmajoritet i en speciell fråga.

Oavsett denna typ av ständigt pågående debatt om för- och nackdelar med folkomröstningar har institutet som sådant kommit till ökad användning under de senaste decennierna. En del av förklaringen till denna ökade användning ligger just i den europeiska integrationsprocessen. Hitintills har inte mindre än tolv folkomröstningar anordnats som haft anknytning till den europeiska gemenskapens både utvidgning och fördjupning. Danmark och Irland har bägge hållit tre omröstningar: den första gällde själva anslutningen (bägge hållna 1972), den andra gällde gemenskapernas fortsatta utveckling, den tredje gällde det i Maastricht beslutade förslaget till unionsfördrag. Frankrike har anordnat två omröstningar; den andra i september 1992 gällde också Maastrichtfördraget. England, Italien och Norge har alla hållit en folkomröstning var. De två första gällde respektive lands fortsatta ställning inom gemenskaperna; den tredje, den norska, gällde eventuell anslutning till EG (1972). En av dessa hittills hållna tolv folkomröstningar i EG-frågan, den ägde rum 1982, var i motsats till de övriga av formellt regional art. Den gällde Grönlands utträde ur EG. Ett flertal av EG-folkomröstningarna har varit av rådgivande art; den första och den tredje av dem som anordnats i Danmark, liksom alla de tre irländska, har dock varit av formellt beslutande art.

Det är uppenbart att också framtiden kommer att inrymma folkomröstningar som har samband med den europeiska integrationsprocessen. Dels finns som sagt författningar som uttryckligen förutsätter

folkomröstningar som en följd av förändringar av rättsläget inom gemenskaperna. Danmark t.ex. förbereder sig för en fjärde folkomröstning i EG-frågan under år 1993. Dels finns det länder som siktar mot medlemskap och som deklarerat att ratificering av eventuella medlemsfördrag måste kombineras med en folkomröstning. Dit hör både Finland, Norge, Sverige och Österrike.

Man tycker sig nästan se ett nytt konstitutionellt mönster utveckla sig i Europa: parallellt med en intensifierad integrationsprocess i Västeuropa, som nästintill pekar hän mot en federativ struktur i en framtid, uppstår ett intensifierat utnyttjande just av folkomröstningar.

13.2 Sveriges folkomröstningsinstitut

Sverige har hitintills under sin parlamentariska historia anordnat fyra folkomröstningar: rusdrycksfrågan 1922, höger-vänstertrafikfrågan 1955, pensionsfrågan 1957 och kärnkraftsfrågan 1980. En folkomröstning kring vårt medlemskap i EG blir alltså landets femte folkomröstning under det trekvartssekel som ett parlamentariskt styrelseskick varit allmänt accepterat.

Det finns, sådan som vår grundlag nu är utformad, två principiellt olika typer av folkomröstning:

1) En är en rådgivande folkomröstning omnämnd i 8 kap. 4 § RF. Omröstningen äger rum vid den tidpunkt riksdagen bestämmer. Den kan gälla vilken fråga som helst som riksdagen väljer att underställa medborgarna. Alla fyra hitintills anordnade folkomröstningar har varit av denna formellt sett rådgivande art.

2) En annan typ av folkomröstning är den som regleras enligt 8 kap. 15 § RF. Det stadgas i denna paragraf att en folkomröstning skall anordnas om ett vilande grundlagsförslag om yrkande därom framställts av minst en tiondel av riksdagens ledamöter och minst en tredjedel av ledamöterna röstat bifall till yrkandet. Denna typ av folkomröstning får endast äga rum i anslutning till val. Vid omröstningen får de som har rösträtt vid valet förklara huruvida de godtar det vilande grundlagsförslaget eller ej. Förslaget är förkastat om de flesta av dem som deltagit i omröstningen röstat emot förslaget och "de till antalet är fler än hälften av dem som har avgivit godkända röster vid riksdagsvalet".

Den typ av folkomröstning som regleras enligt 8 kap. 15 § RF brukar kallas "beslutande". Uttryckssättet är betingat av att det framlagda

förslaget uttryckligen är förkastat om en majoritet röstat emot och de därtill till antalet är fler än 50 procent av dem som avgivit godkända röster vid riksdagsvalet. Sker inte detta upptas den fråga som varit föremål för folkomröstning till slutlig prövning av riksdagen. Alltså: riksdagen skulle å ena sidan kunna rösta emot ett framlagt förslag även om en majoritet av medborgarna röstat för eller å andra sidan rösta för även om nej-rösterna i folkomröstningen varit fler än ja-rösterna men inte uppnått absolut majoritet genom att många avstått från att rösta. Det har dock framstått som rimligt, trots dessa befogenheter för riksdagen, att karakterisera denna folkomröstning som beslutande.

En beslutande folkomröstning av denna typ kan enligt gällande grundlag gälla tre frågeställningar:

a) En, som 8 kap. 15 § RF direkt tar sikte på, gäller som sagt ändring av grundlag. Ett svenskt medlemskap i EG förutsätter med nödvändighet grundlagsförändringar.

b) En annan typ av fråga som kan bli föremål för folkomröstning är den som kan härledas ur bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF om riksdagens godkännande av för riket bindande internationell överenskommelse. Det stadgas i denna paragraf bl.a. följande.

> Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.
>
> Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Ett internationellt fördrag, som i sig förutsätter ändringar i grundlag, måste alltså, om inte grundlagen hunnit bli ändrad innan godkännande skall ske, godkännas i samma form som gäller för grundlagsändring. Det innebär, om en tredjedel av riksdagen så beslutar, att i denna situation kan också ett internationellt fördrag som sådant bli föremål för beslutande folkomröstning. Ett EG-fördrag tillhör självfallet denna kategori.

c) En tredje typ av fråga slutligen som kan bli föremål för beslutande folkomröstning är den som regleras i 10 kap 5 § RF och som gäller överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation. Enligt nu gällande formulering kan överlåtelse av beslutanderätt bara ske i "begränsad omfattning". En överlåtelse förutsätter beslut

enligt de regler som gäller för ändring av grundlag. Det sägs visserligen att om beslut i denna ordning inte kan avvaktas kan riksdagen besluta om överlåtelse om minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig. Finns inte en sådan majoritet för snabbbehandling och beslutar därtill en tredjedel av ledamöterna att inte bara vänta över ett val utan också ordna en folkomröstning kring detta överlåtelseförslag, ja, då utlöses en sådan folkomröstning så länge bestämmelsen i 10 kap 5 § RF gäller.

Sammanfattningsvis finns det alltså, under de villkor som ovan angetts, tre typer av ärenden som enligt nu gällande regler kan bli föremål för en beslutande folkomröstning i anslutning till allmänna val: a) ändring av grundlag, b) godkännande av internationellt fördrag om det i sig förutsätter grundlagsändring som inte hunnit bli beslutad samt c) överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation.

De två olika typer av folkomröstning som finns omnämnda i RF skiljer sig från varandra i fråga om dem som är berättigade att delta i dem. Man måste fortsättningsvis och ovillkorligen vara svensk medborgare för att delta i den beslutande omröstning som skall äga rum samtidigt med val till riksdag men man kan tänka sig rösträtt även för utlänningar vid en rådgivande folkomröstning mot bakgrund av de beslut som fattades inför kärnkraftsomröstningen 1980. I folkomröstningslagen (1979:369) som alltså reglerar rådgivande folkomröstningar fanns visserligen stadgat i 5 § att rösträtt vid folkomröstning tillkommer den "som är röstberättigad vid val till riksdagen". Riksdagen beslöt dock, på förslag av regeringen, i den särskilda lag som reglerade just kärnkraftsomröstningen, att utlänningar som varit kyrkobokförda i riket i tre hela år och som fyllt 18 år senast folkomröstningsdagen också skulle åtnjuta rösträtt.

Det finns uppenbara skillnader mellan rådgivande och beslutande folkomröstning. Den principiella skillnad som ligger i benämningarna "rådgivande" respektive "beslutande" skall dock inte överdrivas. Ett utslag i en rådgivande folkomröstning kan ju de i riksdagen representerade partierna på förhand uttryckligen förbinda sig att följa. Att efteråt överge ett sådant löfte skulle utsätta dem som gör detta för synnerligen starka svekanklagelser. Ett utslag i beslutande folkomröstning har å andra sidan, såsom redan betonats, inte den entydiga beslutskraft som man kanske skulle ha förväntat sig. Riksdagen har nämligen också där det slutgiltiga avgörandet så fort inte en absolut majoritet av de i riksdagsvalet röstande sagt nej i den samtidiga folkomröstningen.

13.3 Principiella utgångspunkter

I den situation som nu råder, när det gäller en folkomröstning kring svenskt medlemskap i EG, framstår för oss tre principiella utgångspunkter som önskvärda.

a) En är att EG-frågan helst inte får bli föremål för mer än *en* folkomröstning inför ett svenskt medlemskap. Antingen skall det vara en rådgivande folkomröstning eller en beslutande, den senare en typ av folkomröstning som vi alltså ännu inte har haft i vår parlamentariska historia. Det framstår inte som lämpligt att medborgarna först skulle inbjudas att i rådgivande folkomröstning uttala sig i EG-frågan och därefter kanske en tredjedel av riksdagens ledamöter ändå i anknytning till 1994 års allmänna val vill utlösa beslutande folkomröstning t.ex. om de grundlagsändringar som är förutsättning för riksdagens senare godkännande av fördraget.

b) En annan principiell utgångspunkt för folkomröstning i EG-frågan är att klara alternativ bör ställas mot varandra. Omröstningen skall, med hänsyn till att det så starkt betonats att den skall ha en avgörande vikt, gälla Ja eller Nej till en handlingslinje. En rådgivande folkomröstning möjliggör självfallet för en riksdagsmajoritet att formulera ett flertal olika handlingslinjer. En beslutande folkomröstning enligt 8 kap. 15 § - oavsett vilken av tre möjliga ämnesområden röstningen gäller - inrymmer med nödvändighet bara två alternativ: förkastande eller inte.

c) En tredje principiell utgångspunkt är att folkomröstningen helst bör äga rum när medlemskapsförhandlingarna väl är slutförda. Självfallet skulle man ha kunnat tänka sig en folkomröstning som hade gällt själva beslutet att anhålla om medlemskap i EG. Denna möjlighet är emellertid överspelad. Vad som nu kan diskuteras är att antingen anordna en folkomröstning medan förhandlingarna ännu pågår eller först när de lett fram till ett fördragsförslag. En folkomröstning, anordnad medan förhandlingarna ännu pågår, skulle i och för sig kunna ges olika innehåll. En möjlighet är t.ex. godkännande eller icke godkännande av att förhandlingarna fortsätter. En sådan typ av rådgivande folkomröstning inrymmer dock lätt frestelse att i olika alternativformuleringar hänge sig åt oklarheter. Den offentliga debatt som skulle föregå den skulle förmodligen också i hög grad bli fylld av spekulationer av olika art. Slutligen finns självfallet också risk för att en sådan folkomröstning senare skulle kunna utlösa beslutande folkomröstning enligt de regler som gäller för ändring av grundlag.

Antag t.ex. att en majoritet, i en folkomröstning anordnad medan förhandlingarna ännu pågår, uttalar sig i EG-vänlig riktning men att samtidigt en stor minoritet vädrar skepsis. Kan inte en sådan opinionsfördelning få som följd att en tredjedel av riksdagens ledamöter längre fram - våren 1994 - bifaller ett yrkande om ytterligare en folkomröstning, nu t.ex. kring de grundlagsändringar som skall vila över 1994 års val och vars antagande är en förutsättning för att riksdagen skall kunna godkänna en EG-anslutning?

13.4 Fristående folkomröstning eller folkomröstning i anslutning till 1994 års val

Det kan vara motiverat, innan en diskussion förs mer konkret om olika tidpunkter för en svensk folkomröstning i EG-frågan, att något dröja vid de argument som framförts eller kan komma att framföras för eller emot en sammankoppling av denna folkomröstning med de allmänna valen. Dels kan man alltså tänka sig en folkomröstning fristående från de allmänna valen i september 1994, dels en folkomröstning som tvärtom anordnas samma söndag som valen till riksdag, landsting och kommuner äger rum. Både principiella och partistrategiska skäl kan anföras för respektive tidpunkt.

a) *Fristående folkomröstning*. En folkomröstning, som äger rum fristående från de allmänna valen, kan alltså endast vara av rådgivande art. Det främsta principiella argumentet *för* en omröstning utan allt samband med allmänna val är att folket då ges möjlighet att vid ett tillfälle helt och hållet koncentrera sig på EG-frågan. All information och offentlig diskussion kan inriktas på denna viktiga problematik. De enskildas rösthandling förutsättes inte bli påverkad av andra överväganden än just inställning till ett medlemskap i EG.

Det främsta principiella argumentet *mot* en folkomröstning fristående från de allmänna valen är att andelen röstande förmodligen blir lägre än om omröstningen skulle ske i direkt anknytning till valen. De tre senaste folkomröstningarna i Sverige har sålunda alla haft ett klart lägre valdeltagande än de näraliggande riksdagsvalen. Det skall dock tilläggas att den svenska rusdrycksomröstningen 1922 faktiskt gav ett något högre valdeltagande än riksdagsvalen 1921 och 1924 liksom att de fristående EG-omröstningarna i våra grannländer inte heller har gett någon entydig bild: andelen röstande i EG-folkomröstningen i Norge 1972 var sålunda lägre än i nästföljande val till

stortinget medan det motsatta gällde i den folkomröstning som ägde rum i Danmark samma år.

Ett annat argument *mot* en fristående folkomröstning - om den skulle äga rum före de allmänna valen 1994 - är att den kan framkalla ytterligare en folkomröstning, nu kring de grundlagsändringar som slutgiltigt måste antas efter valen innan riksdagen för sin del kan anta EG-fördraget. Förslag till grundlagsändringar skall första gången anmälas i riksdagens kammare senast nio månader före valet, dvs. i december 1993 "såvida icke konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medgiver undantag härifrån". Ett yrkande om beslutande folkomröstning om grundlagsändring skall framställas inom femton dagar från det riksdagen antagit en ändring som vilande. Det är sannolikt, om förutsättningar överhuvud finns för en rådgivande folkomröstning i EG-frågan redan vårvintern 1994, att den kommer att äga rum innan riksdagen har att fatta detta grundlagsbeslut. En lockelse kan finnas hos en riksdagsminoritet, såsom redan tidigare framhållits, att försöka utlösa en beslutande folkomröstning om den rådgivande folkomröstningen visat på existensen av en tämligen stor EG-negativ minoritet. Det skall dock samtidigt understrykas att denna riksdagsminoritet måste omfatta så många som minst 117 ledamöter. Ett sådant antal skulle förutsätta att tämligen stora grupper inom de riksdagspartier, vars ledning nu uttalat sig för ett EG-medlemskap, är beredda att avvika från hittillsvarande "partilinje".

Problematiken med att en från valet 1994 fristående folkomröstning skulle kunna utlösa ytterligare en folkomröstning försvinner självfallet om denna fristående omröstning äger rum först efter valen. De över valet vilande grundlagsändringarna, som är en förutsättning för Sveriges EG-medlemskap, kan - helt beroende på den exakta utformning som de fått - antingen tas upp till slutgiltig behandling redan innan folket tagit ställning i en rådgivande folkomröstning eller först därefter.

b) *Folkomröstning i anslutning till 1994 års allmänna val.* En folkomröstning som äger rum i anslutning till ett val kan alltså både vara av rådgivande och av beslutande art. I den förra typen kan som sagt också i Sverige bosatta utlänningar tänkas bli inbjudna att delta, i den senare typen får endast svenska medborgare deltaga. Argumenten för och emot folkomröstning i anslutning till de allmänna valen är principiellt spegelvända till de som talar för eller emot fristående omröstningar.

Argumentet *mot* en sammankoppling är att EG-frågan kommer att blandas samman med alla andra frågor som en valrörelse har att syssla med. Antingen kan detta leda till att EG-frågan på ett olyckligt sätt trängs ut av andra frågor eller tvärtom att EG-frågan i sin tur kommer att dominera hela valrörelsen och en mängd andra angelägna frågor faller i skymundan. Argumentet *för* är att man genom en sammankoppling med de allmänna valen kan uppnå maximalt stort deltagande i själva omröstningen liksom att man också undviker alla risker för att landet skulle hamna i två folkomröstningar i EG-frågan.

En omröstning som accepteras äga rum samtidigt med de allmänna valen skulle också - allt under förutsättning att det finns ett fördragsförslag - kunna ta sig formen av beslutande folkomröstning om själva fördraget. En sådan omröstning innebär alltså att riksdagen våren innan måste ha fattat ett första beslut i frågan och att åtminstone en tiondel av riksdagens ledamöter uttryckligen yrkat på folkomröstning och en tredjedel av ledamöterna röstat för bifall. Vidare måste det som sagt i princip ha löpt nio månader mellan det datum när grundlagsärendet första gången anmäldes i kammaren och valet. En proposition om ett färdigförhandlat fördrag bör alltså ha förelagts riksdagen senast den 18 december 1993. Det ter sig dock något osäkert om medlemskapsförhandlingarna kan hinna bli slutförda i något så när god tid före detta datum. I och för sig finns då möjlighet för konstitutionsutskottet att frångå niomånadersregeln, om minst fem sjättedelar av utskottets ledamöter förenar sig härom. Det är dock tveksamt om en sådan extraordinär åtgärd är att rekommendera i en både så central och kontroversiell fråga som ett fördrag om EG-medlemskap utgör.

Det bör, med anknytning till tanken att låta själva fördraget bli föremål för folkets avgörande enligt de regler som gäller för ändring om grundlag, påminnas om att det i 8 kap. 15 § RF sägs att riksdagen inte får "såsom vilande antaga ett förslag om stiftande av grundlag, som är oförenligt med annat vilande grundlagsförslag, utan att samtidigt förkasta det först antagna förslaget". Denna bestämmelse utgör dock inte något problem om man har möjlighet att låta själva fördraget gå till beslutande folkomröstning. Våra konkreta förslag till ändringar i grundlagen, avsedda att möjliggöra ett svenskt EG-medlemskap och som också måste ligga vilande över valet, är självfallet inte "oförenliga" med fördraget utan tvärtom förenliga.

Vid sidan om principiella argument för och emot fristående folkomröstningar finns det självfallet också en serie legitima partistrategiska argument. En ofta framförd uppfattning har varit att partier som har

en entydig uppfattning om EG kan tänkas bli gynnade av samtidighet mellan allmänna val och folkomröstning medan det motsatta kan tänkas gälla för partier som är kluvna i EG-frågan. Man resonerar så här: ett parti som är klart för ett svenskt EG-medlemskap respektive klart mot kan, om folkomröstningen äger rum i anknytning till allmänna val, locka medborgare med samma klara och entydiga EG-syn att vid detta speciella valtillfälle rösta på partiet i fråga även om dessa medborgare inte i allmänhet brukar partirösta på detta sätt. En överströmning sker. Ett parti som är kluvet i EG-frågan kan av samma skäl - alltså för att undvika en röståderlåtning - gynnas av en folkomröstning fristående från de allmänna valen.

Ett resonemang, motsatt detta ofta utvecklade, kan i och för sig också föras. EG-frågan kommer under den närmaste tiden, vare sig en folkomröstning sker fristående från allmänna val eller ej, att ändå starkt prägla Sveriges politiska liv och därmed också de enskilda partiernas situation. En möjlighet för väljarna att vid ett och samma tillfälle både kunna rösta på parti och att i en parallell folkomröstning ta ställning i EG-frågan kan leda till att de inte behöver låta sitt partival bestämmas av sina synpunkter på EG. Man kan helt enkelt ägna sig åt s.k. "split vote": rösta på sitt traditionella parti i de allmänna valen men gå sin speciella och kanske från partiets majoritet avvikande väg i folkomröstningen. Valundersökningarna har f.ö. visat att väljare i stigande utsträckning kommit att rösta på olika partier i våra tre till samma tidpunkt förlagda val. Partitaktiskt röstande vinner terräng. Uppstår alltså en "split vote" av här angiven karaktär - vilken inte behöver vara mindre sannolik än motsatsen - behöver inte partier med entydig EG-syn vinna på ihopkoppling av allmänna val och folkomröstning och partier med kluven syn förlora. Partistrategiska argument kan helt enkelt inte längre anses tala i någon alldeles entydig riktning.

13.5 Konkret tidpunkt för hållande av en folkomröstning

Den konkreta tidpunkten för hållande av en folkomröstning i Sverige i EG-frågan är - om denna folkomröstning skall avse frågan om medlemskap baserat på ett fördragsförslag - självfallet helt beroende av när ett sådant fördrag kan tänkas föreligga. I dagens läge är det mycket svårt att uttala sig om denna tidpunkt. Osäkerheten sammanhänger dels med den fördröjning som uppstått i några med-

lemsländers ratificering av Maastrichtfördraget, dels med att flera andra medlemsansökningar influtit till Bryssel parallellt med Sveriges.

Det framstod i början av vårt arbete som troligt att ett förslag till fördrag mellan EG och Sverige - med dess olika övergångsbestämmelser - skulle kunna föreligga färdigt redan under hösten 1993 och senast under vårvintern 1994. I detta perspektiv kunde man räkna med att en folkomröstning i EG-frågan skulle komma att hållas någon gång under år 1994 och allra senast i samband med de allmänna valen i september detta år. Beslutet om exakt dag för denna folkomröstning uppfattades i sin tur bero av den typ av argument som utvecklades i avsnitt 4 av detta kapitel. Det kan emellertid inte uteslutas att en folkomröstning i EG-frågan kanske inte blir aktuell förrän efter de allmänna valen 1994.

Det har vidare länge förutsatts att en folkomröstning i EG-frågan skall komma först och ett riksdagsbeslut därefter. Denna tågordning har också framstått som den formellt enda möjliga om en folkomröstning skulle äga rum före eller senast i anknytning till de allmänna valen. Riksdagen skulle ju inte för sin del kunna ta ställning till ett fördragsförslag förrän definitivt beslut efter valet 1994 fattats om vilande grundlagsförändringar. (Situationen skulle ju bli något annorlunda om folkomröstningen var av beslutande art och gällde själva fördraget.)

En något annorlunda tågordning mellan folkomröstning och olika eventuella riksdagsbeslut i EG-frågan är i och för sig möjlig om folkomröstningen kommer att äga rum först efter valen 1994. Våra förslag till grundlagsändringar, avsedda att möjliggöra svenskt medlemskap i dagens EG, är så utformade att de kan kvarstå oförändrade även om en folkomröstning får som resultat ett nej till medlemskap. Man skulle alltså kunna tänka sig en tågordning av detta slag: 1) riksdagen fattar sitt slutgiltiga beslut om grundlagsändringar, 2) en folkomröstning utlyses när ett fördrag väl föreligger färdigt och om denna folkomröstning lett till ett ja, 3) godkänner riksdagen fördraget samt 4) beslutar, enligt de förslag till övergångsbestämmelser som vi föreslår, överlåtelse av beslutanderätt till EG eller dess framtida motsvarighet.

Det torde inte heller vara uteslutet att skjuta upp riksdagens definitiva beslut om de över valet vilande förslagen till grundlagsändringar till *efter* en folkomröstning. Ärendet måste emellertid i vart fall avgöras slutligt före nästa ordinarie val till riksdagen, således före valet 1997. Av lagar och andra författningar skall också framgå när de träder i kraft. Det bör dock vara möjligt att i en över-

gångsbestämmelse till grundlagsändringarna bestämma att ändringarna träder i kraft den dag som bestäms i en särskild lag. På så sätt bör det vara möjligt att uppnå en viss flexibilitet i fråga om det slutliga riksdagsbeslutet.

Det är uppenbart att en folkomröstning i EG-frågan som man kanske skulle kunna bli tvungen att skjuta långt fram i framtiden medför en serie olyckliga konsekvenser.

En olycklig konsekvens är tidsutdräkten i sig. Det skulle, om folkomröstningen skulle komma att äga rum inom mandatperioden 1994-97, kunna räcka upp till två-fyra år från dags dato innan den kommer till stånd. Om en folkomröstning skjuts till efter valen i september 1994 vore det, även om ett fördrag föreligger färdigt, en fördel om den inte hölls alltför tätt efter riksdagsvalet. Dels är folk vid en sådan tidpunkt trötta på val vilket kan leda till ett tämligen lågt röstdeltagande. Dels skulle medvetandet under valrörelsen 1994 om att en folkomröstning i EG-frågan mycket snart är förestående i hög grad kasta sin skugga också över detta val.

En annan olycklig konsekvens av en tidsutdräkt är att EG-frågan därmed under mycket lång tid kommer att prägla svenskt politiskt liv och förmodligen verka splittrande. Ett tämligen snabbt avgörande från folkets sida i någon riktning i denna fråga - självfallet efter intensiv information och diskussion - skulle i sig utgöra ett värde för samhället och det politiska systemet.

Det är förståeligt, mot bakgrund av att det kan dröja längre tid än som tidigare förutsetts förrän ett fördrag om medlemskap föreligger, att önskemål kan uppstå om en folkomröstning som gäller något annat än godkännande eller icke godkännande av ett färdigförhandlat fördrag. En sådan folkomröstning skulle som sagt kunna gälla ett godkännande resp. icke godkännande av att Sveriges sedan länge inledda förhandlingar med gemenskaperna får fortsätta. De som uttalar sig för en fortsättning uppfattas därmed indirekt ha tagit ställning för EG och vice versa.

Vi för vår del vill inte, trots de olägenheter som skulle uppstå om en folkomröstning baserad på ett färdigförhandlat förslag måste skjutas flera år fram i tiden, frångå vår principiella uppfattning att omröstningen fortfarande bör gälla ett medlemskap eller icke-medlemskap baserat på de villkor som uppnåtts efter avslutade förhandlingar med gemenskaperna. Men i den mån andra kommer fram till en annan ståndpunkt och är beredda att acceptera en folkomröstning som gäller godkännande eller icke godkännande av fortsatta

förhandlingar uppstår frågan: vilket datum skall uppfattas vara det sista rimliga för en så utformad folkomröstning? Det förefaller, av skäl som tidigare anförts, vara valdagen söndagen den 18 september 1994. En folkomröstning vid detta tillfälle skulle antingen kunna a) vara av rådgivande slag och som sagt innebära mandat eller icke mandat för fortsatta förhandlingar eller b) vara av beslutande art och då gälla de vilande grundlagsändringar som är en förutsättning för att Sverige skall kunna ingå som medlem i EG. I det förra fallet ombeds medborgarna direkt uttala sin mening i EG-frågan, i det senare indirekt. Detta indirekta svar lider vidare av den svagheten att väljare ombeds ta ställning till förslag till grundlagsändringar som, om de får den utformning vi föreställer oss, skulle kunna vara en del av grundlagarna även om Sverige ej är medlem av EG.

Det bör dock tilläggas att om man skulle stanna för en beslutande folkomröstning valdagen 1994 om vilande grundlagsändringar skall omröstningen självfallet gälla ett godkännande eller icke godkännande av ändringsförslagen i dess helhet. Tanken att medborgarna skulle beredas tillfälle att uttala sin mening om vart och ett av förslagen till paragrafförändringar/paragraftillägg skulle kunna skapa en både svårbedömbar och komplicerad situation och därmed strida mot den ursprungliga andemeningen bakom 8 kap. 15 § RF. I motiven till bestämmelsen om beslutande folkomröstning (prop. 1978/79:195) betonades det t.ex. att

> två av de tyngsta skälen mot att använda sig av folkomröstningar - svårigheterna att formulera frågorna och svårigheterna att tolka omröstningsresultaten - kommer att sakna bärkraft i fråga om grundlagsomröstningen som får den formen att folket endast har att säga ja eller nej till ett förslag som dessförinnan har antagits som vilande av riksdagen.

Det skall slutligen sägas att de olika alternativ som vi har diskuterat i fråga om konkret tidpunkt för hållande av folkomröstning uteslutande har utgått från ett svenskt perspektiv, dvs. utifrån Sveriges förhandlingsposition visavi gemenskaperna. Samtidigt som Sverige förhandlar om medlemskap i gemenskaperna kommer ju också våra grannar Finland och Norge att bedriva motsvarande förhandlingar. Vidare räknar man också i dessa två länder med att förhandlingsresultatet skall underställas medborgarnas avgörande i en folkomröstning. Ett önskemål kan naturligtvis uppstå att i tid samordna dessa tre länders folkomröstningar i EG-frågan, dvs. att helt enkelt låta dessa tre omröstningar äga rum på en och samma dag. Nordisk närhet och gemenskap skulle därmed demonstreras; de påverkningar som

resultatet av ett grannlands folkomröstning skulle få på de andra grannländernas folkomröstningar skulle därmed också undvikas. Ett eventuellt beslut om samtidighet i tid mellan vår folkomröstning i EG-frågan och motsvarande omröstningar i Finland och Norge leder självfallet till att en del av de resonemang som förts i detta kapitel mister sitt berättigande.

13.6 Det definitiva folkomröstningsbeslutet

Något beslut om exakt datum för folkomröstning behöver självfallet inte tas om vi skall ha en beslutande omröstning. Den måste som sagt automatiskt äga rum i anslutning till de allmänna valen. Annorlunda är det med rådgivande folkomröstningar. Tidsmarginalerna har varit något olika när det gäller de två senaste genomförda omröstningarna. I pensionsfrågan ägde regeringens helomvändning ifråga om förord för folkomröstning rum i mars 1957; en proposition i ärendet, som bl.a. inrymde förslag om exakt datum, avlämnades den 2 maj 1957; det datum regering och riksdag stannade inför var 13 oktober 1957. Den tidsrymd som förlöpte mellan det frågan anhängiggjordes i riksdagen och folkomröstningen de facto kom att äga rum var alltså drygt fem månader. I kärnkraftsfrågan enades partierna om att en folkomröstning över huvud skulle anordnas ett knappt år innan den kom att äga rum. Överläggningarna mellan partierna, som ledde fram till datum den 23 mars 1980, fördes den 14 november 1979. En proposition med detta datumförslag avlämnades till riksdagen strax före jul 1979. Marginalerna mellan beslut i riksdagen om exakt datum för folkomröstning och detta datum i sig var alltså snävare i kärnkraftsfrågan än i pensionsfrågan men å andra sidan förelåg i kärnkraftsfrågan tidigare än i pensionsfrågan partipolitisk enighet om att överhuvud hålla en folkomröstning.

I EG-frågan, där partierna sedan länge är ense om att en folkomröstning skall hållas, förefaller ett riksdagsbeslut om exakt datum böra fattas åtminstone cirka ett halvår före detta datum. Ju längre framförhållning desto större möjligheter ges självfallet att i detalj förbereda informationsuppläggning och kampanjarbete.

Det är inte vår avsikt att närmare gå in på frågor om organisering av den folkomröstning som förr eller senare kommer att äga rum. En kommission är redan tillsatt med uppgift att fördela statliga medel till olika organisationer och myndigheter för bred information. En önskan finns uppenbarligen på respektive sida att skapa flera av varandra

oberoende sammanslutningar som utifrån olika värdemässiga utgångspunkter pläderar för ett ja eller nej. Det enda som vi ännu en gång starkt vill understryka, utifrån utgångspunkten att en folkomröstning i EG-frågan skall ha avgörande vikt, är att de två alternativ som väljarna skall välja mellan skall vara entydiga och klara. I den mån man stannar för en beslutande folkomröstning får alternativen automatiskt denna renodlade karaktär. I den mån man däremot väljer att anordna en rådgivande folkomröstning bör man eftersträva svarsalternativ som inte lämnar några möjligheter öppna till tveksamheter och tolkningstvister. Ej heller bör man låta valsedlarna inrymma en argumentation för respektive ståndpunkt. En sådan argumentation utifrån olika värderingar och perspektiv bör ha utvecklats under den offentliga debatt som föregår själva folkomröstningen. Den reella beslutskraft, som vi är ense om att medborgarna skall utöva i form av en folkomröstning, framgår sålunda tydligast om valsedlarna endast innehåller ett kort formulerat ja eller nej.

14 Specialmotivering

14.1 Förslaget till Lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

10 §

Förslaget till bestämmelse behandlas i kapitel 3, särskilt avsnitt 3.2. Som där redovisas syftar bestämmelsen till att klargöra att de förpliktelser som följer av en svensk anslutning till Europeiska gemenskaperna gäller här i riket under två förutsättningar, nämligen *dels* att överenskommelse träffats mellan Sverige och Europeiska gemenskapernas medlemsstater om ett svenskt tillträde till gällande gemenskapsfördrag, *dels* att riksdagen i enlighet med föreskrifterna i 10 kap. 5 § RF beslutat överlåta beslutsbefogenheter till gemenskaperna. Det får därvid förutsättas att riksdagen i enlighet med bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF godkänt den träffade överenskommelsen.

Med förpliktelser som följer av anslutningen avses här svenska domstolars och myndigheters skyldighet att tillämpa de gemenskapsrättsliga normer som följer av en anslutning till gemenskaperna. Viktiga sådana normer är skyldigheten att omedelbart, utan mellankommande nationell rättsbildning, tillämpa gemenskapsfördragen och vissa av rådet utfärdade rättsakter, skyldigheten att tillerkänna rättsverkan här i landet även av sådana andra rättsakter som av EG-domstolen förklarats äga s.k. direkt effekt samt skyldigheten att i fall av normkonflikt mellan en inhemsk rättsregel och en gemenskapsrättslig regel tillämpa den gemenskapsrättsliga före den inhemska.

I förslaget till bestämmelse anges att fråga är om anslutning till Europeiska gemenskaperna. Om Maastrichtfördraget vid en svensk anslutning tillhör de gemenskapsfördrag som Sverige har att tillträda torde det vara mera adekvat att ange att anslutning sker till Europeiska unionen. Uttrycket Europeiska gemenskaperna har därför i förslaget satts inom klammer. Däremot bör inte vare sig förutsättningarna för att de förpliktelser som följer av en anslutning skall gälla eller förpliktelsernas art förändras av att Maastrichtfördraget träder i kraft.

8 kap.

4 §

Genom förslaget till nytt andra stycke klargörs att meddelandet av föreskrifter om val till Europaparlamentet tillhör det obligatoriska lagområdet.

10 kap.

5 §

Förslaget till nytt första stycke behandlas i avsnitt 6.4. Som där redovisas avser föreskriften överlåtelse av beslutanderätt endast såvitt avser Europeiska gemenskaperna. Föreskriften avser dock samtliga fall av överlåtelse till gemenskaperna, oavsett den överlåtna befogenhetens art. För överlåtelse till andra mellanfolkliga organisationer, eller till mellanfolklig domstol, gäller alltjämt bestämmelserna i andra - fjärde stycket.

I förslaget till nytt första stycke ges inte någon begränsning när det gäller vilka slag av beslutsbefogenheter som får överlåtas till Europeiska gemenskaperna. En annan sak är, som också anges i avsnitt 6.4, att gemenskapsrättslig normgivning i något fall kan förutsättas medföra grundlagsändringar här. Så bör vara fallet om sådan normgivning skulle komma att beröra t.ex. de grundläggande fri- och rättigheter som inte kan begränsas genom lag.

I andra - fjärde stycket har endast vissa konsekvensändringar företagits.

I bestämmelsen bör det kunna övervägas att, även om Maastrichtfördraget om upprättandet av en Europeisk union träder i kraft, ange att överlåtelse får ske till Europeiska gemenskaperna. En Europeisk union kommer att i sig innesluta *dels* de tre nu existerande gemenskaperna, varvid Europeiska ekonomiska gemenskapen ersätts av Europeiska gemenskapen, *dels* ett mellanstatligt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Överlåtelse av beslutanderätt kan emellertid endast komma i fråga i förhållande till de tre gemenskaperna. Uttrycket Europeiska gemenskaperna har trots det även här satts inom klammer.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

För det fall att det när föreliggande förslag till grundlagsändringar som vilande antas av riksdagen står klart om och i så fall när en svensk anslutning till Europeiska gemenskaperna skall äga rum kan en bestämd dag för lagens ikraftträdande anges. Om så emellertid inte

är fallet bör det i förslaget kunna anges att ändringarna i regeringsformen träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag. Genom att det i grundlagen anges att ikraftträdandet kan bestämmas i lag bör inget hinder möta mot att så sker.

Förslaget till övergångsbestämmelse behandlas i främst avsnitt 6.4.2. Bestämmelsen klargör att beslut om den överlåtelse som sker i omedelbart samband med en svensk anslutning till Europeiska gemenskaperna kan beslut fattas med tillämpning av sedvanliga beslutsregler, dvs. med enkel majoritet, om en folkomröstning i hela riket har ägt rum i frågan. Med folkomröstning avses här såväl beslutande sådan enligt 8 kap. 15 § RF som rådgivande med stöd av 8 kap. 4 § RF.

Beträffande uttrycket Europeiska gemenskaperna, se motiveringen till 1 kap. 10 § RF.

14.2 Förslaget till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

1 kap.

9 §

Förslaget till ny andra punkt behandlas i avsnitt 10.3. Innebörden av uttrycket kommersiell annons är densamma som enligt den nu gällande första punkten. Förutsättningen för att förbud mot kommersiell annons, i vilket begrepp liksom nu också innefattas annan inskränkning i rätten till publicering av sådan annons, skall få meddelas är att förbudet eller inskränkningen *dels* syftar till att ge skydd för hälsa eller miljö, *dels* meddelas för att uppfylla en förpliktelse som följer av en svensk anslutning till Europeiska gemenskaperna. Det innebär bl.a. att ingen tveksamhet kan råda om att föreskrifter av angiven art som meddelas i ett av gemenskaperna beslutat direktiv kan uppfyllas genom svensk lagstiftning.

Beträffande uttrycket Europeiska gemenskaperna, se motiveringen till 1 kap. 10 § RF.

5 kap.

1 §

Förslaget till ändring i bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3. Ändringen innebär att det ges möjlighet att i lag föreskriva att även utlänningar utan hemvist här och utländska juridiska personer får vara ägare till periodisk skrift.

Ikraftträdande

Se motiveringen till bestämmelse om ikraftträdande av lag om ändring i regeringsformen.

Reservationer

Reservation av ledamoten *Allan Ekström* (m)

EG-nämndens sammansättning

Jag instämmer i de tre av utredningen uppställda kraven för EG-nämndens sammansättning. Min uppfattning skiljer sig dock från majoritetens beträffande deras relativa vikt. Och framför allt anser jag, att avvägningen dem emellan kan göras på ett mera smidigt och praktiskt sätt än det av majoriteten förordade.

Till en början kan göras det allmänna påpekandet att partier kan inväljas i riksdagen utan hinder av att de ej uppnått fyraprocentspärren. Så är fallet, om de klarar tolvprocentspärren i någon eller några valkretsar. Skulle då krav ställas på representation för alla i riksdagen företrädda partier samtidigt som riksdagsordningens valsättsregler gäller, torde det behövas långt fler än 25 ledamöter, för att räknestycket skall gå ihop.

Enligt majoritetens förslag skall ledamotsantalet, om valresultatet så medger med hänsyn till det överordnade kravet att alla partier skall vara företrädda, på förslag av valberedningen kunna nedsättas från exempelvis 25 till 19. Men det egendomliga inträffar då att denna åtgärd inte går ut över det minsta partiet, som alltid har sin ledamot, så länge det är kvar i riksdagen. I stället blir det de större partierna, som förlorar kanske flera företrädare, därför att det minsta partiet har blivit större. Logiken i denna ordning är inte alldeles uppenbar. Risken får bedömas som stor att man aldrig i praktiken minskar ledamotsantalet men väl ökar det, när huvudprincipen så påfordrar.

Ytterligare finns anledning att erinra om stadgandet i 7 kap. 8 § RO att "skall två eller flera väljas, utses tillika suppleanter till minst samma antal som de ordinarie ledamöterna". Därmed skulle den krets som har rätt att deltaga vid det förtroliga samrådet med regeringen kunna uppgå till ett femtiotal personer. Uppenbarligen blir detta otympligt från många synpunkter.

Det görs ibland gällande att det skulle röra sig om ett förbiseende

att ett parti kan komma in i riksdagen utan att samtidigt få plats i t.ex. utskotten. Det säger sig självt att det med exempelvis 14 ledamöter, vilket blir utfallet för ett parti som just passerar fyraprocentsgränsen, blir svårt att besätta en ordinarie- och en suppleantplats i 16 utskott, som sammanträder samtidigt.

I praktiken brukar riksdagen finna lösningar för partier, som har önskemål om insyn i ett organ, där de inte kan få plats av egen kraft. F.n. har sålunda vänsterpartiet beretts möjlighet att besätta en extra suppleantsplats i varje utskott med rätt att anteckna avvikande mening i utskottsbetänkandena. I den tillfälliga EG-delegationen har vidare vänsterpartiet fått övertaga en av socialdemokraternas åtta platser. Och i den mycket mindre EFTA-delegationen med endast fem platser har det slutligen med hjälp av avstånden från större partier och med utnytttjande av extra suppleantplatser tillsetts att alla partier är företrädda och kan få en del av erforderlig information.

Enligt min mening bör EG-nämnden ha ett fast antal ledamöter. Detta bör ej överstiga ledamotsantalet i utskotten, dvs 15. Nämnden bör ha lika många suppleanter av hänsyn till risken att platser eljest - på grund av ledamöternas arbetsbelastning eller annan orsak - kan stå tomma vid sammanträdena. För den händelse att riksdagspartier inte blir representerade inom ramen av 15 ledamöter bör det förutsättas, att riksdagen för varje sådant fall finner former för att tillfredsställa berättigade krav på insyn och inflytande.

Reservation av ledamoten *Kenneth Kvist* (v)

Sammanfattande synpunkter

EG är ett från Sverige väsensskilt politiskt system. Medan i Sverige författning och faktiska förhållanden utgår från demokrati och parlamentarism är EG som organisation uppbyggd med en mycket speciell maktdelning, där icke folkvalda instanser som kommissionen och domstolen har en mycket stark politisk makt.

Den följdriktiga slutsatsen, efter utredandet av EGs rättsliga och politiska system i förhållande till de svenska grundlagarna och våra rättsliga och politiska förhållanden, är att ett inlemmande av Sverige i EG/EU skulle innebära ett i långa stycken grundläggande politiskt systemskifte. Demokratin skulle uttunnas. Därför borde kommittén med hänvisning till följderna för vår författning av ett EG-medlemskap avrått från detta.

Kommittémajoriteten har i stället utgått från att ett svenskt medlemskap är önskvärt och lagt förslag därutifrån.

Om folket, trots de starka skäl som talar däremot, skulle säga ja till ett medlemskap i EG/EU så kräver detta grundlagsändringar.

EG-medlemsskap innebär att stora delar av vår nationella självbestämmanderätt uppges och en väsentlig överlåtelse av riksdagens och myndigheters beslutsbefogenhet till EG-institutionerna. Detta borde minimeras genom tydliga avgränsningar i förslag till ändringar av våra grundlagar.

Regeringen har, med riksdagsmajoritetens godkännande, givit sig in förhandlingar med EG/EU utan att ha fått författningsmässiga och andra följder klarlagda. Författningsförslag som rubbar regeringens förhandlingsupplägg är därför senkomna.

Likväl anser jag att kommittén bort utarbeta förslag som stärkt vår grundlags ställning, så att så lite som möjligt skulle kunna överflyglas av EGs normgivning och politiska makt, vid ett eventuellt medlemsskap. Vi borde ställt förslag att i författningen uttrycka att dess grundprinciper och konkreta områden såsom offentlighetsprincip, meddelarskydd, rätt till avtal med tredje nation, censurförbud, allemansrätt, domstolars oberoende, kommunal självstyrelse icke kan uppges till något överstatligt organs domvärjo.

Kommittémajoriteten har icke delat denna uppfattning. Den har lagt

förslag som i sina huvuddelar jämnar vägen för EG/EU-institutionernas maktövertagande på de områden unionen ska gälla. Jag har därför reserverat mig mot kommitténs förslag i viktiga delar.

Förslaget till ny 1 kap. 10 § Regeringsformen avvisar jag därför att det innebär ett grundlagfästande av att EG-rätt står över vår egen rätt. Våra grundlagar upphävs därmed som grundlagar gentemot dem motstridiga EG-beslut.

Förslaget till ny lydelse av 10 kap. 5 § regeringsformen avvisar jag därför att den möjliggör beslut om ett obegränsat upphävande av vår självbestämmanderätt, bara den överlämnas till EG.

Förslaget till ny lydelse av 5 kap. 1 § har jag avvisat därför att jag icke vill bidra till att underlätta att svensk press underordnas en internationell koncentrationsprocess.

Jag reserverar mig för att offentlighetsprincip och meddelarskydd inte ska uttunnas och förordar att EG ärenden med inrikespolitisk innebörd uttryckligen undantas från "utrikesundantaget" från offentlighetsprincipen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen.

Jag har ansett att en riksdagens EG-nämnd skulle ha en starkare ställning än vad som blir fallet med majoritetens förslag.

Jag har också reserverat mig mot 4 % spärr i ett eventuellt val till EG parlamentet.

Jag har till skillnad från kommittén i övrigt förordat att den kommunala röstlängden ska ligga till grund för rösträtt till EG-parlament och för rösträtt i den kommande folkomröstningen om EG-medlemskap.

Även om kommitténs sekretariat och experter tagit fram ett i långa stycken gediget material kring de olika sakfrågorma måste jag föra fram avvikande meningar och invändningar mot en stor del av de analyser och slutsatser som gjorts i betänkandet.

Grunderna för mina ställningstaganden redovisas i det följande.

Grundlagar upphävs

Enligt direktiven för denna kommitté ska den "utreda hur ett medlemskap skulle förhålla sig till gällande grundlagsbestämmelser och lägga fram förslag till de förändringar i detta hänseende som skulle vara nödvändiga." Direktiven anger två metoder att lösa de konstitutionella frågorna. Den ena är att utröna vilka grundlagsbestämmelser som skulle beröras och föreslå ändringar i dessa. Den andra är att åstadkomma specialregler i förhållande till EG som lämnar interna regler och vårt förhållande till andra internationella

organ opåverkade. Utredningen gavs frihet att välja vilken av dessa metoder som på lämpligaste sätt skulle klargöra EG-rättens ställning i Sverige.

Utredningsmajoriteten kan sägas att i huvudsak och formellt ha valt den andra metoden.

Dess författningsförslag i denna del, en ny § 10 i regeringsformens 1 kap. med innehållet, att de förpliktelser som följer av anslutningen till EG ska gälla "utan hinder vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag" innebär en avgörande förändring av grundlagarnas karaktär.

I väsentliga delar upphör dessa i händelse av ett svenskt medlemskap att vara grundlagar. Kommittémajoriteten förordar ett grundlagfästande av att grundlag upphör att vara grundlag inför EGs regler och beslut.

Innebörden i förslaget är att grundlagens regler icke gäller så fort EG fattat ett beslut som har en annan nyans eller som strider mot dem. EG:s traktater, förordningar, direktiv och andra normgivande beslut, liksom EG-domstolens domar kommer då att få högre rättslig valör än våra grundlagar och alla övriga nationella rättsakter. Sveriges grundlagar kommer att bli lagar av lägre rang än EGs rättsakter och beslut i alla de frågor som berörs av ett eventuellt EG/EU-medlemskap. Övriga svenska lagar kommer följaktligen att få än lägre valör.

Grundlagarnas betydelse

Enligt inledningen till riksdagens senaste utgåva av "Sveriges grundlagar" är en konstitution eller grundlag de grundläggande spelreglerna för hur de politiska besluten får fattas.

Det är, enligt inledningens författare: "dessa grundläggande spelregler som ger förutsättningen för beslutens legitimitet. Det kan tillfogas att spelreglerna är särskilt väsentliga i tider av spänningar och motsättningar."

Man kan tillägga att våra grundlagar konkret visar hur den svenska demokratin ska vara uppbyggd, med de regler, skyldigheter och rättigheter som ska gälla.

Sammanfattningsvis anför författarna:

> Författningen utgör alltså själva grunden för alla beslut inom den offentliga sektorn. Alla söker sin legitimitet i författningen. Men därutöver har författningen andra viktiga funktioner och då inte

minst att värna om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter.

På grund av denna karaktär och betydelse för grundlagarna är det omständligare och oftast svårare att ändra i grundlagar än i andra lagar. De utgör som sagt själva grunden för övrig lagstiftning och normgivning.

Men inom EG står EG-rätten över alla nationella lagar, även grundlagar. Det innebär att inte bara EGs traktater, som kan betecknas som EGs "grundlag", utan även övriga normgivande EG-beslut gäller gentemot och åsidosätter en grundlagsregel som till äventyrs skulle strida däremot. Detta omnämns i betänkandet med att vi kommer att få "dubbla författningar".

Som sagt kommer såväl EG:s traktater, förordningar och direktiv som EG-domstolens domar att stå över vår grundlag. Det kan till och med räcka med ett beslut av EG-domstolen för att häva giltigheten av ett stadgande i den svenska grundlagen. Det finns då i praktiken på de områden EG omfattar inga svenska grundlagstadganden alls i den meningen att de skulle vara omgärdade med "omständligare" procedur för att ändras. Dömer t.ex. EG-domstolen att en annan princip ska gälla, gäller denna dom.

Med majoritetens förslag förpliktar vi oss i grundlag att följa de förpliktelser som EG-medlemskap medför oavsett vad som står i våra grundlagar eller andra lagar.

EG-besluten gäller oavsett folkviljan

Portalparagrafen i vår regeringsform inleds med satsen "All offentlig makt utgår ifrån folket." Med ett EG-medlemskap upphävs detta. En mycket stor del av den offentliga makten kommer vid ett medlemskap att utgå från EG. En stor del av denna maktutövning är redan utformad i EG:s s.k. "acquis communautaire" (det redan uppnådda) dvs beslut som redan gjorts i EG och som vårt folk inte ens haft en teoretisk möjlighet att påverka. Med EG-medlemskap och majoritetens förslag får portalparagrafens första mening innebörden: Offentlig makt utgår från folket på de områden som ännu inte berörs av EG-medlemskap. I andra fall gäller EG-beslut oavsett svenska folkets vilja.

Ordet "folket" i portalparagrafen kan inte betyda annat än de som bor verkar och har rösträtt i Sverige. Dessa utgör en mycket liten del av EGs samlade väljarskara. Ett majoritetsbeslut i EG kan helt köra över folkviljan i Sverige. Få EG-beslut utgår från folket inom EG.

Den formella initiativrätten till beslut är starkt koncentrerad till kommissionen, som i likhet med de flesta EG-institutioner INTE FÅR arbeta som en folkrepresentation.

Portalparagrafen visar på grunderna för det svenska statsskicket. Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt styre och parlamentarism och genom kommunal självstyrelse.

Allt detta står i motsättning till hur EG/unionen är uppbyggd.

Väsensskilda system

Egentligen är Sverige och EG väsensskilda system. Sveriges författning är uppbyggd på folksuveränitet, parlamentarism och demokrati. Myndigheter är i principerna för sin myndighetsutövning underställda demokratiska organ. De kan kontrolleras genom en principiellt stark öppenhet, den s.k. offentlighetsprincipen.

EG bygger på maktdelning, men en mycket specifik sådan. Icke folkvalda instanser som kommissionen och domstolen har en avgörande politisk makt. Kommissionen med dess mycket auktoritära uppbyggnad har till sitt förfogande en mycket stor och mäktig byråkrati. Den är inte bara formellt den viktigaste initiativtagaren till beslut inom EG den är också verkställare och kontrollant. Den har för att vara en icke folkvald byråkrati en unikt stark maktposition.

Domstolens domar är ofta politiskt/juridiska tolkningar för att vidga EG institutionernas beslutskompetens. Rådet, representanter för regeringarna, är lagstiftare, parlamentets beslutsbefogenheter däremot högst begränsade.

Riksdagen försvagas

Enligt den svenska regeringsformen är riksdagen folkets främsta företrädare. Därför är riksdagen i det svenska demokratiska systemet ENSAM LAGSTIFTARE (RF 1 kap 4 § och inledn. s. 28) Detta upphör med ett EG-medlemskap. EGs ministerråd, där Sveriges rösträtt utövas av den för tillfället tjänstgörande ministern, stiftar lag genom de förordningar som antas. Dessa har omedelbar rättslig verkan i medlemsländerna och gäller oavsett ev. inhemska lagar. EG-rådet beslutar också om direktiv vilka binder riksdagens handlande. Även övriga rättsgrundande och rättstolkande EG-beslut gäller oavsett vilkas beslut i samma ärenden riksdagen tagit.

Med ett EG-medlemskap upphör därför riksdagen att vara folkets

främsta företrädare och att vara ensam lagstiftare. Riksdagen skulle fortsättningvis då bara vara folkets främsta företrädare på de områden som ännu inte omfattas av EG/EU.

Utredningsmajoriteten har noterat denna förändring i riksdagens roll om än i något överslätande ordalag. I kapitel 4 anförs att riksdagen "som det centrala statsorganet" "formellt sett" kommer att försvagas (s. 102). Majoriteten söker tona ner denna minskade roll genom att troskyldigt tala om att "riksdagens verksamhetsområde utvidgas genom ett medlemskap i så måtto som riksdagens insyn i och möjligheter att påverka olika europeiska problem självfallet kommer att öka som en följd av ett sådant medlemskap" (s. 103).

Man kan få intrycket att majoriteten skulle tro att den ensamrätt att stifta lagar riksdagen mister över en ökande och mycket väsentlig del av lagstiftningsområdet skulle vara utbytbar mot att man mera får diskutera EG-frågor och göra flera studiebesök till EG-organen.

När man beaktar det begränsade inflytande EG parlamentet har och de svårigheter som finns att få dess befogenheter något vidgade, eller när man betänker sekretessregler och hela den ickeparlamentariska ordningen inom EG och den relativt maktfullkomliga byråkrati och de mäktiga lobbygrupper, som på väsentliga områden formar EGs politik och normer, framstår detta som ett närmast rörande sätt att försöka skyla den maktförskjutning från riksdagen, som i verkligheten skulle äga rum vid ett medlemskap.

Riksdagsbeslut kan i realiteten upphävas av EG beslut och riksdagen upphör att vara ensam lagstiftare. Detta handlar enligt min mening om en i högsta grad reellt försvagad ställning för riksdagen och inte om en en "formellt försvagad", som majoriteten hävdar.

Genom detta kommer en stor del av vår lagstiftning - och med ett unionsfördrag en väsentlig del av lagstiftningen - i praktiken att överflyttas från riksdagen till ett organ, rådet, där Sveriges rösträtt för ca 4 röster av ca 90 utövas av en representant för regeringen, den verkställande makten.

Riksdagen kommer att i huvudsak ställas utanför en stor del av lagstiftningen.

Subsidiaritet betyder inte närhet

Till svensk folkstyrelse hör också som en viktig del det kommunala självstyret. Skrivningarna kring detta är i gällande regeringsform oprecisa och politiska beslut har tagits som innebär inskränkningar häri. Dock skulle ett EG-medlemskap och i synnerhet om den

ekonomiska och monetära unionen förverkligas medföra betydande inskränkningar för kommunernas verksamhet. Jag finner kommittémajoritetens skrivningar i detta avseende idylliserande av EG/EUs strävanden.

Majoriteten sätter, när det gäller nationell lagstiftning och lokalt självstyre, sitt hopp till den diskussion som förs inom EG om den s.k. subsidiaritetsprincipen.

Denna handlar om att besluten ska tas på den nivå där de bäst främjar gemenskapens mål. Men beslutens inriktning ska vara just att främja gemenskapen och får inte gå emot de s.k. fyra friheterna eller äventyra vad som kallas "gemenskapsbygget".

Detta uttolkas så att det skulle innebära ökat nationellt eller lokalt inflytande. Därför översätts ordet subsidiaritet med det faktiskt vilseförande ordet närhet. Den sk subsidiaritetsprincipen innebär såväl centralisering som decentralisering av beslut.

Vid EGs toppmöte i Edinburgh preciserades subsidiaritetsprincipen på följande sätt:

> Subsidiaritetsprincipen är ett dynamiskt begrepp och bör användas utifrån traktatens mål. Den ger möjlighet att utvidga gemenskapens handlingsfrihet när omständigheterna kräver detta, och omvänt att begränsa eller avbryta den, när den inte längre är berättigad.

Detta ger ett rejält utrymme för skilda tolkningar och möjligen motstridiga uppfattningar av begreppet. Men det viktiga är att själva tolkningen av begreppet, dess innehåll och tillämpning, är förbehållet EGs centrala myndigheter. Det råder heller inget tvivel om att principen är underställd EGs grundfördrag och EG-domstolens makt. Detta framgår klart av det anförda särskilda dokumentet om subsidiaritetsprincipen som i december 1992 antogs i Edinburgh.

EG är inte folkstyrt

Kommittémajoritetens slutsats är att "vår folkstyrelse vid ett svenskt medlemskap i EG i sina grunddrag kommer att bestå även om den i vissa avseenden kommer att ändras och få en annan inriktining". Majoriteten uppfattar inte EG som odemokratiskt.

För att underbygga detta hänvisas t.ex. till enhetsakten, vilken poängterar att Europa har ett ansvar att "ge uttryck för demokratiska principer och respekt för rättsprinciper och mänskliga rättigheter." Dessutom anförs att EG "i motsats till många andra internationella organisationer som Sverige för närvarande är medlem av, endast

består av demokratier."

Det är i och för sig sant att EG ställer krav på medlemsländerna att de ska ha någon form av parlamentariskt/demokratiskt system och i huvudsak respektera mänskliga rättigheter, även om enskilda medlemsländer tillämpar såväl åsiktsregistrering som yrkesförbud.

Sveriges medlemsansökan gäller dock inte de enskilda medlemsländerna, utan EG som organisation.

Denna hävdar själv att den har ett "demokratiskt underskott", hela dess beslutsstruktur innebär att folket har ytterligt små möjligheter till politiska initiativ och politisk påverkan. Den slutna kommissionen har, som sagt, den huvudsakliga formella initiativmakten, de ministrar som för tillfället utgör rådet har den avgörande lagstiftningsmakten, parlamentet är tandlöst och domstolen som inte kan påverkas av folkviljan har stor politisk makt. Därtill kommer, när den ekonomiskt/monetära unionen utvecklats, att ett centralbanksråd, som ska stå över politiska hänsyn ska ha det avgörande inflytandet över gemenskapens samlade ekonomiska politik.

Även om EG respekterar mänskliga fri- och rättigheter så kan EG som organisation inte betecknas som folkstyrd.

Ett av den moderna demokratins stora problem är att många människor känner sig utanför och att de inte tycker sig kunna påverka och att eliter styr. Detta förminskas inte utan förvärras av en överstatlig organsiation av EGs typ.

Medlemskap obönhörligt?

Majoriteten tar upp detta problem i ett principiellt resonemang. Vår folkstyrelse skulle även om vi inte skulle bli medlemmar med all sannolikhet "förändras som följd av den globalisering som pågår". Detta sägs ge följder i två avseenden. Den enskilda statens möjligheter att föra en självständig politik påstås minska, vilket skulle försämra väljarnas möjlighet att påverka det egna landets politik. Vidare påstås att hastigheten i det interna beslutsfattandet kan behöva ökas som svar på farten i världsekonomins transaktioner.

Detta krav på ökad hastighet antyder majoriteten strider "i någon mån" mot stor öppenhet, utförliga utredningar, allsidig debatt och omsorgsfull förankring och tangerar därmed, förhoppningsvis oavsiktligt, uppfattningen att demokrati är ett ineffektivt system.

Dessa majoritetens resonemang är ganska vanliga för att ge ett medlemskap i EG ett drag av obeveklighet. Utvecklingen anses vara sådan att det knappast finns alternativ till medlemskap.

Det finns därför anledning att göra några reflexioner kring dessa resonemang.

Att förändrade omständigheter påverkar politikens och demokratins villkor och påfordrar förändringar är sant.Men det är inget nytt i detta. Det politiska beslutsfattandet påverkar, men styr inte samhällsutvecklingen.

Samhällsutvecklingen bestäms i väsentlig grad av de ekonomiska och sociala förhållanden som bestäms av utvecklingen av våra produktivkrafter och de maktrelationer mellan människorna som stammar därur. Allt detta bildar grunden för bland annat samhällets politiska liv. Politiken påverkar i sin tur, i olika skeenden mer eller mindre, denna sin grundval.

Detta gäller i vårt typ av samhälle alldeles oavsett "globalisering". Väljarna påverkar politiken och politiken samhällsutvecklingen bara med en "relativ självständighet", eftersom politiken är starkt beroende av de ekonomiska, sociala och maktmässiga förutsättningarna.

Global påverkan inget nytt

Dessa politikens förutsättningar har under många årtionden starkt påverkats av internationella omständigheter: utvecklingen av produktivkrafterna har sedan länge upphört att ha en nationell prägel mer än under kortare perioder.

Den industriella revolutionen påverkade nästan omedelbart världshistoriens förlopp. Utvecklingen därefter har skett genom en internationell påverkan. Länder har fått sin samhällstruktur kraftigt förändrad och dess politiska villkor har tvingat förhålla sig till detta och reflekterat de sociala förhållanden som därav blivit följden. Denna "globala" påverkan har varit påtaglig oavsett om länder därav kunnat delta i utvecklingen eller om de befunnit sig i utvecklingens periferi och fått bidra till denna till priset av att de själva släpat efter och konserverats i ekonomisk underutveckling.

Den globala karaktären av produktivkrafternas utvecklings påverkan på samhällsutvecklingen och därmed politikens förutsättningar är således inte ny. Politiken eller demokratins villkor har således inte varit "oberoende" av denna "globala" utveckling under hela 1900-talet. När t.ex. massbilismen bredde ut sig inverkade den inte bara på samhällenas kommunikations- och infrastruktur utan på allt från livsmönster och ideologi till samhällsplanering och industriell utveckling. Politiken var vare sig "oberoende" eller opåverkad av detta och vårt samhälle hade knappast kunnat hålla sig utanför denna

utveckling.

Men trots att vi var beroende av och styrda av denna "globala" process var det därför ingen som kom upp med idén att det nationella beslutsfattandet skulle överges eller att vi skulle söka medlemskap i massbilismens ursprungsland USA eller i Fordkoncernen för att påverka utvecklingen.

Senare större landvinningar för samhällets produktivkrafter som t.ex. utvecklingen av telekommunikationer, microelectronik, datorer, laserteknik har också starkt inverkat på arbetets, samhällenas och politikens förutsättningar och möjligheter men frågan är om dessa utvecklingsdrag har inneburit tilltagande "globalisering".

EG inte ofrånkomligt

Den fortgående koncentrationen av kapital till storkoncerner, som blivit alltmer transnationella har underlättats av de nya teknikerna för masskommunikationer och finansiella operationer. Denna maktkoncentration har globala verkningar, då den ger företagen makt i många länder. Den skapar behov av ett ökat internationellt samarbete mellan de krafter som vill begränsa dessa koncerners makt. Men detta samarbete behöver inte innebära ett upphävande av nationella beslutssystem. Det finns med andra ord inget som säger att EG är en obeveklig följd av en ekonomisk utveckling.

Här kan erinras om Kanada vars förhållanden delvis liknar Sveriges och Nordens. Kanadas ekonomi är starkt integrerad med USAs. Nästan all Kanadas export går till den stora USA-marknaden. Kanada har med USA, liksom Sverige med EG, nu ett frihandelsavtal (Nafta). Men ingen ställer på allvar förslaget att Kanada skulle gå upp i USA. Och som ett befolkningsmässigt litet land kan Kanada inte bara hävda sin politiska särart, dess ekonomiska utveckling har de senaste åren varit bättre än USAs och på vissa områden (sjukvårdens t.ex.) vill nu politiker i USA ta efter Kanadas system.

Utan självständighet för Kanada hade inte detta funnits.

Det finns alltså ingen ekonomisk obeveklighet i att mindre länder måste gå upp i större "gemenskaper" på grund av ekonomisk utveckling eller integration.

I vems intresse?

Om utveckling dessutom ska karaktäriseras som globalisering av förhållandena så är det heller inget argument för EG/EU. EG/EU är

snarast uttrycket för regionalism - ett sätt att hävda intressena hos härskande kretsar i de västeuropeiska länderna.

De transnationella storföretagen eftersträvar regler som ökar deras frihet. Det europeiska transnationella kapitalet har därför som regel tillskyndat EG och dess vidare integration. EG/EU är aldrig tänkt och ej heller uppbyggt för att motverka dess makt, utan tvärtom tillkommet för att övervinna hinder för denna makt.

Här bör erinras om att påtryckargruppen det s.k. "Round table of industrialists", som består av 40-50 direktörer från de största europeiska storföretagen starkt påverkat de stora dragen i EGs politik. "Round table"-gruppen har ett intimt samarbete med EGs ämbetsmän och politiker. De rapporter gruppen låtit utarbeta har ofta efter kort tid med vissa modifieringar blivit officiell EG-politik.

"Globalisering" av utvecklingen bör inte förväxlas med att vissa problem i världen i dag kräver internationellt och kanske även globalt samarbete. Detta är en sak för sig: miljökris, resurskris, fördelningen i världen kräver säkert internationella och globala överenskommelser för att kunna lösas. Men EG är inte tillkommet för att lösa dessa uppgifter.

Slutsatserna av dessa reflexioner är följande. Den s.k. globaliseringen påverkar en del av politikens uppgifter och villkor. Men det finns inget mekaniskt samband mellan mera globaliserade förhållanden och att den nationella eller politiska självständigheten därför måste upplösas. Denna självständighet för de politiska besluten har genom hela kapitalismens historia varit relativ och i stor utsträckning påverkad av en internationell ekonomisk utveckling.

Om vi på detta sätt ser att en rad faktorer begränsar väljarnas inflytande över politiken, att många förhållanden, inte minst internationella utvecklingstendenser, styr politikens villkor och påverkar även väljarna, så är detta inget skäl att genom ett medlemskap i EG ta bort det inflytande väljarna likväl har.

EG och vårt statsskick

Majoritetens slutsats att "traditionella former för demokratiskt beslutsfattande, liksom omfattningen av landets reella suveränitet, framdeles kommer att ta sig nya former" oavsett EG-medlemskap låter sig naturligtvis sägas. Men innebörden är inte lika oavsett medlemskap eller ej: med medlemskap kommer riksdagen att på de områden medlemskapet berör att vara en andra rangens lagstiftare, våra grundlagar upphör att ha giltighet gentemot EG-beslut, vårt folks

möjlighet att påverka politiken kommer att formellt och reellt kraftigt beskäras.

Även om den politiska suveräniteten inför samhällsutvecklingen är relativ och begränsad innebär den att folket vid ett missnöje med den förda politiken kan rösta fram en ny majoritet i riksdagen. Vid ett motsvarande missnöje bland de svenska väljarna med EG-beslut kan vi vid ett medlemskap genom byte av regering bara påverka ca 5 röster av ett utvidgat ministerråds cirka 90. Vid val till EG-parlamentet kan de svenska väljarna påverka valet av 21-25 ledamöter av ett vidgat EG-parlaments minst 635 ledamöter.

I dagens Sverige beror lagstiftaren av väljarnas stöd - I EG äger lagstiftningen rum betydligt högre upp över väljarnas huvuden efter initiativ från kommissionen, genom beslut av rådet med representanter för ländernas regeringar eller genom domar av den för väljarna oåtkomliga domstolen. Vi avstår rätten att föra en politik som väljarna kan påverka för en process i EG som ger ett svenskt politiskt elitskikt vissa begränsade, snarast marginella, möjligheter att påverka. EG-rätten häver vid konflikt våra grundlagar och vår övriga lagstiftning. Tvärtemot kommittémajoriteten menar jag att detta innebär att ett EG-medlemskap upphäver viktiga delar av vårt statsskicks grunder och allvarligt minskar demokratin.

Därför borde redan studiet av hur ett EG-medlemskap skulle påverka vårt statsskicks grunder lett kommittén till slutsatsen att den, trots direktiven bort avvisa tanken på ett svenskt medlemskap i EG.

Samma slutsats borde också följa av studiet av en del av de frågor som berörs i det följande.

En sådan slutsats kan synas strida mot kommitténs direktiv. Dessa utmärks ju av den bekymmerslösa hållning till EG-medlemskap som kännetecknat de senaste årens regeringar: trots att konsekvensena av ett EG/EU medlemskap inte är klarlagda och trots att ingen vet vilken form EG/EU kommer att ta så ska Sverige in i organisationen. Å andra sidan finns också en viss spänning mot innebörden av majoritetens förslag i denna del och kommittédirektiven, då de senare inte riktigt förutsett att grundlagen i konflikt med EG-beslut kommer att upphävas.

Obegränsad överlåtelse

Som vår regeringsform i dag ser ut kan Sverige inte bli medlem i EG. I regeringsformens 10 kap 5 § slås fast att:

> Beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete till vilken riket är eller skall 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 i fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap.

Såsom också påpekas i detta betänkande är den avgörande skillnaden mellan ett EG/EU medlemskap och annat internationellt samarbete att Sverige vid ett medlemskap överlåter beslutsbefogenheter till gemenskaperna. I annat samarbete ska förpliktelser omsättas i svensk rätt - EGs beslut blir däremot direkt gällande här i landet.

Den beslutsöverlåtelse som skulle ske till EG kommer att vara allt annat än "begränsad". Enligt detta betänkande är det "knappast möjligt att i sak ange eller räkna upp de befogenheter som överlåts" (s. 141). En ändring av regeringsformens 10 kap. 5 § är därför nödvändig för en svensk EG anslutning. Så långt har jag ingen invändning mot kommittémajoritetens analys.

Dess förslag till ändring av 10 kap. 5 § kan jag inte acceptera. Förslaget lyder: "Beslutanderätt kan överlåtas till Europeiska gemenskaperna i den utsträckning som följer av en överenskommelse mellan Sverige och Europeiska gemenskapernas medlemsstater" (s. 150).

Regering och riksdag skulle därmed ges möjlighet till ett obegränsat uppgivande av beslutanderätt, bara det görs till EG.

Här borde istället tydliggöras en rad viktiga områden som inte kan vara överlåtbara, vilket skulle stärka en svensk position vid en möjlig framtida konflikt mellan principer: att Sverige inte utan särskilda procedurer får göra överlåtelser som bryter mot våra grundlagars grundprinciper, där skulle uttryckligen kunna anges offentlighetsprincip, meddelarskydd, rätten till överenskommelse med tredje land.

Här skulle för säkerhets skull också allemansrätten kunna nämnas.

Inskränkt självständighet

När uttryckssättet att beslutanderätt endast kan överlåtas i begränsad omfattning anfördes i propositionen att:

> stadgandet icke medger, att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om skatter och andra pålagor eller ingå överens-

> kommelse 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 återgivet i detta betänkande på s. 136)

EG-medlemskap innebär emellertid att befogenheten att stifta lag till stor del överlåtes. EGs förordningar har direkt lagverkan och dess övriga beslut står över svensk lag. EG har också rätten att besluta om "andra pålagor" på det svenska folkhushållet (framdeles sannolikt också skatter) och EGs regler för t.ex. gemensam handelspolitik eller gemensamt uppträdande i internationella fora inskränker i våra möjligheter till överenskommelser med främmande makt, som på "något sätt" inverkar på rikets självständighet. Vilket alltså grundlagen skall vara ett skydd emot.

Dessa förarbeten mister sin aktualitet om majoritetens förslag till ny lydelse av 10 kap. 5 § RF skulle genomföras.Men därvid upphävs också till stor del det som det som tidigare ansetts utgöra en grund för staten: den nationella självständigheten.

Enligt det som med majoritetens förslag skulle bli andra stycke, kvarstår fortfarande, vad beträffar annat internationellt samarbete än EG, principen att beslutanderätt "som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlag" ... "eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap." ej får överlåtas. I och med EGs rättsakter står över även våra grundlagar, vilket får grundlagsskydd i majoritetens förslag till ny 1 kap. 10 §, gäller detta inte inför EG.

Samma lagtext - nytt innehåll

I betänkandetexten ges en rad exempel på vad för överlåtelser som kan komma ifråga (s. 134 ff). Därvid finns ett par uttolkningar av gällande grundlag som jag inte kan godkänna.

I RFs 9 kap. 13 § stadgas att riksbanken har ensam rätt att ge ut sedlar och mynt och bestämma utformningen. Detta uttolkar majoriteten så att inget annat svenskt organ har rätt att ge ut svenska sedlar och mynt. Skulle denna uttolkning tas på orden skulle redan i dag utländska organ ha rätten att ge ut likvärdig svensk valuta som riksbanken och åtminstone ha rätten att upprätta till vår valuta konkurrerande betalningsmedel i Sverige.

Denna majoritetens uttolkning torde vara orimlig, men gjord av ivern att visa, att en anslutning av Sverige till den ekonomiska och monetära unionen kan ske utan ändring av grundlagens formella yta.

Man bortser helt enkelt från syftet med riksbankens sedelmonopol: en egen valuta, en självständig ekonomisk politik.

På motsvarande sätt sägs 8 kap. 19 § om hur lagar ska utfärdas, bara syfta på utfärdande av svenska lagar - men stadgandet torde väl vara författat under den förutsättningen att "bara Sverige bara svenska lagar har", för att travestera ett gammalt ordstäv.

Majoritetens sätt att lämna det "överlåtbara" området för beslutanderätt öppet är ett sätt att bestämma "det överlåtbara området så att Sverige som medlem ges möjlighet att fullt ut delta i det ekonomisk-monetära samarbetets kommande faser." (s. 144). Detta samarbetes kommande faser avser sådana saker som en gemensam ekonomisk politik, gemensam valuta osv.

Innebörden är alltså att huvuddelen av vår nationella självbestämmanderätt ska kunna överlåtas till EG utan att det finns konstitutionella gränser därför. Vi ska avstå vår självbestämmanderätt för att utöva den "gemensamt" som det heter i EG-terminologin, genom att få kanske 1/21 av en ev. utökad kommission, 5-6 % av rösterna i ett utvidgat råd och mellan 2 och 3 % av ett vidgat EG parlament.

Ett tredje alternativ

Svenska folket ska i folkomröstning ta ställning för eller emot ett medlemskap. Om folket, trots de utomordentligt starka skäl som talar däremot, i denna skulle säga ja till ett medlemskap i EG/den europeiska unionen krävs som sagts förändringar av våra grundlagar.

Som inledningsvis påpekats har kommittédirektiven angett två olika principer för sådana förändringar. Antingen att man ändrar i varje stadgande som berörs av ett medlemskap eller också att man ger en specialregel för EG, som inte berör interna förhållanden. (Det senare en i och för sig omöjlig uppgift eftersom EG berör direkt en så stor del av de interna förhållandena.)

Författaren av kommittédirektiven har därvid bortsett från att det finns ett tredje alternativ, nämligen att stärka grundlagens ställning och att Sverige i förhandlingar eller som EG-medlem kan hänvisa till att vissa områden i vår författning inte kan överlåtas och andra icke utan vidare är överlåtbara till EG och ej heller kan tas över av EG-lagstiftning.

Platt till marken

Utredningens majoritet har dessvärre ej kunnat vinnas för att söka

lösningar enligt en sådan framgångslinje. Utredningen har med sitt förslag till den nya paragrafen, 1 kap. 10 § haft ambitionen att finna en sådan skrivning som gör det möjligt för Sverige att inte bara "*bli* medlem av gemenskaperna utan också ge utrymme för Sverige att *vara* medlem". Med detta menas att Sverige ska "fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet" dvs en vidgning av EG/EU samarbetet utan att detta fordrar nya grundlagsändringar.

Denna utvidgning av integrationen sker antingen via enhälliga beslut i rådet, enligt romtraktaten § 235 eller genom domar av EG-domstolen. Det kan också ske via traktatsändringar vilka dock kan fordra ratifikation av medlemsländerna.

Frågan är om inte majoritetens förslag till ny 1 kap. 10 § RF lämnar fältet så fritt för förstärkt integration att eventuella ratifikationer av fördragsändringar i framtiden inte nödvändigtvis kommer att fordras. Om nämligen de förpliktelser som följer av anslutningen gäller "utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag" kan ju ett enhälligt beslut om traktatsändring - ett beslut regeringen men kanske inte riksdagen eller folkmajoriteten gillar - (jfr Danmark våren 92) anses vara en förpliktelse som följer av anslutningen till EG/EU. Inget sägs om att det är förpliktelserna vid en viss tidpunkt eller av viss omfattning som avses i denna paragraf.

Den föreslagna paragrafen lägger Sverige och dess grundlagar platt till marken inför EG.

Gränser för statsråd

Med tanke på att det område som överlåts till EG vid ett medlemsskap skulle vara mycket brett borde det, tvärtemot kommittémajoritetens förslag, införas stadganden som gör att vidare suveränitetsöverlåtelse icke kan ske utan att folket genom val eller folkomröstning har möjlighet att påverka beslutet. För det talar i synnerhet talar den stora diskrepans, som enligt opinionsmätningarna tycks råda i EG-frågan, mellan stora delar av de valda politikerna och deras väljare.

I detta betänkande (s. 89) understryks att ett svenskt statsråd som deltar i i ett rådsmöte bör vara bundet av "grundlagens bud" och också vara skyldig att motsätta sig att rättsakter beslutas som skulle strida mot svenska grundlagsbestämmelser. Detta är ett bra understrykande men som mening i ett kommande förarbete till regeringsformen likväl otillräckligt.

Det borde, enligt min mening, skrivas in i regeringsformen i den

nya 1 kap. 10 § att beslut som strider mot de svenska grundlagarnas anda, mot det svenska folkets demokratiska rättigheter eller nationella intressen ska svenska statsråd helt enkelt inte få biträda. I händelse av sådana förslag ska regeringen av riksdagen kunna åläggas att inleda förhandlingar om undantag och att resultatet av dessa ska kunna underställas folket för prövning.

En sådan ansats skulle i händelse av ett ja i en folkomröstning klart bättre försvara våra nationella rättigheter och traditioner än den "plattläggar"- paragraf som kommittémajoriteten föreslår som ny 10 § i 1 kap. i regeringsformen.

Skyddet för fri och rättigheter

Kommittémajoriteten gör den bedömningen att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet inte står det svenska efter i fråga om omfattning och när det gäller materiellt skydd mot inskränkningar.

Emellertid bortser majoriteten här från en viktig omständighet. Fri- och rättigheter erövras utvecklas genom politisk kamp. I Sverige är fri- och rättigheterna skyddade i grundlag - även om vissa av dem har ett för svagt skydd då de kan regleras i vanlig lag. De kan utvecklas vidare och fördjupas genom demokratisk kamp.

I EG har de allmänna rättsprinciperna i allt väsentligt kommit att utvecklas genom EG-domstolens arbete. Det är således genom domstolens avgöranden som EGs rättighetsskydd kommit att formas. Domstolen har med andra ord på detta område själv format de principer som gäller. EG-domstolens beslut kan inte överklagas.

I betänkandet noteras också, vilket jag vill understryka, att "gemenskapsrätten saknar ett kodifierat fri- och rättighetsskydd" och därför också saknar skrivna regler "för på vilka grunder begränsningar kan ske" (s. 125). Utöver hänvisningar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och förhoppningar att EG rätten ska följa samma restriktioner mot inskränkningar som i svensk rätt, ger EG domstolens praxis "ännu inte tillräckligt underlag för att man mera bestämt skall kunna ange vilka grunder för begränsningar som den anser vara acceptabla".

Dessutom är det, som professor Bernitz påpekat i boken EG-rättens grunder, så att EG domstolen i sin verksamhet inte är bunden av sina tidigare beslut, den har inte samma prejudicerande effekt på sig själv som på andra domstolar. Logiken i detta är den ska kunna vara "dynamisk", dvs. att den ska främja integrationen.

Men av detta följer också att domstolen kan ändra riktning vad

gäller sin uttolkning av fri- och rättighetsskyddet.

Också detta är väsensskilt från det svenska systemet med i grundlag kodifierade fri- och rättigheter. Fri- och rättigheterna är här, om än otillräckligt, skyddade av försvårande formaliteter.

EG-rätten kan som framgår av kapitel 5 i flera fall komma i konflikt med de fri- och rättigheter som finns angivna i svensk grundlag. Huruvida framställningen av möjliga konflikter är fullständig är svårt att avgöra p.g.a. bland av den s.k. "dynamiska" karaktär som EG-rätten har.

Samtidigt förringas vikten av möjliga konflikter något i kapitlet. Man använder ett otillräckligt grundlagsskydd som förevändning för att eventuella konflikter inte skulle ha så stor betydelse. Eftersom t.ex. författares, konstnärers och fotografers upphovsrätt kan komma att påverkas av EGs upphovsrättsliga regler, så tycks detta bekymra majoriteten mindre eftersom "innehållet i denna rätt bestäms genom vanlig lag". Men även om grundlagskyddet härigenom är otillräckligt, är det en långt mer påverkbar lagstiftares lag som gäller i Sverige än vad som skulle vara fallet med EG-regler.

Domstolarnas oberoende

I Regeringsformens 11 kap. 2 § stadgas att ingen myndighet, och inte heller riksdagen, får bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Denna princip om domstolars oberoende motsvaras av en självständighet för förvaltningsmyndigheterna i deras rättstillämpande verksamhet (11 kap. 7 §).

Dessa principer kommer, såsom visas i betänkandets kapitel 7, att delvis komma i kläm vid ett medlemsskap. I huvudsak torde den analys som där görs av förhållandena i denna del vara korrekta. Domstolar kommer att vara förpliktade att i vissa fall inhämta förhandsbesked av EG-domstolen och därvid har även kunnat "iakttas en tendens hos EG domstolen att avge förhandsbesked som är detaljerade och precisa och därför lämnar ett begränsat utrymme för den nationella domarens bedömningar" (s. 160).

Slutsatsen om de högsta rättsinstansernas, högsta domstolens och regeringsrättens, ställning är dock inte riktig. Majoriteten anför det förhållandet att det uttryckligen inte anges att den högsta domsmakten måste kunna utövas helt obundet som en sorts förmildrande omständighet gentemot att EG-rättsakters giltighet ej får prövas liksom att EG domstolen ibland ska avge bindande förhandsbesked.

I ett system där domstolarnas oberoende utgör en grundprincip måste detta gälla även och kanske i synnerhet den högsta domstolen utan att detta egentligen särskilt behöver påpekas. På de områden som EG/EU rätten griper in i vårt rättssystem liksom där EG domstolens vägledande förhandsbesked ges upphör därför våra högsta rättsinstanser att vara de högsta.

Här bör poängteras att EG-domstolen i sitt dömande alltid verkat för att ett vidgande av EGs beslutskompetens. Dessutom har den verkat för att behålla avgöranden i sin egen och slå vakt om sin egen överhöghet och politiska makt. EG-domstolen har aldrig rört sig i riktning mot en sorts domstols "närhetsprincip".

Beslutssystemet rubbas

När det gäller beredning av regeringsärenden, hur lagar görs giltiga osv. påverkar ett EG medlemskap förhållandena utan att ändringar görs i regeringsformen. En rad regler i RFs 8 kap. kommer inte längre att helt motsvara verkligheten.

Många av dessa regler har tillkommit för att förhindra att kompetens överförs till organ på ett sätt som befordrar matkkoncentration eller rubbar principerna för uppbyggnaden av vårt beslutssystem.

EG/EU kommer att ta över en stor del av lagstiftningen med hjälp av förordningar och lagars tillämplighet kommer att påverkas eller stundom bestämmas av EG domstolens domar. Mot denna bakgrund framstår majoritetens slutsats, att det svenska systemet för kompetensfördelning inte rubbas av ett EG-medlemskap, som felaktig eller överslätande gentemot de förhållanden som skulle komma att råda.

EG/EU samarbetet kommer att beröra ett mycket brett fält av inrikespolitiska frågor och antingen upphäva eller stå över de beslut som meddelas enligt våra kompetensregler.

Dessutom är det så, som anförs i betänkandet, att varje föreskrift för att ha laglig verkan måste "stödjas på någon överordnad norm och och ytterst på en av grundlagarna". Men EG-institutionernas föreskrifter, som kommer att få laglig verkan här, hämtar sin legitimitet inte ur grundlagen utan ur att med stöd av bestämmelser i grundlagen riksdagen överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna (s. 179 f).

Detta betyder att föreskrifter från EG får rättslig verkan här även om de strider mot våra grundlagar, eftersom vi, enligt majoritetens förslag, kommer grundlagfästa att EG rätten gäller över våra egna grundlagar.

Offentlighetsprincip och meddelarfrihet

Ett frågekomplex som fått stor uppmärksamhet är det som gäller allmänna handlingars offentlighet och meddelarskyddet. Sverige och EG har här rakt motstridiga principer.

Offentlighetsprincipen är liksom meddelarfriheten unika för Sverige. Utgångspunkten här är att handlingar som kommer till myndigheter eller upprättas av dem är offentliga och bara kan sekretessbeläggas av särskilt angivna skäl i tryckfrihetsförordningens andra kapitel. Och om någon delger massmedia innehållet i en icke offentlig handling så får myndigheten inte efterforska vem vederbörande är och har också vederbörande anonymitetsskydd.

I den allmänna värderingen av offentlighetsprincipen och meddelarfriheten som görs i betänkandet, att de utgör "grundläggande gemensamma värden i svenskt samhällsliv" instämmer jag till fullo. Det är av utomordentlig vikt att "den offentliga verksamheten ligger öppen för medborgarna och för de nyhetsförmedlande organen så att de kan inhämta uupplysningar i skilda angelägenheter efter eget val, oberoende av den information som myndigheterna önskar lämna ut" (s. 214).

EGs grundprinciper är här annorlunda än, ja helt motsatta de svenska. Grundregeln i EG är sekretess och det är upp till myndigheten om den vill lämna ut handlingar även då de inte har sekretess.

Vid en konfrontation mellan dessa principer är det givet att vår offentlighetsprincip och meddelarskyddet försvaras. Så långt är jag enig med majoriteten.

Men majoriteten anlägger väsentligen en formell angreppspunkt på problemet, medan jag menar att problemet är innehållsligt.

Enligt betänkandets "sammanfattande bedömning" i denna del, kan skillnader komma att inträda när det gäller den politiska beredningsoch beslutsprocessen. Den viktigaste är att "underlaget för det offenliga samtalet i lagstiftningsfrågor kan komma att bli magrare än nu, dels genom att de reella förhandlingarna beslutsfattarna emellan - i och utanför rådet - inte förs offentligt, dels på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut torde komma att bli mindre utförliga än vi är vana vid." Det är en skildring av förhållandena inom EG som de faktiskt ser ut och det är dessa och inte allmänna förhoppningar om ökad öppenhet vi har att förhålla oss till.

Också meddelarfriheten står i konflikt med EGs regler. Som majoriteten försiktigt uttrycker saken: "är det inte uteslutet att den

svenska meddelarfriheten på sikt kan skapa spänningar i förhållande till gemenskaperna eller till andra medlemsstater".

Den fråga som konkret står: vad händer en svensk EG-tjänsteman som meddelar något "sekretessbelagt" till en journalist. Skulle han, tvärtemot alla andra EG-tjänstemän, kunna hänvisa till meddelarfriheten? Förvisso "läcks" uppgifter från EG-byråkratin, men det finns också exempel på tjänstemän som "spårats" och bestraffats med böter eller avsked.

Majoritetens slutsats härvid är att "de sekretesskrav som ett EG--samarbete ställer kan tillgodoses utan grundlagsändring" (s. 201). Handlingsoffentligheten får nämligen enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap. 2 § begränsas med hänvisning till rikets "förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation". Åter ser majoriteten till grundlagens formella skal. Syftet med handlingsoffentligheten skulle uppges om vi accepterar de sekretesskrav som ett EG-samarbete ställer.

Inrikespolitik blir utrikespolitik

Problemet härvid är att EG/EU bara delvis är utrikespolitik i traditionell mening. Det som idag är inrikespolitik kommer i växande omfattning att bli EG-politik. I formell mening blir det utrikespolitik, men i reell fortfarande inrikespolitik. Underlag för inrikespolitiskt gällande beslut och lagar kommer alltså att kunna bli föremål för utrikessekretess.

Samma form, ändrat innehåll

En oförändrad lagstiftning gentemot en föränderlig verklighet betyder här en uttunnad lagstiftning. Lagstiftningen står kvar men offentligheten minskar "underlaget för det offentliga samtalet i lagstiftningsfrågor" blir magrare.

Förvisso finns ännu olikheter i EG-ländernas lagstiftning. Men de överlag mycket restriktiva lagarna skadar offentligheten, journalistiken och den information allmänheten får. Rapporteringen sker oftast på makthavarnas villkor - eftersom i flera länder och i EG myndigheter kan styra vilken information de lämnar ut.

Problemen kan också illustreras med förslaget till EG-direktiv angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter. Detta förslag behandlas i detta betänkande (s. 212 ff). Om direktivet genomförs behöver det knappast fordra någon grundlagsändring, då

2 kap. 2 § TF pkt 6 ger möjlighet att sekretessbelägga p.g.a. skydd för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden.

Men tvärtemot majoritetens osäkerhet om direktivet rent faktiskt skulle inskränka offentlighetsprincipen, vill jag hävda, att detta syns vara uppenbart. Om en insamlad personuppgift endast får nyttjas på sätt som är förenliga med det ändamål för vilka de samlats in sätter detta gränser för hur "tredje man" t.ex. en journalist eller annan intresserad kan använda (om han/hon då ens får använda) skatteregistret, fastighetsregistret, bil- och körkortsregistren osv.

Dessutom torde det vara klart att EG knappast kan tolerera att handlingar som på andra ställen i EG är sekretessbelagda skulle få vara offentliga i Sverige. Och kommer det en konflikt inför EG-domstolen om den svenska meddelarfriheten finns all anledning, med tanke både på faktiska rättsfall inom EG liksom det unikt svenska med denna princip, att domstolen kan fatta ett beslut som gör att principen inskränks.

Om offentlighetsprincipen får gälla som hittills för de handlingar som upprättas internt rörande svenska förhållanden så kommer offentlighetsprincipen att rubbas eftersom alltmer som rör interna svenska förhållanden kommer att beslutas av EG.

Detta betyder att utrednings- och beslutsprocess som vi i Sverige nu kan följa mycket noga i framtiden till stora delar kommer att vara hemligstämplad. På grund av att vi i dag inte vet omfattningen av "gemenskapssamarbete" vet ingen idag med säkerhet hur mycket av detta som blir undandraget det offentliga samtalet. Trots att våra lagar till sin bokstav förblir relativt oförändrade.

Svagt hävdad ståndpunkt

När därför statsrådet Dinkenspiel, i sitt inledningsanförande vid öppnandet av Sveriges förhandlingar med EG, allmänt talar om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten som fundamentala principer och omistliga delar av vårt politiska och kulturella arv, som vi gärna delar med oss av, och noterar att:

> De främjar den demokratiska processen, rättsäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för gemenskapen.,

så har han inte försvarat vår nuvarande faktiska möjlighet till offentlighet. Tvärtom: han har slätat över de faktiska skillnader som finns mellan Sverige och EG på detta område.

Starkare lagstiftning

För att vi ska kunna behålla en oförändrad offentlighet skulle behövas en förstärkning av grundlagsskyddet för den principen. Jag har därför ovan förordat att offentlighetsprincipen och meddelarskyddet borde tillhöra områden som icke är överlåtbara. Vidare borde utrikessekretess-undantaget i 2 kap. 2 § TF preciseras så, att det, i händelse av EG-medlemskap, icke skulle gälla EG ärenden med inrikespolitisk verkan.

Ska detta ha någon verkan krävs dock att majoritetens förslag till ny 1 kap. 10 § RF som i sin konsekvens innebär ett grundlagfästande av EG-rätts och besluts överhöghet över svensk lag icke genomförs.

Andra tryckfrihetsfrågor

Ett EG-medlemsskap skulle också beröra en rad andra tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Redan EES-avtalet har påverkat och tänjt på svenska principer. Ett medlemsskap kan betyda ytterligare tänjningar, t.ex. kan som betänkandet poängterar en normkonflikt komma att uppstå mellan det svenska förbudet mot censur av tryckt skrift och EG-rättsakter eftersom EG redan beslutat om direktiv som strider mot dessa områden (s. 225). Majoriteten hävdar då att ett svenskt statsråd har att försvara en svensk ståndpunkt, men konstaterar också att om "gemenskaperna - mot svenska intressen - skulle komma att gå vidare med ytterligare föreskrifter av denna art fordrar en lojal svensk fördragstillämpning att sådana föreskrifter följs."

Jag delar icke en sådan mot EG undfallande hållning. Våra omsorgsfullt genomarbetade tryckfrihetsprinciper borde vara viktigare än lojalitet gentemot EG/EU organen.

Majoriteten föreslår i det kapitel som berör dessa frågor (kap. 10) att TFs 5 kap. 1 § som idag begränsar ägandet av periodisk skrift till svensk medborgare eller juridisk person eller till utlänning enligt särskild lag, ska utvidgas att omfatta också utländsk juridisk person. Detta är en anpassning till EGs regler.

Eftersom denna förändring skulle komma att gälla oavsett ett svenskt medlemsskap eller ej vill jag avstyrka den. Förvisso behövs inom tidningsbranschen mer av mångfald och törhända konkurrens. Men de utländska juridiska personer som skulle etablera eller köpa in svenska tidningar skulle med all sannolikhet vara stora transnationella koncerner. Dessa inköp av svenska tidningar skulle inte främja den totala konkurrensen. Däremot skulle de kunna medföra att

mäktiga ägare kan etablera sig, som kan åsidosätta de goda principer, som Sverige har på detta område.

Riksdagsarbetet i EG

Om Sverige kommer med i EG kommer riksdagens roll att förändras och minska. Riksdagen kommer inte, som nämnts, längre att vara ensam lagstiftare. Den kommer i många fall att få stifta lagar vars innebörd är styrda av EG direktiv, varigenom riksdagen således mister en stor del av sin självständighet. Bara på ett krympande område - ett område som krymper i takt med en ökad EG integration - kommer riksdagen att ha kvar en självständig roll.

Inom en växande del av lagstiftningen kommer i rådet tjänstgörande statsråd att vara den person som utövar Sveriges rösträtt vid lagstiftning. EG innebär alltså en mycket stark förskjutning av makt från riksdag till regering.

Detta borde vara utgångspunkten för diskussionen om riksdagens roll i EG-samarbetet. Uppgiften borde alltså ställas att vid händelse av medlemsskap finna en roll för riksdagen som så mycket som möjligt räddar dess karaktär av att vara folkets främsta företrädare.

Majoriteten väljer emellertid att när riksdagens roll behandlas icke ta detta som utgångspunkt. Dess utgångspunkt är i stället regeringens. Regeringen blir om vad som händer i EG "riksdagens viktigaste informationskälla" (s. 243). Regeringen ska vara skyldig att informera och konsultera riksdagen. Detta kan ske genom öppen information till riksdagen i plenum. Men också genom ett samrådsorgan, en särskild nämnd.

Enligt förslaget ska regeringen inte i någon formell mening vara bunden av denna nämnds ståndpunkter. Men "det är givtvis viktigt" att regeringen tar hänsyn till dem. "Själva poängen med förfarandet från regeringens synpunkt måste ju också ... vara att skaffa sig en viss försäkran om att en förhandlingsuppgörelse i ministerrådet eller något annat EG-organ också accepteras av riksdagen så småningom" (s. 245).

Visserligen är det så att de flesta beslut av ministerrådet gäller, oavsett vad riksdagen anser. Men huvudpoängen med nämnden borde ses ur riksdagens synpunkt, att vara att riksdagen ska kunna styra regeringen.

Nämnden borde alltså ges en betydligt mera aktiv och styrande roll. Den borde när så är möjligt och vid behov se till att ärenden behandlas av riksdagen och i andra fall bör den själv kunna fatta beslut som ska vara vägledande för regeringen.

Val till EG-parlamentet

Om Sverige kommer med i EG bör val till EG-parlamentet ske på ett sätt som garanterar full proportionalitet. Kommitténs förslag på denna punkt kombinerar på ett förtjänstfullt sätt riksproportionalitet med regionala valkretsar. Dock försvagas proportionaliteten genom införandet av en 4 %-spärr. Jag har ansett att valet till EG parlament ska ske utan 4 %-spärr.

Vidare borde alla som stadigt bor i Sverige ha rösträtt, varför den kommunala vallängden borde gälla i detta val.

Folkomröstningen

I betänkandet diskuteras de regler som gäller för folkomröstning. Jag vill understryka att en sådan omröstning ska äga rum i förhållande till ett förhandlat resultat och innehålla ett tydligt ja och nej alternativ, så att väljarna inte utsätts för manipulerande mellanlinjer.

Också i en kommande folkomröstning i EG-frågan är det enligt min mening viktigt att alla som stadigt bor och arbetar i Sverige ges möjlighet att rösta. Därför borde enligt min mening förord givits för att samma vallängd används som vid kommunala val.

Reservation av ledamöterna *Ingvar Svensson* (kds) och *Harriet Colliander* (nyd)

1. Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen har vunnit allmän uppslutning inom de Europeiska Gemenskaperna. Den tillämpas redan inom miljöområdet och har skrivits in i Maastricht-fördraget som en bärande grund för den Europeiska Unionen. Bedömningen torde vara att oavsett hur den fortsatta processen inom Gemenskaperna går kommer denna princip att vara vägledande i utvecklingsarbetet.

Subsidiaritetsprincipen är ett generellt arbetsverktyg i arbetet att bygga upp olika kompetensnivåer i all mänsklig organisation. Principen går ut på att de uppgifter de underordnade gemenskaperna själva klarar av att hantera skall de ha ansvar och beslutskompetens för. De överordnade gemenskaperna skall stödja de underliggande gemenskaperna i att bevara denna kompetens. De uppgifter som de underordnade gemenskaperna inte på ett effektivt sätt kan fylla skall föras upp till överordnade gemenskapers ansvarsområde.

Subsidiaritetsprincipen innebär att bevisbördan alltid vilar på dem som vill beröva en lägre nivå dess funktion och därmed dess frihet och ansvar. Det måste alltså bevisas att den lägre nivån är ur stånd att fullgöra sin uppgift på ett tillfredsställande sätt och att den högre nivån kan göra det mycket bättre.

Principen har sin betydelse som maktfördelningsprincip, men det är viktigt att betona att principen är ett arbetsverktyg och en analysmodell. Den utför inte själva arbetet eller analysen. Enligt vår uppfattning har utredningen inte tillräckligt beaktat eller beskrivit principens egentliga utgångspunkter. Det hade varit en fördel för förståelsen av begreppet.

Dessutom använder utredningen en inadekvat och irrelevant benämning på subsidiaritetsprincipen. Av någon underlig anledning har uttrycket "närhetsprincipen" kommit att uppfattas som en synonym till subsidiaritetsprincipen. Utredningens majoritet har trots påpekande inte beaktat kritiken mot ett sådant uttryck.

Principen är ingen närhets- eller decentraliseringsprincip. Den står egentligen ovanför den typen av "rörelseriktning" som uttrycks med begreppet decentralisering. Subsidiaritetsprincipen kan användas både

som en "närhets-" och "fjärrprincip". Det beror på vilken uppgift som skall utföras.

Begreppet "närhetsprincip" har redan skapat förvirring i den svenska debatten eftersom man kan ha svårt att se det som en uttryck för närhet att Sverige avstår viss suveränitet till organ med säte t ex i Bryssel. Ordet "närhet" ger alltså i detta sammanhang upphov till en rad inadekvata associationer. Man kan med fog anse att den begreppsapparat som en anslutning till de Europeiska Gemenskaperna medför är tillräckligt svår i sig utan att man ytterligare måste förvirra det hela med att använda en felaktig översättning av subsidiaritet.

Av de tolv EG-länderna har elva ansett att subsidiaritet är det användbara och relevanta uttrycket för begreppet. Endast Danmark har översatt principens namn med "närhetsprincipen". Lite tillspetsat kan det anföras att utgången av folkomröstningen om Maastrichtfördraget i Danmark knappast ger belägg för att denna översättning varit till fördel för att skapa förståelse kring själva begreppet. I vilket fall bör denna beteckning inte användas i Sverige.

När man i olika svenska organ började använda den tillplattade danska översättningen av subsidiaritetsprincipen var detta troligen en effekt av slentrianmässighet och bekvämlighet kombinerat med oförståelse för principens rätta innebörd. I takt med att förståelsen för vad principen egentligen innebär borde detta språkbruk rensats ut. Dessvärre har utredningens majoritet inte varit mottaglig för ovanstående relevanta resonemang.

2. Valsystem till EG-parlamentet

Utredningens majoritet har föreslagit att valsystemet till EG-parlamentet skall bygga på en fyraprocentsspärr samt att riksproportionalitet ovanför spärren skall gälla. Fördelningen av mandaten skall ske i tre valkretsar i stort sett enligt samma metodik som gäller för utjämningsmandaten i valet till Sveriges riksdag.

Utredningen bygger på antagandet att Sverige skulle erhålla 25 mandat i EG-parlamentet. Detta är också ett av de svenska kraven i förhandlingarna om ett inträde. EG-parlamentet självt har tagit fram förslag som behandlar även eventuellt nya medlemmar som t ex Sverige. Enligt detta förslag skulle Sverige erhålla 21 platser i EG-parlamentet.

Utredningens majoritet omnämner visserligen detta faktum men gör ingen närmare analys baserat på detta lägre tal. Utredningen borde noggrant analyserat både sämsta möjliga utfall och bästa möjliga för

att få fram under en relevant bedömning av valsystemets effekter i olika situationer.

Vid ett utfall på 21 mandat skulle den naturliga spärren med nuvarande beräkningsmetod ligga över tre procentenheter, en nivå som är högre än spärren till de svenska landstingen. Självfallet blir denna naturliga spärr lägre vid utökat antal mandat.

Enligt vår mening saknas det egentlig anledning att dela in landet i valkretsar med så få mandat. Valkretsindelningen sägs tillgodose behovet av regional nominering. Det låter sig sägas. De tre valkretsregionerna blir dock så stora att det allvarligt kan ifrågasättas om den "lokala" förankringen verkligen blir omfattande. Valen är så pass viktiga att de kommer att uppfattas som en riksangelägenhet och därmed kommer inflytande från partiernas centrala organ att vara mycket stort i nomineringsprocessen.

Systemet med utjämningsmandat i riksdagsvalen bygger på att det finns valkretsar med fasta valkretsmandat. Systemet ingriper därför inte i partiernas nomineringsförfarande utan tillgodoser enbart en riksproportionell fördelning på ett i redan förväg fastställt valkretssystem. I valet till EG-parlamentet föreligger inte denna grund utan majoritetens system har som syfte att ingripa i partiernas nomineringsarbete. Förslaget är alltså en pekpinne till de politiska partierna.

Enligt vår mening bör det ankomma på partierna själva att bygga upp system för nomineringsprocessen. Lagstiftaren har tidigare varit restriktiv vad gäller åtgärder som har till syfte att påverka partiernas nomineringsrätt. Denna inställning bör gälla även nomineringsarbetet till EG-parlamentet. Utredningen borde enligt vårt förmenande ha förespråkat endast en valkrets.

Den jämkade uddatalsmetoden är en mandatfördelningsmetod som i sig innehåller en spärr mot småpartier. När det gäller ett så litet antal mandat som 20-25 stycken är den naturliga spärren tillräcklig hög i sig. Det behövs inga ytterligare spärrmoment.

De skäl som utredningens majoritet anför för en fyraprocentsspärr är tämligen ihåliga.

För det första utgör den nuvarande fyraprocentsspärren till riksdagen inget gudomligt tal utan är en hårdhänt partipolitisk intressekompromiss från 1960-talet, där en av parterna ville ha en lägre spärr för att få med ett då existerande riksdagsparti i ett nytt valsystem medan motparten ville ha en högre spärr för att utestänga ett parti som då befann sig utanför riksdagen.

För det andra kan man konstatera att när sedan valsystemet för landstingen fastställdes valde man en lägre spärrnivå, tre procenten-

heter. Detta skedde åtminstone delvis på grund av den kritik som riktats mot fyraprocentspärren.

För det tredje är utredningsmajoritetens skrivning om att ett lågt valdeltagande kan ge den effekten att en liten del av de röstberättigande lätt kan erhålla mandat, inte något som selektivt kan anföras vad gäller EG-parlamentet. Det gäller generellt. Det saknar alltså relevans eftersom man inte kan förutsätta ett lågt valdeltagande.

Utredningens majoritet anför för det fjärde häpnadsväckande nog att ett spärrsystem skulle "främja största möjliga mobilisering" av väljarna. Det är ett påstående som är gripet ur luften. De empiriska resonemang som kan förekomma i samband med taktikröstning ger inte underlag för entydiga slutsatser i den statsvetenskapliga forskningen. Det är därför märkligt att en statlig utredning skulle kunna använda detta som argument för en viss spärrnivå. Dessutom kan det tilläggas att om taktikröstning förekommer i de svenska riksdagsvalen är det troligen - och det är vår bedömning - därför att det är knutet till möjligheten att påverka regeringsbildningen. Ett sådant argument saknar i så fall relevans för valet till EG-parlamentet.

För det femte torde det vara fullt möjligt att genom en valkartell undanröja de av majoriteten eftersträvade effekterna med valspörren.

Slutligen: oavsett vad man anser om valspärren till den svenska riksdagen så har motivet i förarbetena utgått från två skäl, nämligen önskan om stabila regeringsmajoriteter och syfte att undvika alltför stor partisplittring i riksdagen. Båda dessa motiv föreligger inte i valet till EG-parlamentet. Parlamentet utser inte en parlamentarisk regering och partisplittringen kommer knappast att öka med svenska insatser. De partier som kan tänkas förekomma i Sverige har redan sina motsvarigheter i EG-parlamentet.

För övrigt kan sägas att det i debatten inom EG har förekommit ifrågasättande om Romfördraget verkligen medger de spärrar i valet till EG-parlamentet, vilka finns i några länder.

Det finns enligt vår bedömning därför ingen anledning att ha en högre spärr till valet av EG-parlament än det som den jämkade uddatalsmetoden innebär.

3. Övergångsbestämmelse i fråga om grundlagsändringars ikraftträdande

I fråga om folkomröstning och i specialmotiveringen anges i majoritetens skrivning möjligheten till en övergångsbestämmelse som skulle medge att riksdagen inte fattar beslut om grundlagsföränd-

ringarnas ikraftträdande i samband med de två grundlagsbesluten. I stället skulle det i övergångsbestämmelsen anges att ikraftträdande kan fastställas i särskild lag.

Detta sätt att hantera ikraftträdande av en grundlag är en författningsmässig innovation. Riksdagen skulle alltså i sämsta fall inte vara informerad om när grundlagsförändringar, som man beslutar om, skall träda ikraft. Vi finner det stötande att hantera frågan på det sättet.

Hela upplägget på detta betänkande utgår ifrån grundprincipen att grundlagsförändringar kan genomföras oavsett om Sverige blir medlem i EG eller inte och oavsett vilket resultat en rådgivande folkomröstning ger. Denna inställning borde majoriteten vidhållit även i synen på ikraftträdandet. De grundlagsförändringar som vi föreslår bör självfallet träda ikraft den 1 januari 1995.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten *Bertil Fiskesjö* (c)

1. Grundlagsändringarna i regeringsformen

I RF 1 kap föreslår utredningen, att en ny paragraf 10 införs som generellt anger, att beslutsbefogenheter kan överföras till europeiska gemenskaperna och att de förpliktelser som följer därav skall gälla. i RF 10 kap 5 § införs ett nytt första stycke vari närmare anges de regler som skall gälla för överförande av nya befogenheter till europeiska gemenskapen.

Jag är tveksam till de begränsningar, som angivandet av de europeiska gemenskaperna innebär. Denna begränsning kan ifrågasättas på olika grunder.

Sverige deltar i ett mångskiftande internationellt samarbete och har genom en rad mellanfolkliga konventioner redan godtagit såväl reella som formella begränsningar av den nationella beslutanderätten.

Det kan t ex erinras om att Sverige sedan länge är medlem av Förenta nationerna (FN), vilket bl a innebär att vi i vissa avseenden är skyldiga att följa säkerhetsrådets beslut. Redan vid anslutningen till FN fördes en omfattande debatt om medlemsskapet var förenligt med den då gällande grundlagen, som inte innehöll några bestämmelser om överlåtande av beslutsfunktioner. Det är tveksamt om vårt medlemskap i FN är i överensstämmelse med nu gällande grundlag. Vi har - för att ta ytterligare ett exempel - anslutit oss till Europarådets konvention om medborgerliga fri- och rättigheter liksom en rad andra europakonventioner som tillkommit därefter. Vi har dessutom förpliktigat oss att ställa oss till efterrättelse de domslut, som europarådets domstol avkunnar efter klagomål. Detta är onekligen en form av överstatlighet.

Vidare gäller helt allmänt, att vi måste anses skyldiga att leva upp till åtagandena i ett stort antal konventioner som Sverige som stat undertecknat. De har således blivit en del av rättsordningen.

Hur vi i vårt land - enligt min mening helt riktigt - ser på konven-

tionsförpliktelser kan illustreras med ett färskt exempel, som med stor noggrannhet belystes vid behandlingen av den s k samepropositionen, nämligen vår vägran att ansluta oss till ILO:s konvention om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder. Att vi inte godtog denna konvention begrundades med att vi inte ansåg oss kunna acceptera och förverkliga de äganderättsvillkor som där angavs. Omvänt således: om vi anslutit oss hade vi varit tvungna, att genomföra vad konventionen förpliktigade oss till. Detta är inte något enastående exempel. I en lång rad frågor har resonemang om föreslagna besluts förenlighet med konventionsåtaganden.

Jag är naturligtvis medveten om att ett medlemskap i de europeiska gemenskaperna vad gäller kvantiteten och konkretionen av överstatlighet i mycket har en annan omfattning och karaktär än vad man i övrigt kan referera till. Det kan dock ifrågasättas om detta vid grundlagsstiftning skall vara avgörande. Bör det inte i stället vara de övergripande principerna som skall vara gällande, om vi med fog skall kunna hävda att vi har en gällande och praktikabel grundlag?

Som utredningens genomgång visat har också en del länder löst detta dilemma genom att istället för att hänvisa specifikt till de europeiska gemenskaperna ange mellanfolkliga organisationer som möjliga innehavare av överstatliga funktioner.

Ur lagteknisk synpunkt är det enkelt att göra motsvarande förändring av utredningens förslag i de grundlagsförslag som angetts ovan. I stället för europeiska gemenskaperna kan man således ange mellanfolkliga organisationer, som vårt land anslutit sig till.

Jag har velat framföra dessa synpunkter, därför att jag tycker att den allmänna debatten i de frågor jag berört lämnar mycket i övrigt att önska ur principiell synpunkt. Det är min förhoppning att dessa frågor ytterligare övervägs i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

2. Folkomröstningsinstitutet

Utredningen har haft att behandla de villkor som enligt grundlagen gäller för en kommande folkomröstning om anslutning till EG. Jag har ingen invändning mot den redovisning som ges.

Det är dock enligt min mening en allvarlig brist, att inte denna utredning eller någon annan av de utredningar, som nu överväger grundlagsfrågor, har fått direktiv att behandla reglerna för folkomröstningsinstitutet som sådant. Jag har tillsammans med partikollegor i många år i riksdagsmotioner krävt, att folkomröstningsinstitutet

skall ses över och angett riktlinjer för hur det borde vara. Vad gäller de mera utförliga resonemangen och motiveringarna hänvisar jag till dessa motioner. Även till årets riksmöte har vi framfört specificerade krav.

Anledningen till, att jag här finner det befogat att mera allmänt ta upp frågan om folkomröstninginstitutets utformning är, att utredningen har haft att bedöma hur olika former av folkomröstning kan användas inför avgörandena i EG-frågan. Därmed har enligt min mening än en gång klart belysts hur otillfredsställande de nuvarande reglerna är.

Beslutande folkomröstning kan således enligt de regler som gäller endast anordnas i enlighet med bestämmelserna om folkomröstning i grundlagsfrågor. Det gäller även frågan om medlemskap i EG. Beslutande folkomröstning i den meningen, att medborgarna kan säga nej till ett av riksdagen antaget förslag måste således anordnas samtidigt med valet 1994. Nästa möjlighet kommer först 1997. Om en beslutande omröstning skall äga rum i samband med valet 1994 måste - enligt särskilda regler - förslaget läggas i riksdagen i december 1993.

Alla andra folkomröstningar är enbart rådgivande. Vad dessa skall gälla och hur de skall utformas bestäms av riksdagen genom en särskild lag. I realiteten avgörs omröstningens utformning genom förhandlingar mellan partierna. Fler än två alternativ kan förekomma. Så var det i omröstningarna om ATP och kärnkraft.

Med den nuvarande ordningen kan det för väljarna vara oklart vad omröstningen egentligen gäller och utfallet av omröstningen kan - som t ex kärnkraftomröstningen väl illustrerar - leda till långlivade tvister om tolkningen av utfallet.

Det borde därför enligt min mening införas nya regler i grundlagen om beslutande omröstning även i andra frågor än sådana som gäller grundlagen, för att möjliggöra att folkomröstningar kan användas på ett smidigare sätt och med kortare varsel än vad som nu gäller och utan att oklarheter om utfallet behöver uppstå.

Särskilt yttrande av ledamoten *Håkan Holmberg* (fp)

Utrikessekretessen

Som utredningen framhåller finns många skäl att se över den svenska utrikessekretessen i samband med en svensk anslutning till EG, i syfte att se till att utrikessekretess inte kommer att tillämpas i ärenden som rör svenska inre förhållanden.

Enligt min mening bör en sådan översyn dessutom innebära att frågan om införande av s.k. rakt skaderekvisit för utrikessekretessen prövas. I dag gäller s.k. omvänt skaderekvisit för regeringen och utrikesrepresentationen, d.v.s. sekretess gäller "om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att detta stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet". Sekretess är alltså huvudregel.

För övriga myndigheter gäller redan rakt skaderekvisit, d.v.s. sekretess skall tillämpas endast "om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs". Offentlighet är då huvudregel. Det som skall motiveras är sekretessen - inte offentligheten. Detta är också den ordning som bäst ansluter till offentlighetsprincipen.

Särskilt yttrande av experten *Inger Schörling* (mp)

Min mening är att de föreslagna grundlagsförändringarna i 1 kap. RF och 10 kap § 5, gör att vi överlämnar beslutsbefogenhet och bestämmanderätt till EG/EU i den utsträckning att Sverige i princip upphör som suverän nation, att demokratin urholkas och grundläggande medborgerliga rättigheter som offentlighetsprincipen inkluderande meddelarfriheten, utsätts för påfrestningar som senare kan visa sig betyda att de måste överges. EG-rätten står över Sveriges lagar och även grundlagarna. Svenska domstolar får bindande förhandsbesked från EG-domstolen.

Jag anser att en avgränsning för det överlåtbara området måste göras. För det första har redan beslutsbefoghet överlämnats i sådan omfattning vid inträdet i EG/EU att en ytterligare överlåtelse ovillkorligen måste underställas svenska folket. För det andra är det viktigare att säkerställa att demokratiska spelregler följs, än att som utredningen argumenterar, inte göra avgränsningar för att undvika framtida konflikter med gemenskapsrätten.

Utredningens uppfattning att det knappast är möjligt att i sak ange eller räkna upp de befogenheter som överlåts kan jag instämma i. Vad som däremot låter sig göras är att precisera vilka beslutsbefogenheter vi *inte* överlämnat. En bra hjälp vid en precisering är den aktuella sammanställningen av regeringens och socialdemokraternas krav om undantag från EG:s regelverk och grundlagar.

Inledning

Jag vill inledningsvis deklarera att jag är emot att Sverige ansluts till EG/EU, och kan därför inte ställa mig bakom de föreslagna ändringarna av grundlagarna. Motiveringar för avvikande mening redovisas kapitelvis.

Jag tycker att utredningen klart beskriver vad ett medlemskap i EG/EU innebär, och vilka ändringar av grundlagarna som krävs för att Sverige ska kunna fullfölja de förpliktelser som följer därav. Tyvärr gör omfattningen på utredningen och det ibland svåra juridiska språkbruket, att den knappast blir den "bästsäljare" hos svenska folket som ämnet förtjänar.

Under utredningens gång har ett omfattande material tagits fram som belyst svåra frågeställningar. I vårt uppdrag har det juridiskt-

tekniska betonats, jag saknar dock ett mer övergripande resonemang om demokratin. Det finns självfallet ett klart samband mellan självständighet och demokrati. Menar vi att vi har folkstyre enligt 1 kap. regeringformen, och att "all offentlig makt utgår från folket", måste vi se allvarligt på konsekvenserna för medborgarna i ett litet land som Sverige om vi överlämnar beslutsbefogenhet i den omfattning som ett EG/EU-medlemskap innebär. Det blir inte mycket kvar att använda sin rösträtt till.

Den svenska författningen, regeringformen från 1974, är en jämförelsevis modern grundlag. Den ska spegla de verkliga förhållandena för rättsläget i vårt samhälle och maktförhållandena mellan offentliga organ. Regeringsformen är också mycket omfångsrik och detaljerad. Flera av de grundlagsexperter som deltog i textförfattandet hävdar att tanken bakom de detaljerade reglerna var att se till att inte regeringen gavs allför stor makt. Dessutom uttrycker förarbetena till lagtexten tydligt hur bestämmelserna ska tolkas.

Den strategi som utredningen valt, få ändringar och en portalparagraf, kan kritiseras med argument att grundlagarna inte faktiskt speglar den verklighet som råder och att detta skulle kunna få effekten att den starka ställning som regeringformen har idag kommer att urholkas. Enligt min uppfattning blir dock effekten *ändå* densamma *oberoende* av vilken konstruktion av grundlagsförändringen man väljer - överlåten suveränitet kan ej ifrågasättas, EG rätten står alltid över de nationella lagarna och även grundlagarna.

Jag har därför förordat att man åtminstone borde ha preciserat och klart avgränsat vad överlåtelsen av beslutsbefogenhet avser.

Inom EG:s medlemsländer råder en helt annan rättstradition. Många har en gammal och generellt skriven författning som varken domstolarna eller folket fäster sådan stor vikt vid. Domstolarna har en helt annan ställning med stort mått av lagprövning, något som inte är vanligt hos oss. Mot den bakgrunden blir det lättare att förstå hur EG domstolen fått en sådan stark ställning inom gemenskapen och hur den gjort möjlig en mer långtgående integration än avsett, genom att tolka traktat och regelverk i integrationsvänlig riktning. Juristernas påverkan på de politiska skeenderna inom EG/EU är därför stor.

En avgörande skillnad mot andra internationella avtal som Sverige har ingått är att de oftast transformerats till svensk lag. Dvs internationella överenskommelser har införlivats med svensk rätt genom riksdagens beslut och omarbetats till svensk författningstext. Så är det inte med EG-rätten där förordningar blir direkt bindande för medlemsländerna och dess medborgare och *får* varken transformeras

till eller inkorporeras i nationell rätt.

Prof. Erik Holmberg och prof. Nils Stjernqvist m fl, som till utredningen redovisat sina synpukter, menar att det blir en kulturkrock när två helt olika rättssystem möts!

I utredningen nämns mellanstatliga överenskommelser och folkrättsliga avtal i samband med EG-medlemskapet, som kan ifrågasättas. Ninna Rösiö på svenska delegationen i Bryssel skriver i ett anförande/artikel 92 01 22, om EG-domstolen att "vi har definitivt lämnat den rent folkrättsliga sfären för mellanstatliga överenskommelser, när den överstatliga domstolen kan åstadkomma att de nationella myndigheterna lyder den och inte sin egen rättsordning".

Göran Lysén, docent i folkrätt, skriver i boken EG och dess institutioner angående EG-domstolens roll: "Av de folkrättsliga fördragen har Domstolen skapat en fristående rättsordning, som inte är folkrätt och inte är nationell rätt utan EG-rätt med en federativ karaktär och funktionellt integrerad med medlemsstaternas rättsordningar" (sid. 72).

Man kan säga att det är bara stater som kan utveckla egna rättsliga grundvalar. Därmed har också EG ändrats från att vara ett statsförbund till att bli en förbundsstat.

Så förutom de traditionella skillnader som finns mellan Sverige och EGs medlemsländers rättssystem, utgör EG i sig en ny rättsordning vars subjekt utgörs inte bara av medlemsländerna utan också av dess medborgare.

Kapitel 1. Europeiska gemenskapernas institutioner och rättsliga karaktär

Det Europeiska Rådet - inte att förväxla med Europeiska Gemenskapens råd - som består av medlemsländernas regeringschefer, beskrivs allför kortfattat i utredningen. Efter unionsfördraget i Maastricht erkänns Europeiska Rådet som det högsta samlande officiella EG-organet. På dess toppmöten kan inte bara beslut tas som har sin grund i existerande traktater, utan regeringscheferna kan även föra in nya ämnen till unionen. Enligt artikel C i unionstraktaten har unionen:

"en gemensam institutionell ram, som garantar sammanhang och kontinuitet i de åtgärder som vidtas för att nå målen, medan gällande gemenskapsrätt samtidigt iakttas och byggs ut."

"Den här meningen är inte särskilt lätt att begripa, men det kan visa

sig att den blir en av den nya unionstraktatens viktigaste meningar" (Jens Petter Bonde, Europeiska unionen sid. 17).

Med institutionell ram menas att EG-organen nu anses vara unionsmyndigheter, *vars kompetens inte begränsas utan de kan också handla på områden där man inte har formell grund.*

I artikel D står det att Europeiska rådet ska fastställa "överordnade politiska riktlinjer" och ge "Unionen den framåtriktade rörelse som är nödvändig för dess utveckling". Hur besluten ska fattas framgår inte! Därmed sätts också *legalitetsprincipen* ur spel. Samtidigt har ökade möjligheter getts att använda Romfördragets artikel 235. Den tidigare begränsningen att kunna enhälligt besluta om åtgärder som traktaten inte legitimerar, men som är ett mål inom *gemensamma marknadens* område har ändrats. Begränsningen till att gälla marknaden och därmed *ekonomiska* gemenskapen finns inte längre och det är fritt fram att använda artikeln till vad som helst. *Kvar är begränsningen att syftet skall finnas i Romfördragets artikel 3 som i sin nya utformning innehållar alla politiska ämnesområden, utom kyrkopolitiken.*

Subsidiaritetsprincipen (avsnitt 1.2.5)

Denna princip som införts i Maastrichtfördraget, artikel 3b, har i svensk översättning fått den missvisande översättningen "närhetsprincipen". Om något är subsidiärt utgår man vanligtvis ifrån att det handlar om något i *andra hand*, och inte om närhet. Eftersom den numera vedertagna svenska översättningen enligt min mening är en felöversättning vore det mer korrekt att i text använda enbart subsidiaritetsprincipen.

Viktigast är naturligtvis hur man tolkar *innebörden* av principen. I utredningens kap. 1.2.5 redovisas att subsidiaritetsprincipen enligt Maastrichtfördragets text endast gäller de områden där gemenskapen inte har exklusiv kompetens, vilka för närvarande utgörs av eliminerandet av hinder för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, en gemensam handels- och jordbrukspolitik, allmänna konkurrensregler, skydd för fiskeriresurser och väsentliga element i transportpolitiken. Dessutom kommer inom det framtida ekonomisk-monetära samarbetet och unionsbygget med alla dess områden, nya exklusiva kompetenser att uppstå.

I Edinburgh den 11-12 december 1992 gjordes klart att subsidiaritetsprincipen kan användas om det inte strider mot unionens målsättning eller hindrar att inre markanden genomförs, samt inte dess

användning utgör dolda handelshinder.

Vidare fastslogs även att principen inte ska ha direkt effekt och att det är *EG-domstolen som skall tolka principens närmare innebörd.* I det sammanhanget hade det varit intressant, och relevant, om utredningen redovisat hur EG-domstolen hittills tolkat den i utredningen nämnda "begränsade närhetsprincip", dvs enskilda medlemsländers möjligheter att föra en självständig miljöpolitik, enligt artikel 130r i Romfördraget.

Några exempel och prejudikat:

- Titandioxid-fallet, vilket innebar att ministerrådet inte fick besluta om att ett enskilt land kunde förbjuda miljöfarliga kemikalier. EG domstolen beslutade att miljömålet *inte skulle avgöras enligt artikel 130r utan enligt artikel 100a om marknadens varuregler.*
- Vallonien-fallet, nej till importförbud av miljöfarligt avfall.
- Pentaklorfenol-fallet, EG-domstolen upphävde ett tyskt förbud om importstopp av miljöskäl för träimpregneringsmedel som innehåller dioxinhaltig pentaklorfenol.

Dessa fall visar att EG och EG-domstolen har redskap för att göra klart för medlemsländerna att man inte tänker tillåta några avvikelser som kan hindra varors frihet. Sen kan fördragstexter innehålla hur många och svepande formuleringar om subsidiaritetsprincipen som helst.

Kapitel 3. Vissa principiella frågor om regeringsformens förhållande till gemenskapsrätten

Utredningens förslag till en ny "portalparagraf" som innebär att Sveriges lagar och grundlag, underställs EG-rätten och som läggs till sist i 1 kap. RF kommenteras under kapitel 6, om överlåtelse av beslutsbefogehet RF 10 kap. 5 §, eftersom den är förutsättning för tillämpning av portalparagrafen.

I den sammanfattning som utredningen gör över kapitlet borde ha stått att förslaget innebär att vi vid ett medlemskap får leva med "dubbla" författningar. Gemenskapsrätten kommer att gälla i Sverige och ha företräde framför den svenska författningen utan att hämta sin legitimitet och övergripande normer ur denna.

Utredningen menar att "Det måste finns utrymme för Sverige att som fullvärdig medlem fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att det fodrar återkommande grundlagsändringar. Vi vill

i det sammanhanget påminna om att överenskommelser om fördragsändringar fordrar ratifikation av varje enskilt medlemsland."

Jag tycker att det här borde framgå tydligare att Sverige blir medlem i Europeiska Unionen enligt Maastricht-fördraget och att EG har gjort absolut klart att man inte acceperar några permanenta undantag. Den "förhandlingslinje" med önskemål på en rad undantag från Maastricht-fördraget som Sverige presenterat står i bjärt kontrast till EG-avin och de uttalanden som EG företädare gör. Samma vecka som detta skrivs, onsdagen den 10 februari, uttalade EG-kommissionens ordförande Jacques Delors: "nya medlemmar måste acceptera EG:s hela regelverk, hela unionsfördraget och ingenting annat än unionsfördraget". Han tillade för säkerhets skull att de danska undantagen var en sorts bonus för lång och trogen tjänst. Dessutom har det visat sig att de danska undantagen egentligen inte är några beständiga undantag. Enligt en nyligen presenterad engelsk forskningsrapport som studerat innebörden av undantagen har de ingen formell betydelse (mer taktisk-politisk) och gäller inte längre än till 1996.

Maastricht-fördraget eller unionstraktaten är en laglig grund för uppbyggnaden av en unionslagstiftning. Endast på bestämda områden som t ex en utvidgning av unionsmedborgarskapet krävs det att de enskilda ländernas parlament *ratificerar* utvidgningen.

"Befogenheterna att utvidga unionen har en oklar och suddig karaktär, vilket innebär att man kan gå mycket långt med att använda dem" (Jens-Peter Bonde, Europeiska Unionen 1992).

Dvs, det Europeiska rådet kan som tidigare nämnts, fatta de beslut om att ge "Unionen den framåtriktade rörelse som är nödvändig för dess utveckling". *Men hur besluten ska fattas stadgas inte.*

Kapitel 4. Statsskickets grunder vid ett EG-medlemskap 1 kap. RF

4.1 Demokrati som princip.

Grunden för vårt statsskick sammanfattas i RF 1 kap. första paragrafen, "All offentlig makt utgår från folket." Folkstyrelsen bygger på fri åsiksbildning, allmän rösträtt, representativt och parlamentariskt statsskick, kommunal självstyrelse och lagbundenhet i offentlig maktutövning.

Utredningen har i sammanfattningen av kap. 4 kommit till den slutsatsen att riksdagens ställning som centralt statsorgan försvagas

och den kommunala självförvaltningen begränsas, men att grunddragen "alltjämt kommer att äga sin giltighet" om Sverige ansluter sig till EG-samarbetet. Jag delar inte denna slutsats.

All offentlig makt kommer inte att utgå från folket - detta är uppenbart och brukar kallas det "demokratiska underskottet". Dvs, beslutsrätten överlämnas till icke folkvalda organ inom EG:s institutioner. Makten kommer att avlägsna sig mycket långt från folket. EG har inte någon offentlighetsprincip - skulle det ens vara möjligt - när effektivitet går före demokratisk kontroll, och man kan fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att styra 350 miljoner människor på ett demokratiskt sätt?

Författaren Anders Ehnmark har uttryckt det enligt följande: "Idén om ett statsförbund står mot idén om en förbundsstat. Ska stormaktsdrömmar betalas med demokratiförluster, eller demokratin betalas med stormaktsförluster. Man kan inte få allt. Man måste välja."

EG:s medlemsländer är demokratier men EG självt är odemokratiskt och inte uppbyggt efter de kriterier som man kan ställa på en demokratisk organisation.

I utredningens text citeras (sid. 101) artikel F1, i Maastricht-fördraget att unionen "skall respektera den nationella identiteten hos medlemsstaterna, vars statsskick grundas på demokratins princip".

Under samma artikel F, men punkt 3, står: "unionen skaffar sig de nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik" (översättn. från danska).

Jag tolkar det som att *EG naturligtvis respekterar den nationella identiteten och statsskicket - så länge de inte strider mot unionens mål och genomförande.*

Att "all offentlig makt utgår från folket" kommer att fortsättningsvis äga sin giltighet om vi blir medlemmar i EG/EU är verklighetsförvanskning!

Vid inträdet i EG/EU *förbinder* vi oss att arbeta för de mål gemenskapens grundlagar och traktat fastställt. Så t ex när det gäller det *gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet* som ministerrådet fattar övergripande beslut om på grundval av de riktlinjer Europeiska Rådet fastställt. I Maastricht-fördraget art. J1, förbinder sig medlemsstaterna att "aktivt och förbehållslöst stödja Unionens utrikes- och säkerhetspolitik på grundval av en hållning som präglas av lojalitet och ömsesidig solidaritet" och att "avstå från varje handling som strider mot Unionens intressen eller som kan skada den effektivitet som hänger ihop med en sammanhängande enhet i

internationella sammanhang. Rådet ser till att dessa principer iakttas."

I traktaten står även att de viktigaste utrikespolitiska besluten skall fattas enhälligt. Men till detta finns en följdsats genom en förklaring till protokollet "Konferensen är överens om att medlemsstaterna beträffande rådsbeslut, som kräver enhällighet, i största möjliga utsträckning undviker att förhindra ett enhälligt beslut, om det finns en kvalificerad majoritet för detta beslut."

I praktiken blir det svårt för små länder att använda vetorätten.

I utredningen på s. 103, sägs att "riksdagens verksamhetsområde utvidags ... ett sådant medlemskap". Verksamhetsområdet kanhända utvidgas men detta har inget med inflytande att göra. Tvärtom kommer riksdagens ställning att försvagas, makt och befogenheter att överlåtas till regeringen och till EG:s institutioner.

4.2 Den offentliga maktutövningens lagbundenhet.

Den offentliga makten ska utövas under lagarna, dvs den ska vara normbunden och utövas enligt bestämda och på förhand fastlagda kriterier. Så är det i Sverige idag.

Men EG-domstolen dömer inte bara med utgångspunkt i lagarnas text och förabeten, EG-domstolen *tolkar* texter och dömer därefter. Domstolen har nu också fått rätt att utkräva böter för de länder som inte rättar sig efter en dom.

Som konstaterats under kap. 1, är gemenskapsrätten om man utgår från Maastricht-fördraget långt ifrån normbunden. Befogenheter att utvidga unionen och hur sådana besluts fattas är oklara, legalitetsprincipen har i princip satts ur spel och genom fördraget har EG-organen blivit unionsmyndigheter och fått en institutionell ram *vars kompetens inte begränsas utan de kan också handla på områden där man inte har formell grund.*

Jag delar inte utredningens uppfattning att gemenskapsrätten i hög grad är normbunden. Det finns risk för att andemeningen i 1 kap 1§ RF, att den offentliga makten skall utövas under lagarna, kommer att äventyras.

4.3 Den kommunala självstyrelsen

Den utformning den föreslagna nya paragrafen i 1 kap. RF fått är tillräcklig för att gemenskapsrätten även ska binda kommuner och deras folkvalda företrädare. På sid 106 i utredningen redogörs bl a för hur staten kommer att bära det fulla ansvaret för de kommunala finanserna, som kan tvinga staten att utfärda föreskrifter för den

kommunala ekonomin. Det kommer bl a att ställas krav på nivåer för statens budgetunderskott och statsskuld inom ramen för den ekonomiska och monetära unionen. På sikt kan den kommunala självbestämmanderätten komma att inskränkas till den grad att den knappast kan sägas äga sin giltighet längre.

En begränsning har redan gjorts EES-avtalet i och med att regeringen fått möjlighet att upphäva kommunala stödbeslut.

Frågan är också huruvida inskränkningrna står i strid med den konvention om kommunalt självstyre som Sverige har undertecknat. (Prop.1988/89:119 europeiska konventionen om kommunal självstyrelse). Bl.a. sägs i propositionen: "I själva verket är konventionen ett uttryck för övertygelsen, att graden av kommunal självstyrelse kan betraktas som ett kriterium på äkta demokrati". Konventionen ålägger parterna att tillämpa grundläggande regler som "garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende" (sid. 20).

Idag finns brister i kommunernas tillämpning av gällande lagar. För att komma tillrätta med detta har regeringen nu föreslagit att "tjänstemannaansvar" skall gälla även för förtroendevalda i kommunerna. Böter eller vitesförläggande ska kunna komma ifråga om politikerna inte följer lagar och föreskrifter. Förslaget kan bli positivt för bl.a. miljö- och sociala verksamhetområden. Men man kanske bör fundera på viken effekt ett sådant förslag kan få på den kommala självbestämmanderätten i ljuset av ett EG-medlemskap (även EES). Blir det ett redskap för regeringen att säkerställa att gemenskapsrätten lojalt tillämpas av kommunpolitikerna?

4.4 Det demokratiska styrelseskicket i framtiden

Jag delar utredningens uppfattning att vi går mot en globalisering. Min utgångspunkt är dock annan än utredningens. Jag anser att EG/EU är ett supermaktsbygge som inte har någon förutsättning att bidra till att lösa de övergripande problemen. Vi står inför en gigantisk utmaning för att klara den globala kris som vi står inför, med miljöförstöring, befolkningstillväxt och snedfördelning av jordens resurser, med svält, krig och fattigdom i kölvattnet.

Miljöförstöringen i de gamla östländerna med förgiftade odlingsjordar och radiaksmittade områden har vi antagligen inte sett den fulla vidden av ännu. För att kunna åstadkomma några lösningar på dessa framtidsproblem är staterna med all sannolikhet tvungna att acceptera bindande och överstatliga beslut. Den enda organisation som idag naturligt kan få, och ta ett sådant ansvar, är FN.

Europas ledande politiker borde därför istället för att bygga en union vars syfte är tillväxt för de västeuropiska länderna, som kan öka spänningarna, sträva efter ny modell i samarbete med FN och det internationella samfundet, för att minska de sociala och politiska spänningarna i *hela Europa*, mellan nord och syd, och för att reparera och motverka ytterligare miljöförstöring. *De nordiska länderna skulle kunna visa vägen för en sådan ekologisk, social- och fredspolitisk organisation.*

Kapitel 5. Grundläggande fri- och rättigheter. 2 kap. RF

Jag delar inte till alla delar den uppfattning som kommer till uttryck i sista meningen i sammanfattningen, att det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet inte står det svenska efter. Enligt min mening utgör offentlighetsprincipen och meddelarfriheten *väsentliga* delar av det svenska grundläggande fri- och rättighetsskyddet, som helt saknas i gemenskapsrätten. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten skyddas inte heller av Europakonventionen (se även under kap. 9 och 10).

De *undantagslösa* fri- och rättigheterna kan om EG:s rättsakter så kräver, komma att inskränkas genom en ändring i 2 kap. RF (utredningen s 146).

I mitten på 70-talet då frågan om ändring av 2 kap. RF kom upp - den gången gällde det förbud mot överlåtelse av befogenhet att begränsa fri- och rättigheterna till internationella organ, skrevs i prop.1975/76:160, "I ett samhälle som vårt där den politiska makten bygger på mandat från folket är det givetvis nödvändigt att allmänheten kan få en sådan inblick i de offentliga angelägenheterna att underlag skapas för diskussion och beslut om lagstiftning eller andra åtgärder som påverkar utvecklingen."

Utvecklingen inom EG/EU såsom den kommer till uttryck i Maastricht-fördraget är mycket långtgående och hur en vidare utveckling blir kan vi bara spekulera om. Under 5.4 görs en bedömning av vilka begränsningar av fri- och rättighetsskyddet som skulle kunna fattas: ökad tystnadsplikt och sekretess, omfattande kontrollmekanismer med redovisningsskyldighet och husrannsakan, kroppsvisitation, förtrolig meddelelse. Vidare i samband med ekonomiskt-monetärt samarbete regler med inverkan på strejk- och lockouträtten.

I Sverige står konstitutionen för lagar och bestämmande av fri- och rättigheter - i EG/EU är det domstolen. Ur demokratisk synpunkt

måste detta anses minst sagt främmande och tvivelaktigt.

Den praxis som har växt fram i EG-domstolen framstår som oprecis och motsägelsefull, olika tolkningar förekommer. Inte heller ger denna praxis underlag för att man ska kunna säga vilka grunder för begränsningar av fri- och rättigheter som anses acceptabla.

I utredningen under 5.2 redovisas Maastricht-fördragets art.F.2 "unionen skall respektera grundläggande rättigheter som allmänna gemenskapsrättsliga principer, sådana dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, undertecknat i Rom den 4 november 1950, och sådana det framgår av medlemsstatermas gemensamma konstitutionella traditioner."

Jag vill påminna om att under samma artikel F. men punkt 3, sägs "unionen skaffar sig de nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik".

I kapitlet under 5.3.4. behandlas även äganderätt och näringsfrihet, och EG-domstolens försiktiga syn på nationella rättigheter av detta slag. Här nämns att Fri- och rättighetskommitténs utredning överväger att ge äganderätten grundlagskydd. Jag kan inte bedöma ifall allemansrätten från EG-domstolens perspektiv skulle "bli mindre värd" ifall äganderätten får grundlagsskydd, men det kan vara värt att notera att det skrivits riksdagsmotioner, som ansett det nödvändigt att i så fall även grundlagsskydda allemansrätten.

Kapitel 6. Överlåtelse av beslutsbefogenhet

Utredningen konstaterar att den föreslagna nya EG-paragrafen i kap.10 § 5 innebär att Sveriges medlemskap i gemenskapen även kan inkludera hela Maastricht-fördraget och dess olika faser. Dvs, även den tredje fasen med ekonomisk och monetär union, som automatiskt inleds 1999, och utrikes- och säkerhetspolitiken.

När det gäller utrikes- och säkerhetspolitiken art. J, är den del som gäller försvaret undantaget från de beslutsregler som övrigt gäller (artikel J.4.3) men utan att det anges *vilka* beslutsregler som ska gälla.

Jag delar inte utredningens uppfattning, att avstå från att ge någon formell begränsning av det överlåtbara området. Tvärtom anser jag att en avgränsning för det överlåtbara området *måste* göras. Detsamma gäller för begränsning till rätt till överlåtelse i fråga om stiftande av grundlag och begränsning av fri- och rättigheterna, enligt 2 kap. RF.

För det första har redan beslutsbefoghet överlämnats i sådan omfattning vid inträdet i EG/EU (enl ovan) att en ytterligare överlåtelse ovillkorligen måste underställas svenska folket. För det andra är det *viktigare att säkerställa att demokratiska spelregler följs, än att som utredningen argumenterar, inte göra avgränsningar för att undvika framtida konflikter med gemenskapsrätten.*

Utredningen säger:" det är knappast möjligt att i sak ange eller räkna upp de befogenheter som överlåts" (sid.143). Jag inser svårigheterna med detta. Vad som däremot låter sig göras är att precisera vilka beslutsbefogenheter vi *inte* överlämnat. En aktuell sammanställning finns i regeringens och socialdemokraternas krav om undantag från EG:s regelverk och grundlagar.

När det gäller *formerna* för överlåtelse, både vad gäller överlåtelse i samband med anslutningen till EG/EU och framtida beslut om överlåtelse, anser jag att nuvarande beslutsordning enligt kap. 10 § 5 första stycket skall behållas. Enligt utredningen kan det nuvarande svenska beslutsförfarandet utgöra en fördröjande faktor i integrationsarbetet. Det kan vara värt att påminna om att tidigare grundlagsförfattare ansåg denna "fördröjande faktor" just vara finessen bakom beslutsformen.

När det gäller överlåtelse i samband med anslutningen till EG/EU förutsätter jag riksdagen följer folkviljan och folkomröstningsresultatet och därför finns ingen anledning att tillfoga någon övergångsbestämmelse.

Utredningen anser att de faktum att beslut fattas i riksdagen med kvalificerad majoritet och att framtida fördragsrevisioner måste ratificeras av samtliga medlemsstater, skulle ge garantier för att svenskt deltagande i en fortsatt integration inte kommer att gå längre än det råder politisk enighet om. Jag vill då bara hänvisa till dagens situation där den politiska ledningen - och riksdagsmajoriteten - angående anslutningen till EG/EU, har en annan uppfattning än en majoritet av svenska folket. Dessutom skulle en ratificering av en fördragsändring kunna ske med enkel majoritet i riksdagen, i det fall den inte kräver grundlagsändring, och väljarna kan i så fall sakna möjlighet att i val eller genom folkomröstning ta ställning till frågan.

Jag vill åter framhålla att befogenheterna att utvidga den nya unionstraktaten är mycket oprecisa och oklara, vilket gör att man kan gå långt med att använda dem, utan att formellt ändra traktaten och utan att medlemsländerna behöver godkänna, ratificera, förändringarna.

6.3.3 Till vem kan överlåtelse ske?

Enligt grundlagen kap. 10 § 5 kan överlåtelse av beslutsbefogenheter i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete.

Jag har i utredningen ifrågasatt dels hur a) mellanfolklig organisation skall definieras och dels hur b) fredligt samarbete skall tolkas.

a) "av de folkrättsliga fördragen har Domstolen skapat en fristående rättsordning, som inte är folkrätt och inte internationell rätt utan EG-rätt med en federativ karaktär och funktionellt integrerad med medlemsländernas rättsordningar" (G. Lysén, EG och dess institutioner, sid. 72) Dessutom skiljer sig EG/EU-avtalet från mellanfolkliga avtal bl a genom att avtalet:

- inte kan sägas upp
- utövar makt direkt över individerna inte bara över staten

Eller som Ninna Rösiö på svenska delegationen i Bryssel uttryckt det "vi har definitivt lämnat den rent folkrättsliga sfären för mellanstatliga överenskommelser, när den överstatliga domstolen kan åstadkomma att de nationella myndigheterna lyder den och inte sin egen rättsordning".

b) Utredningen konstaterar att kravet på den organisation till vilken överlåtelse sker skall ha till syfte att främja fredligt samarbete, inte medger att beslutsbefogehet överlåts till organisation med enbart militärt syfte. Däremot sägs att en organisation för såväl fredligt som militärt samarbete inte berörs i förarbeterna till paragrafen. Så länge det fredliga samarbetet är organisationens huvudsakliga syfte torde emellertid inte militära inslag i den hindra överlåtelse.

Men enligt förarbeterna (prop 1964:140, s 132 f) sägs ingenting om *enbart* militärt syfte, utan "endast sådana internationella organisationer, som har till syfte att främja *mellanfolkligt samarbete på fredliga verksamhetsområden*, bör i ramstadgandet upptagas såsom potientiella utövare av konstitionella befogenheter. Delegation av dylika befogenheter till *internationell organisation med militärt syfte* faller därmed utanför ramstadgandets tillämplighetsområde." (min kurs.)

Frågan om tolkning av paragrafen har naturligtvis inte någon större tyngd eftersom paragrafen inte kommer att gälla i förhållande till EG/EU, den nya EG-paragrafen innehåller ingen begränsning, men det kan vara värt att notera hur olika tolkningar kommer till uttryck i frågan till vem överlåtelse kan ske.

Kapitel 7. Rättskipning och förvaltning

"Portalparagrafen " i kap.3 om gemenskapsrättens företräde gäller även för domstolar och rättstillämpande myndigheter.

Högsta domstolen kommer inte längre vara Högsta domstolen. Över dem kommer EGs grundlagar, EU-traktat, förordningar, EG-domstolens tolkning av gemenskapsrätten och bindande förhandsbesked att stå.

Just förhandsbesked med bindande verkan från EG-domstolen måste anses strida mot domstolarnas nuvarande funktion. Det är nytt för svensk rättstradition och påverkar givetvis i hög grad de rättstillämpande organens oberoende och självständighet.

Förvaltningsmyndigheters oberoende ställning lämnas med en rad frågetecken, bl a om skyldigheten, eller rätten, att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen för att tolka gemenskapsrätten. Frågetecken finns även för den dubbelställning en tjänsteman vid en förvaltning kan få som först som ombud för regeringen medverkat i tillkomsten av en gemenskapsrättslig regel och sedan som företrädare för myndigheten tillämpar regeln i enskilt ärende. En särskild utredare har att belysa frågor som rör statsförvaltningens samverkan med regeringen vid ett medlemskap.

Den svenska traditionen med skriftliga lagförarbeten kommer att påverkas. Det är svårt att säga i vilken mån detta kommer att påverka rättssäkerheten. Men några skriftliga förarbeten av det slag som finns i Sverige förekommer knappast inom EG och de svenska rättillämpande organen kommer att ställas inför omställningsproblem på grund härav.

Kapitel 9. Allmänna handlingars offentlighet. Meddelarfrihet

Offentlighetsprincipen har varit en central del av det svenska samhället i över 200 år. Den är grundläggande för det öppna, demokratiska samhället och de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Offentlighetsprincipen bygger enligt förarbetena (prop.1975/76:160 sid. 69) på tanken om en allmän samhällelig princip om fri insyn i verksamheten hos de offentliga organen, dvs domstolarna, förvaltningsmyndigheterna, och de politiska församlingarna, samt att upplysningar i skilda angelägenheter skall inhämtas efter eget val, oberoende av myndigheternas informationsgivning.

Man kan fråga sig vad som kommer att hända med grundtanken bakom offentlighetsprincipen sådana den kommer till uttryck i förarbetena till Tryckfrihetsförordningen?

Utredningen har satt likhetstecken mellan offentlighetsprincipen och reglerna i TF om *handlingsoffentlighet*. Men lagstiftaren, har uppenbarligen med begreppet "offentlighetsprincip" även åsyftat den grundtanke om fri insyn i det allmännas angelägenheter som kommer till uttryck i förarbetena till TF.

Ett EG/EU-medlemskap innebär att en betydande normgivningsmakt överlämnas samt att förvaltnings- och rättskipningsuppgifter kommer att utövas av EG/EUs institutioner. Då måste följaktligen även dessa institutioner betraktas som offentliga organ som omfattas av grundtanken bakom offentlighetsprincipen. Medborgarnas behov av insyn i allmänna angelägenheter blir inte mindre genom att de handläggs av EG/EUs organ, i stället för hos motsvarande svenska organ.

Om Sverige idag skulle inrätta ett helt nytt offentligt organ, som åläggs normgivnings-, förvaltnings- och rättskipningsuppgifter och det samtidigt bestäms att icke-offentlighet som huvudprincip vid det nya organet gäller, skulle man knappast kunna hävda att offentlighetsprincip råder i det svenska samhället? Jag ser ingen skillnad på förhållandet om vi på motsvarande sätt underordnar oss EG/EUs lagstiftande, förvaltande och rättskipande organ!

Gäller fortfarande den grundtanken, måste fri insyn gälla och information hos samtliga EG-organ göras tillgänglig för allmänheten så att upplysningar i skilda angelägeheter kan fås helt och hållet efter eget val, utan andra begränsningar än de som följer av berättigade och avgränsade krav på sekretess. Annars råder inte en offentlighetsprincip i samhället.

Det är naturligt att offentlighetsprincipen i samband med en EG/EU-ansökan, kommit i fokus för den offenliga debatten. Otvivelaktigt är det så att medlemsskapet i EG/EU utgör ett reellt hot mot offentlighetsprincipen, där meddelarfrihet ingår.

Utredningen kommer fram till att mycket talar för att meddelarfriheten inte låter sig förenas med gemenskapsrättens sekretesskrav. Det sägs att den kan komma att behöva aktivt försvaras.(?)

Jag delar uppfattningen att några grundlagsändringar inte skall göras, men samtidigt måste här klart uttryckas: att hotet om att vi på sikt tvingas ge upp offentlighetsprincipen *endast kan avvärjas om EG/EU erkänner offentlighetsprincipen som sin egen eller om vi*

väljer att inte bli medlemmar.

I utredningen belyses till en del, vilken effekt EG/EUs "omvända principer" kan få på en rad områden.

- EG/EU institutioner/tjänstemän bestämmer om en handling ska lämnas ut eller ej. Handlingar blir som regel offentliga först efter 30 år. Ej heller finns en sådan vidsträckt dokumentationsskyldighet som vi har i Sverige och som är en viktig förutsättning för att handlingsoffentligheten skall fungera i praktiken.

- Den politiska berednings -och beslutsprocessen och det offentliga samtalet riskerar att "bli magert", sekretessen inom EG/EU gör det svårt att få insyn i själva beslutsprocessen och någon redovisning av argument och bakgrundsfakta som vi är vana vid förekommer inte nämnvärt. Samman sak är det med insynen i den stora byråkratiska EG-förvaltningen.

- Mycket av det som idag är inrikespolitik blir utrikespolitik och hamnar under utrikessekretessen.

- Någon skadeprövning eller intresseavvägning av sekretessbelagda handlingar som görs i Sverige blir inte aktuell, inom EG/EU råder absolut sekretess.

- tystnadsplikt för gemenskapens tjänstemän och andra befattningshavare - även efter deras uppdrag upphört.

- meddelarfrihet är ett okänt begrepp inom EG/EU, liksom massmedias källskydd, sådant det kommer till uttryck i TF:s regler om efterforskningsförbud och anonymitetsskydd.

Dessa delar är alla viktiga för att offentlighetsprincipen ska gälla. Urholkas någon - får det återverkningar på de andra på ett eller annat sätt.

Ändringar i exempelvis sekretesslagen kan *urholka* offentlighetsprincipen. En skärpning av sekretessreglerna har redan skett med Riksdagens beslut om sekretess för konkurrensövervakning som en anpassning till EES-avtalet.

Förslag till direktiv angående skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter (avsnitt 9.7)

Datalagsutredningen har pågått i tre år. Den senaste veckan har datalagsutredningens ordförande lagman Ulf Arrfelt uttalat att det är *ingen tvekan* om att EGs regler kommer i konflikt med offentlig-

hetsprincipen. Om och när direktivet tas i minsterrådet och därmed blir lag, kommer medlemsländerna att bli tvungna att anpassa sig. Ett förstärkt skydd för den personliga integriteten är i och för sig önskvärt, men förslaget är, såvitt jag kan bedöma, för långtgående för att passa in i vårt öppna samhälle med offentlighetsprincip.

Jag anser att denna fråga är av väsentlig betydelse för offentlighetsprincipen. Skulle det vara så att myndigheternas *alla* handlingar som rör personuppgifter, inte blir offentliga, kan man konstatera att det blir en ansenlig mängd handlingar som undandras offentlighetens ljus.

Kapitel 10. Tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier

Utredningen föreslår att Tryckfrihetsförordningen ändras på två punkter, i 1 kap. 9 §, angående kommersiell reklam, och i 5 kap. 1 §, angående utlänningars möjlighet att vara ägare till periodisk skrift. Jag har inget att invända mot de föreslagna ändringarna. Det är ju också så att redan gjorda ändringar i aktiebolagsrätten har öppnat för utländska juridiska personer att inneha aktiemajoriteten i svenska bolag.

På samma sätt som i föregående kapitel om offentlighetsprincipen och meddelarfriheten, redovisas de områden där problem med EG-rätten kan uppkomma. Framför allt gäller det förbud mot förhandsgranskning och ansvarig utgivares exklusiva rätt att bestämma innehåll, annonser etc.

Utredningen säger: "En svensk domstol kommer inte att kunna åberopa tryckfrihetsförordningen för att vägra tillämpa en EG-förordning som föreskriver förhandsgranskning". En normkonflikt lämnas olöst, vad som inte sägs rent ut är att då återstår att ändra tryckfrihetsförordningen.

Detta visar hur sårbart vårt system blir. Naturligtvis kan man hoppas att konflikter inte uppstår - men när dom gör det - har *inte Sverige någon möjlighet att hävda grundlag eller andra nationella lagar och rättigheter om de står i strid mot EG/EU-lagar.*

Kapitel 11. Riksdagens roll i EG-samarbetet

Det kan inte nog framhållas hur viktigt det är att riksdagen och de folkvalda har inflytande över de förslag och förhandlingslinjer, som för landet och medborgarna leder till bindande beslut. Det parlamentariska inflytandet skall vara reellt och ett rent samrådsförfarande som

utredningen föreslår anser jag inte vara ett sådant reellt inflytande.

Att regeringens handlingsfrihet kommer att inskränkas med den typ av EG-nämnd jag förespråkar, anser jag äga sin giltighet eftersom riksdagen som "folkets främsta företrädare" (1 kap. RF) måste tillförsäkras inflytande.

I direktiven sägs också att riksdagen ska spela en *aktiv roll* i EG-samarbetet. Utredningens förslag ger intryck av att man valt en mer passiv roll och ett samrådsorgan utan möjlighet att säga nej till en förhandlingslinje som t ex det danska marknadsutvalget har.

Informations- och samrådsplikt till riksdagen bör som utredningen föreslår skrivas in i RO. Utöver vad som föreslås för EG-nämnden anser jag att den ska:

- som praxis höra fackutskotten innan en förhandlingslinje läggs fast och att de ska yttra sig över kommissionens förslag
- kunna säja nej till regeringens förhandlingslinje, dvs vetorätt
- kunna föra fram egna förslag.

Eftersom marknadsutvalget till stor del fått stå modell för utredningens förslag borde den senaste tidens debatt i danska parlamentet och kritiken mot "expert-klubben" ha redovisats. Det är av stort intresse för oss om Danmark med lång erfarenhet i EG, nu är på väg att lämna modellen med marknadsutvalg.

Kapitel 12. Val till Europaparlamentet

Den konstruktion som utredningen föreslår med fördelning av mandaten två gånger, först mellan partierna där hela landet är en valkrets och sedan inom partierna med ett system med 3 valkretsar, anser jag vara en utmärkt lösning.

Däremot har jag avvikade uppfattning när det gäller röstberättigade och valbara, samt särskild spärr. Jag anser att man kan använda samma vallängd som till de kommunala valen. Jag ser ingen nackdel i att icke svenska medborgare som varit bosatta i Sverige i 3 år, på samma som som medborgarna i något unionsland också får rösträtt till Europaparlamentet.

Likaså bör inte någon spärr på 4 procent eller 12 procent i en valkrets införas. Eftersom valkretsindelningen inte är densamma som till riksdagsval kan jag inte se någon logik i att inte tillämpa den naturliga spärr som uppkommer på ca 3.5 procent när hela riket är en valkrets.

Kapitel 13. Folkomröstning i EG-frågan

Enligt utredningsdirektiven har vi att "överväga de frågor som kan vara aktuella inför en eventuell omröstning om Sveriges medlemskap i EG". "Eventuell" kan vi idag utesluta, eftersom partierna sedan länge har bundit sig för att frågan om medlemskap ska underställas medborgarna i en folkomröstning.

Förhandlingarna med EG/EU har redan inletts och regeringen har lagt fram sina önskemål om undantagsregler på en rad viktiga områden. Samtidigt har högt uppsatta politiker och tjänstemän inom EG/EU deklarerat att Sverige inte kan räkna med några som helst undantag från gällande fördrag.

Naturligtvis kräver en sådan övergripande grundlagsändring som den föreslagna en folkomröstning. På förekommen anledning (tidigare folkomröstningar) krävs också att partierna gör utfästelser att följa folkomrösningsresultatet och inte göra några som helst taktiska manövreringar. Detta skulle föranleda ett förfarande med två folkomröstningar, en om grundlagsändring och en om själva avtalet. Ovissheten om innebörden i ett färdigt avtal mellan Sverige och EG/EU gör det omöjligt för svenska folket att ta ställning innan man vet förhandlingsresultatet.

Det troliga är att två folkomröstningar inte vinner något gehör hos partierna, i ett sådant läge anser jag att folkomröstningen måste gälla ja eller nej till medlemskap efter avslutat och klart redovisat förhandlingsresultat och färdigt avtal.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1991:24

Grundlagsfrågor inför ett svenskt medlemskap i EG

Dir. 1991:24

Beslut vid regeringssammanträde 1991-04-11.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Freivalds, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda behovet av grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EG samt föreslå sådana ändringar.

Bakgrund

Sedan den 20 juni 1990 deltar Sverige – tillsammans med övriga EFTA-länder – i förhandlingar med de Europeiska gemenskaperna (EG) om ett närmare och fastare strukturerat samarbete i ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Avsikten är att ett avtal om sådant samarbete skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993, då EGs s.k. inre marknad skall vara fullbordad.

Sveriges intresse för ett EES-avtal är oförändrat starkt. Förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i EG har emellertid förändrats genom den politiska utvecklingen i Europa. Riksdagen (1990/91:UU8, rskr. 74) har också uttalat att Sverige bör eftersträva att bli medlem i EG med bibehållen neutralitetspolitik. Enligt riksdagen är det endast som medlem som vårt land fullt ut kan delta i och få inflytande på EGs samarbete. Efter en samlad bedömning av de utrikes- och säkerhetspolitiska faktorerna och efter samråd i utrikesnämnden bör regeringen kunna lämna in en svensk ansökan om med-

2

lemskap. Detta bör enligt riksdagen sannolikt kunna ske redan under innevarande år.

Vidare har riksdagen anfört att regeringen bör återkomma till riksdagen i fråga om förhandlingarnas uppläggning och konstitutionella aspekter på medlemskapet. Det är enligt riksdagens uppfattning angeläget att arbetet med att på olika områden belysa konsekvenserna av ett medlemskap i EG inleds så snart som möjligt.

Mot bakgrund härav föreslår jag att en parlamentarisk kommitté tillkallas för att utreda hur ett medlemskap skulle förhålla sig till gällande grundlagsbestämmelser och lägga fram förslag till de förändringar i detta hänseende som skulle vara nödvändiga. Inriktningen bör vara att Sverige skall kunna inträda som medlem i EG fr.o.m. den 1 januari 1995.

EGs rättsliga struktur

Fördrag som syftar till internationell samverkan mellan länder är av olika slag. En gängse folkrättslig förpliktelse riktar sig till staten som sådan, företrädd av dess statschef eller regering. Det ankommer sedan på de interna statsorganen att säkra fördragens uppfyllelse i det egna landet. Intet hindrar dock att ett sådant fördrag har regler om hur de folkrättsliga förpliktelserna skall uttolkas, t.ex. av domstolsliknande organ.

En federal konstitution är ett fördrag varigenom länder sluter ett förbund med gemensamma statsorgan. Sådana organ kan meddela normer, gällande inom förbundet, och tillämpa dessa. I en federation måste befogenheter av detta slag fördelas mellan förbundsorganen och de deltagande staterna.

EG har olika inslag av federal karaktär men är inte någon federation. Det finns gemensamma organ med egna befogenheter och en gemensam rättsordning. EG innefattar bl.a. en gemensam marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. EG utgör sålunda en tullunion med gemensam handelsregim i förhållande till omvärlden. Vidare har EG en gemensam politik även på andra områden, t.ex. konkurrens, jordbruk och transporter. På senare år har också sociala frågor uppmärksammats allt mer.

EG-rättens grundval, primärrätten, består främst av de tre EG-fördragen om upprättandet av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget), den Europeiska kol- och stålgemenskapen samt den Europeiska atomenergigemenskapen. Genom det s.k. fusionsfördraget sammanfogades gemenskapernas institutioner år 1967 organisatoriskt. Institutionernas kompetens är fortfarande grundad i respektive fördrag.

I det följande behandlas främst Romfördragets regler. I många hänseenden är de rättsliga frågorna likartade i de bägge andra fördragen. I fråga om Kol- och stålgemenskapen är dock att märka särskilt att kommissionen, inte rådet, har huvudansvaret och att fördraget innehåller bestämda materiella

regler. Romfördraget är uppbyggt mera som ett ramfördrag, vars regler måste fyllas ut och preciseras. Kol- och stålgemenskapen skiljer sig också därigenom att fördraget är slutet för en bestämd tid, 50 år.

Institutionerna är följande. *Parlamentet* består av direktvalda ledamöter från medlemsländerna. Utom i fråga om budgeten är parlamentets funktioner väsentligen kontrollerande. Normgivning ankommer normalt ytterst på *ministerrådet* (rådet). Detta består av regeringsledamöter från medlemsländerna. Beslut i rådet fattas enhälligt eller genom majoritetsbeslut, beroende på vad fördragen föreskriver för olika fall. För sina åtgärder i rådet svarar ländernas representanter i demokratisk ordning inför de egna folken. Det är i rådet som EGs politik bestäms och grundläggande rättsakter utformas. Enligt Romfördraget har rådet inte bara en rätt utan också en skyldighet att på detta sätt förverkliga fördragets ändamål. Detta sker i samspel med kommissionen och normalt med skyldighet att höra parlamentet och EGs s.k. ekonomiska och sociala kommitté. *Kommissionen* och *domstolen* är mellanfolkliga tjänstemannainstitutioner. Dessa organ lyder endast under fördragen, och nationella politiska hänsyn får inte inverka på deras åtgärder. Utöver institutionerna finns det en mängfald av olika EG-organ, vilka dock i allmänhet inte är reglerade i fördraget.

Kommissionen skall se till att EG-rätten följs. Den har alltså en övervakande funktion i förhållande till bl.a. medlemsländerna. Det ankommer också på kommissionen att utarbeta förslag till nya regler. Att den har initiativrätten på detta område är ett viktigt inslag i EGs institutionella system.

Domstolen tolkar EG-rätten och avgör dess innebörd. I viktiga hänseenden har EG-rätten fått sin nuvarande form av domstolen. Domstolen dömer i mål mellan EGs medlemsländer och mellan institutionerna inbördes samt i mål mellan kommissionen och länderna och i vissa fall mellan enskilda rättssubjekt och institutionerna. Domstolen avger också på begäran av nationella domstolsorgan besked om EG-rättens giltighet och innebörd, s.k. förhandsbesked. De högsta nationella instanserna kan vara förpliktade att begära sådana besked från EG-domstolen. Beskeden har varit ett viktigt instrument för att samordna rättstillämpningen och utveckla EG-rätten.

År 1989 inrättades en första instans vid EG-domstolen. I denna instans avgörs främst mål mellan EGs institutioner och deras anställda samt konkurrensfrågor och skadeståndsfrågor som sammanhänger därmed.

Romfördraget, som är det mest vidsträckta av EG-fördragen, syftar till att genom samfällda åtgärder av de europeiska länderna säkra ekonomiska och sociala framsteg samt föra de europeiska folken allt närmare varandra. Denna integration kräver att lagstiftningsmässiga och andra nationella barriärer för bl.a. handel med varor och tjänster och för personers och kapitals fria rörlighet avlägsnas. Fördraget innehåller närmare regler om bl.a. detta. Sådana regler skall förstås mot bakgrunden av fördragets mål och grundläg-

4

gande principer. Viktiga sådana principer är ländernas förpliktelse att samverka med varandra och att inte genom nationella åtgärder äventyra fördragets mål samt förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Det sagda medför att EG-rätten på ett dynamiskt sätt utvecklas med den fortgående integrationsprocessen.

EGs övernationella karaktär kommer fram särskilt genom den förut berörda organisatoriska strukturen och genom att EG som sådant övertagit medlemsländernas normgivningsbefogenheter på vissa områden. Även ländernas traktatkompetens på dessa områden övergår till gemenskapen. Normgivningen, som brukar kallas för sekundärrätt, riktar sig till länderna i form av direktiv, som är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men låter medlemsländerna själva välja form och metod för detta, och i form av förordningar, vars regler gäller direkt som inhemska författningar i medlemsländerna. Till sekundärrätten räknas också andra rättsakter av olika slag såsom beslut, rekommendationer och yttranden.

För normgivningen såväl som för annan rättslig verksamhet gäller inom EG en legalitetsprincip, enligt vilken institutionerna skall handla inom ramarna för de befogenheter som fördragen ger dem. Detta är underkastat domstolens kontroll.

Likväl rör många av EGs rättsakter sådant som inte direkt omtalas i fördragen. Romfördraget medger nämligen att sådana åtgärder vidtas som krävs för att gemenskapens mål skall uppnås, även om fördraget inte innehåller något uttryckligt bemyndigande. De bemyndiganden fördraget innehåller är dessutom ofta vaga. Några är särskilt vidsträckta och allmänt hållna, såsom t.ex. i fråga om rätten att besluta om åtgärder som förbjuder diskriminering på grund av nationalitet.

Även enskilda berörs av EG-rätten. Denna kan t.ex. grunda rättigheter för enskilda i skilda hänseenden. EG-organen kan vidare ha befogenheter att med rättslig verkan avgöra skilda frågor av betydelse för enskilda. Dessa befogenheter märks särskilt när det är fråga om EGs konkurrensrättsliga regler och inom ramen för Kol- och stålgemenskapen.

EG-rätten skall i betydande omfattning tillämpas av nationella myndigheter på samma sätt som inhemsk rätt. Den anses på grund av sin natur vara intern rätt i medlemsländerna. Det är på denna punkt som EG tydligast skiljer sig från traditionella mellanfolkliga organisationer. Principen om att EG-rätten kan ha *direkt effekt* innebär bl.a. att vissa bestämmelser grundar rättigheter och/eller skyldigheter för enskilda som domstolar och andra myndigheter i medlemsländerna skall skydda resp. genomdriva. Vid konflikt mellan sådana bestämmelser och nationella regler, skall de senare vika för de gemenskapsrättsliga. Även i övrigt gäller en princip om gemensamma reglers *företräde* framför all nationell rätt. Principen gäller också sådana nationella regler som har tillkommit senare än de gemenskapsrättsliga. Att

5

EG-rätten är av denna karaktär framgår inte direkt av Romfördraget men har slagits fast genom EG-domstolens praxis.

Romfördraget förutsåg ursprungligen en tolvårig övergångsperiod, under vilken ländernas regler skulle anpassas. På flera sätt hade denna uppgift visat sig svårare än man trott, och vid mitten av åttiotalet lade kommissionen fram sitt s.k. vitboksprogram för förverkligandet av den inre marknaden.

År 1987 trädde den europeiska enhetsakten i kraft. Denna innehåller främst ändringar i och tillägg till Romfördraget. Rådet fick genom enhetsakten större befogenheter att med majoritetsbeslut bestämma gemensamma regler om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. Samtidigt fick länderna rätt att oavsett majoritetsbesluten tillgodose viktiga egna hänsyn, t.ex. för att skydda hälsa och säkerhet, miljö och arbetsmiljö.

Genom enhetsakten reglerades också det sedan länge förekommande politiska samarbetet mellan medlemsländernas regeringar. Organ för detta samarbete är det *Europeiska rådet*. Verksamheten är av traditionell folkrättslig art och ingriper inte i EGs rättsliga struktur. Det kan här också nämnas att gemenskapens medlemsländer på bestämda områden ingått särskilda folkrättsliga överenskommelser med varandra, något som är förutsett i Romfördraget. Av ett nytt medlemsland krävs anslutning till sådana överenskommelser, även om dessa faller utanför EGs rättsliga system i strikt mening.

EG-fördragen kommer nu åter att ses över. Två traktatkonferenser har sålunda börjat arbeta med frågor om ett närmare politiskt resp. ekonomiskmonetärt samarbete samt formerna för detta.

EG och regeringsformen

EGs medlemsländer har, som jag tidigare beskrivit, överlåtit vissa av sina befogenheter till gemenskapen. Den svenska regeringsformen har som en av sina grundläggande principer att befogenheter som den tillerkänner ett visst organ inte kan överlåtas till något annat organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Denna princip gäller såväl i förhållande till inhemska som gentemot utländska och mellanfolkliga organ. Likaså vilar regeringsformens föreskrifter om rättskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner för att få verkan för svensk del skall fullgöras av svenska organ. Inte heller dessa funktioner kan således överlåtas utan grundlagsstöd.

Regeringsformen medger redan i dag att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till icke svenska organ. Bestämmelser om detta finns i 10 kap. 5 § regeringsformen (RF).

Beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen får enligt första stycket överlåtas i endast *begränsad omfattning*. Något sådant krav ställs däremot inte upp när det i tredje stycket talas om riksdagens möjligheter att

6

överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte är direkt grundade på regeringsformen.

Inför ett eventuellt svenskt medlemskap i EG uppkommer frågan i vilken utsträckning denna paragraf redan nu tillgodoser de behov av att överlåta befogenheter m.m. som ett sådant medlemskap ställer och i vad mån denna och andra bestämmelser bör ändras eller kompletteras.

Av sådan beslutanderätt som är direkt grundad på regeringsformen är överlåtelse möjlig endast såvitt avser normgivnings-, finans- och traktatmakten. En fråga som kommer upp i sammanhanget är om ett medlemskap i EG skulle innebära att någon *annan direkt på regeringsformen grundad beslutanderätt* än de tre nu nämnda måste överlåtas.

Vad gäller överlåtelse av normgivningsmakten finns en viktig begränsning. Det är nämligen inte möjligt att överlåta beslutanderätt som avser stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. Inte heller går det att överlåta beslutanderätt som avser en fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF.

Av dessa begränsningar är det främst den sista som kan tänkas behöva åtminstone modifieras. Det är självfallet inte möjligt för riksdagen att ge ett icke svenskt organ rätt att besluta föreskrifter som den inte själv har rätt att besluta i lagform. Någon överlåtelse av de s.k. absoluta fri- och rättigheterna, dvs. de som över huvud taget inte får begränsas, torde inte heller bli aktuell vid ett svenskt medlemskap i EG. Vad som däremot kräver undersökning är i vilken utsträckning EG beslutat, eller kan anses ha rätt att besluta, regler som berör *de begränsningsbara fri- och rättigheterna*. Sådana regler torde finnas i form av bl.a. EGs regler om tystnadsplikter och om marknadsföring och reklam, vilka kan innebära en inskränkning i yttrandefriheten. Det synes vidare vara så, att bl.a. reglerna om övervakningen av EGs konkurrensrätt begränsar skyddet mot husrannsakan genom regler om rätt att få tillträde till företags lokaler.

Arbetet med att klargöra hur ett EG-medlemskap skulle förhålla sig till skyddet för fri- och rättigheter har inletts i regeringskansliet. Det är här fråga om att dels gå igenom alla de regler EG beslutat och utreda hur de förhåller sig till fri- och rättighetsskyddet, dels analysera i vilken utsträckning Romfördraget ger gemenskapen en beslutanderätt i sådana avseenden som den inte utövat. Resultatet av denna genomgång bör överlämnas till kommittén.

En annan punkt där behovet av en grundlagsändring kan behöva övervägas gäller *gemenskapsrättens direkta effekt och* då särskilt dess *företräde* framför nationella regler. När EG-domstolen utvecklade sitt synsätt i denna fråga knöt man an till sin doktrin om att EG-rätten är en egen rättsordning som skiljer sig från traditionell folkrätt. Genom att skapa eller gå in i en gemenskap med egna institutioner som har självständiga befogenheter har

medlemsländerna enligt EG-domstolen i motsvarande mån accepterat begränsningar i sin egen suveränitet och i sina egna befogenheter. Eftersom medlemsländerna har avstått från normgivningskompetens på de områden EG-rätten reglerar kan de inte internt lagstifta på ett område där EG-institutionerna i enlighet med EG-rätten har utnyttjat sin kompetens.

Från svensk synpunkt torde det inte vara en förutsättning för medlemskap att i regeringsformen införa en regel om företräde för EG-rätten. Den irländska grundlagen innehåller en sådan regel medan frågan i t.ex Danmark och Storbritannien har kunnat lösas utan någon konstitutionell regel om företräde för EG-rätten.

Om en svensk domstol eller annan myndighet vid ett medlemskap skulle finna att en svensk rättsregel strider mot en EG-regel, får den nationella regeln enligt EG-rätten inte tillämpas. Kommittén bör undersöka om de svenska myndigheterna, förutom i EG-rätten, också skulle behöva stöd i en svensk rättsregel för att kunna åsidosätta nationella föreskrifter. Reglerna om lagprövning i 11 kap. 14 § RF är här särskilt aktuella.

Förslaget i den proposition (1990/91:65) om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde som för närvarande behandlas av riksdagen bygger på en analys av grundlagsenligheten av ett system med *tolkningsbesked* från en EES-domstol efter mönster av de förhandsbesked som inom EG avges av EG-domstolen enligt artikel 177 i Romfördraget. Bl.a. med hänsyn till att EG-reglerna kommer att vara av en delvis annan karaktär än motsvarande EES-regler uppkommer frågan om den lagtekniska lösning som föreslås i propositionen tillgodoser de krav ett medlemskap ställer.

Författningsteknisk lösning

Den konstitutionella regleringen av de frågor jag här tagit upp kan lösas på två helt olika sätt. Det ena sättet är att finna ut vilka av de nuvarande och generellt syftande grundlagsbestämmelserna som skulle beröras av ett medlemskap i EG och att göra de justeringar i dessa som erfordras för att EG-medlemskapet skall kunna infogas i vårt konstitutionella system. En sådan lösning kan leda till ändringar i flera olika grundlagsparagrafer.

Ett helt annat sätt skulle vara att visserligen analysera vilka av våra nuvarande grundlagsbestämmelser som skulle beröras av ett medlemskap men lämna dem i huvudsak orörda och i stället komplettera dem med några nya, på EG-medlemskapet särskilt inriktade bestämmelser. Dessa bestämmelser skulle få karaktären av specialregler i förhållandet till EG medan våra interna regler och vårt förhållande till andra internationella organ inte skulle påverkas.

8

Kommittén bör ha frihet att bedöma vilken av dessa båda metoder som på det lämpligaste sättet skulle klargöra EG-rättens ställning i Sverige.

Övrigt

En fråga som inte nödvändigtvis behöver regleras i grundlag men som det i sammanhanget ändå är angeläget att kommittén överväger är på vilka sätt det skall vara möjligt för *riksdagen* att spela en aktiv roll i EG-samarbetet. I samband med behandlingen av prop. 1990/91:65 har riksdagen (KU22, rskr. 180) gett regeringen till känna att kommittén bör studera såväl regeringens som riksdagens behov av samråd i de frågor som kan aktualiseras vid ett medlemskap. Det kan enligt riksdagen därvid finnas anledning att informera sig närmare om hur övriga EG-länder har löst motsvarande fråga. Jag vill i detta sammanhang erinra om den konstruktion som valts i Danmark med ett s.k. markedsudvalg.

Kommittén bör vidare hålla sig underrättad om arbetet i den utredning som talmanskonferensen beslutat tillsätta och som utöver riksdagens beredningsformer i allmänhet också kan komma att gå in på frågor som rör bl.a. utskottsorganisationen.

Ett svenskt EG-medlemskap innebär att val till *Europaparlamentet* skall hållas i Sverige. Frågan om hur sådana val skall ske bör behandlas av kommittén. Den bör därvid hålla sig underrättad om det arbete som utförs av den särskilde utredaren för en översyn av valförfarandet (Ju 1991:02).

Kommittén bör även överväga de frågor som kan vara aktuella inför en eventuell *folkomröstning* om Sveriges medlemskap i EG.

Arbetets bedrivande

Sammantaget är det ett antal ganska väl avgränsade frågor som behöver belysas av kommittén.

Kommitténs arbete är ett led i Sveriges förberedelser inför ett framtida medlemskap i EG och det vore av värde, om det kan bedrivas så, att kommitténs analyser finns tillgängliga i de förhandlingar som förestår. Arbetet bör därför bedrivas skyndsamt. Det bör i varje fall vara avslutat i sådan tid att en proposition med förslag till grundlagsändringar kan läggas fram så tidigt som möjligt under år 1993.

Kommittén bör beakta vad som anförts i regeringens direktiv (dir. 1984:5) till kommittéer och särskilda utredare.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för justitiedepartementet

9

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst nio ledamöter med uppdrag att lägga fram förslag till grundlagsändringar m.m. inför ett svenskt medlemskap i EG,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Förteckning över i vilka fall beslut i rådet fordrar enhällighet

I det följande redovisas först de bestämmelser som enligt gällande gemenskapsfördrag föreskriver att rådet måste fatta beslut enhälligt. I alla övriga fall stadgas således att kvalificerad majoritet är tillräcklig, bortsett från några enstaka fall av främst procedurfrågor då beslut kan fattas med enkel majoritet.

Därefter redovisas på vilka punkter som enhällighet fordras inom de ytterligare samarbetsområden som tillkommer genom Maastrichtfördraget liksom de förändringar av beslutsreglerna som sker inom de nuvarande samarbetsområdena till följd av det fördraget.

Det bör betonas att det endast är fråga om en förteckning över de artiklar i fördragen som stadgar att beslut skall fattas enhälligt. Uppräkningen gör således inte på något sätt anspråk på att fullständigt skildra de verkliga förutsättningarna för beslut.

1. Romfördraget

Beslut om sådana sociala trygghetsåtgärder som är nödvändiga för den fria rörligheten (artikel 51).

Direktiv om samordning av lagar och andra författningar som rör upptagande och utövande av självständig förvärvsverksamhet *i de fall* ett sådant direktivs genomförande medför ändring i någon medlemsstat av gällande lagstiftning angående yrken vad avser utbildning och tillträde för enskilda personer (artikel 57.2).

Direktiv som syftar till en gradvis samordning av medlemsstaternas valutapolitik vad gäller kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredje land *i de fall* en åtgärd utgör en tillbakagång vad avser liberaliseringen av kapitalrörelser (artikel 70.1 som motsvaras av artikel 73c i Maastrichtfördraget).

Bestämmelser för en harmonisering av lagstiftningen beträffande omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter (artikel 99).

Direktiv för en tillnärmning av sådana bestämmelser i medlemsstaternas lagar och författningar som direkt inverkar på den *gemensamma*

marknadens upprättande och funktion (artikel 100). Kvalificerad majoritet är emellertid tillräcklig när det gäller sådana åtgärder för en tillnärmning av bestämmelser i lagar och författningar som syftar till att upprätta den *inre* marknaden och få den att fungera (artikel 100a.1).

Beslut om lämpliga åtgärder vad gäller konjunkturpolitik (artikel 103.2). Kvalificerad majoritet är dock tillräcklig vad gäller direktiv för det närmare genomförandet av sådana åtgärder (artikel 103.3).

Beslut om vilka åtgärder som skall vidtas i fråga om miljöpolitik (artikel 130s).

Beslut om nödvändiga åtgärder för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål då fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna (artikel 235).

2. Euratomfördraget

Beslut om att häva sekretess hos kommissionen till skydd för en stats försvarsintressen (artikel 24.2).

Beslut om priser (artikel 69).

Beslut, i en allmän bristsituation, om ändring i fördragets avsnitt rörande tillgångar (artikel 76).

Beslut om ändring av fördragets bestämmelser om säkerhetskontroll (artikel 85).

Beslut om ändring av fördragets bestämmelser om äganderätt till egendom (artikel 90).

3. Kol- och stålfördraget

Beslut i händelse av en allvarlig bristsituation rörande prioritering av konsumtionen, fördelning av gemenskapens kol- och stålresurser, produktionsprogram och exportrestriktioner (artikel 59).

Beslut om minimi- resp. maximitaxor för tullavgifter gentemot tredje land (artikel 72 st 1).

Beslut om tillägg till förteckning över vad som skall anses vara kol- och stålprodukter (artikel 81).

4. Maastrichtfördraget

Beslut i syfte att underlätta för medborgare i unionen att röra och uppehålla sig fritt inom medlemsstaternas territorium (artikel 8a).

Närmare bestämmelser om rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet för medborgare i unionen (artikel 8b).

Beslut om gemensamma viseringsregler (artikel 100c.1). Efter den 1 januari 1996 kan emellertid sådana beslut fattas med kvalificerad majoritet (artikel 100c.3).

Vissa beslut inom ramen för det ekonomiskt-monetära samarbetet. Bestämmelserna i den delen ersätter bl.a. de ovan nämnda reglerna i Romfördraget om konjunkturpolitiska åtgärder (artikel 103). Enhällighet fordras inom det ekonomiskt-monetära samarbetet för beslut om

- i fördraget icke förutsedda åtgärder mot alltför stora underskott i medlemsstaternas offentliga finanser (artikel 104c.14),
- att tilldela Europeiska centralbanken uppgifter som gäller tillsyn av kreditinstitut (artikel 105.6),
- ändring av vissa bestämmelser i stadgan för Europeiska centralbankssystemet (artikel 106.5),
- att ingå avtal om ett växelkurssystem för ecun i förhållande till tredje lands valuta (artikel 109.1),
- att tilldela Europeiska monetära institutet i fördraget ej förutsedda uppgifter för att förbereda det ekonomiskt-monetära samarbetets tredje steg (artikel 109f.7) samt
- att på dagen för inledningen av det tredje steget införa de omräkningskurser till vilka medlemsstaternas valutor skall låsas och den låsta kurs till vilken ecun skall ersätta dessa valutor (artikel 109l.4-5).

Beslut om vissa slag av åtgärder inom miljöområdet (artikel 130s.2). Vad gäller miljöpolitiken i övrigt upphör Romfördragets krav på enhällighet (artikel 130s.1).

Härtill kommer att rådet enligt Maastrichtfördraget kan fatta vissa beslut, varvid i huvudsak fordras enhällighet, utanför det egentliga gemenskapssamarbetet, dvs. inom det mellanstatliga samarbetet rörande utrikes- och säkerhetspolitik samt rättsliga och inrikes frågor.

Bilaga 3

Partiernas jämförelsetal vid val utan valkretsindelning

	1982 års val		1991 års val	
1.	(s)	1 809 464	(s)	1 473 401
2.	(m)	938 098	(m)	856 710
3.	(s)	844 417	(s)	687 587
4.	(c)	614 013	(s)	412 552
5.	(s)	506 650	(m)	399 798
6.	(m)	437 779	(fp)	356 683
7.	(s)	361 893	(c)	332 268
8.	(c)	286 539	(s)	294 680
9.	(s)	281 472	(kds)	278 822
10.	(m)	262 671	(nyd)	263 058
11.	(fp)	234 121	(m)	239 879
12.	(s)	230 295	(s)	229 196
13.	(vpk)	220 642	(s)	187 524
14.	(s)	194 865	(v)	176 361
15.	(m)	187 620	(m)	171 342
16.	(c)	171 923	(fp)	166 452
17.	(s)	168 883	(s)	158 674
18.	(s)	149 015	(c)	155 058
19.	(m)	145 926	(s)	137 517
20.	(s)	133 329	(m)	133 260
21.	(c)	122 803	(kds)	130 117
22.	(s)	120 631	(nyd)	122 760
23.	(m)	119 394	(s)	121 339
24.	(s)	110 141	(m)	109 036
25.	(fp)	109 257	(s)	108 566

Bilaga 4

Följande promemoria har upprättats av utredningens sekretariat och presenterats för kommittén. Allemansrätten är visserligen inte nu föremål för grundlagsreglering. Vi har dock inhämtat att en diskussion även i den frågan förs inom Fri- och rättighetskommittén. Mot bakgrund av det betydande värde som allemansrätten tillmäts hos oss har vi ansett att - oavsett om en grundlagsreglering skulle komma till stånd eller inte - promemorian kan ha ett allmänt intresse.

Allemansrätten och gemenskapsrätten

Allemansrätten är beteckningen på vissa svenska sedvänjor med gamla anor. Den innebär i stort en begränsad rätt för var och en att ta sig fram - åtminstone till fots - över annans mark och att tillfälligt uppehålla sig där, liksom en rätt att i skog och mark plocka bär, svamp, vilda blommor, kottar samt nedfallna grenar och kvistar.

Från allmänhetens synpunkt framstår allemansrätten närmast som en begränsad nyttjanderätt till någon annans fasta egendom. Ur markägarens perspektiv innebär allemansrätten en inskränkning i hans äganderätt till fastigheten utan att han upplåtit någon nyttjanderätt.

1. Kort om allemansrättens närmare innebörd

Allemansrätten är inte reglerad i lag. Den omnämns i 1 § första stycket naturvårdslagen (1964:822) som lyder: "Naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten." Bestämmelsen ger ingen vägledning i fråga om allemansrättens närmare innehåll.

Allemansrättens innebörd kan i stället - åtminstone i grova drag - anses framgå motsatsvis av vissa straffstadganden. I 12 kap. 4 § BrB stadgas att "tager man olovlig väg över tomt eller plantering eller över annan äga, som kan skadas därav, dömes för tagande av olovlig väg till böter." Det är således inte möjligt att generellt färdas över annans mark. I 8 kap. 11 § andra stycket BrB straffbeläggs som egenmäktigt förfarande eller självtäkt bl.a. att "olovligen anbringa eller bryta stängsel, bygga, gräva ... (eller) upptaga väg." Vad gäller rätten att tillägna sig det som växer i naturen sägs i 12 kap. 2 § andra

stycket BrB att "den som i skog eller mark olovligen tager växande träd eller gräs eller, av växande träd, ris, gren, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda eller ock vindfälle, sten grus, torv eller annat sådant, som ej är berett till bruk, dömes för åverkan, om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa." Om brottet inte är ringa och därför inte skall bedömas som åverkan gäller reglerna om tillgreppsbrott, t.ex. stöld, i 8 kap. BrB (8 kap. 11 § första stycket BrB).

Det utöver de rättsliga sanktionerna viktigaste sättet för en markägare att freda ett markområde mot tillträde är hans avstängningsrätt, att genom att uppföra ett stängsel helt enkelt omöjliggöra färd inom området. Det remedium som finns mot en sådan åtgärd är att hos länsstyrelsen begära föreläggande om s.k. stängselgenombrott. I 17 § naturvårdslagen sägs att "Finnes på område, som är av betydelse för friluftslivet, eller i områdets närhet stängsel som hindrar eller försvårar tillträdet till mark inom området där allmänheten eljest skulle ägt att fritt färdas, får länsstyrelsen förelägga den som håller stängslet att anordna grind eller annan genomgång." Om det står klart att stängslet inte har något annat syfte än att stänga allmänheten ute får, enligt samma lagrum, fastighetsägaren föreläggas att ta bort stängslet.

2. EG-rätten och allemansrätten

I art. 222 i Romfördraget sägs - enligt den preliminära svenska översättningen - att "Detta fördrag skall inte i något hänseende ingripa i medlemsstaternas egendomsordning." Det har i EG-domstolens praxis och i uttalanden av rådet och kommissionen bekräftats att t.ex. nationaliseringar är förenliga med fördraget även om etableringsfriheten därigenom inskränks, förutsatt att egna och utländska medborgare behandlas lika.

Allemansrätten är naturligtvis inte en äganderättsform och kanske inte ens i mera strikt bemärkelse en nyttjanderättsform. Den är emellertid otvivelaktigt ett element i den svenska egendomsordningen i det att den generellt tvingar alla ägare av fast egendom att tåla ett visst intrång i sin äganderätt. Bestämmelsen i Romfördraget utesluter ju inte endast åtgärder som t.ex. ändrar egendomsordningen utan alla beslut som *ingriper* i den. (Jfr den tyska versionen i vilken sägs att fördraget *lässt die Eigentumsordnung ... unberührt*. Ännu något vidare förefaller den engelska versionen vara som stadgar att fördraget *shall in no way prejudice the rules ... governing the system*

of property ownership.)

Det skulle möjligen kunna sättas i fråga om inte den unika svenska allemansrätten ingriper i den EG-rättsliga fria etableringsrätten. En företagare vars verksamhet innefattar förvaltning av t.ex. skogsmark får ju i Sverige tåla en inskränkning i sin äganderätt som han inte drabbas av i en annan medlemsstat. Det måste då uppmärksammas att etableringsfriheten icke avser en frihet från att tvingas ta hänsyn till nationella regler. Det är i stället endast fråga om ett diskrimineringsförbud, en "rätt att uppta och utöva självständig förvärvsverksamhet samt rätt att bilda och driva företag ... på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna rättssubjekt" (art. 52 andra stycket Romfördraget). Allemansrätten strider inte mot detta diskrimineringsförbud. Den gäller lika för alla, svenskar och utlänningar, såväl ur naturbesökar- som fastighetsägarsynpunkt.

En annan diskussionsvis möjlig invändning mot allemansrätten skulle vara att en fastighetsägare med hänvisning till det EG-rättsliga fri- och rättighetsskyddet gör gällande att hans äganderätt kränks av allemansrätten. En enskild part kan ju inte väcka talan vid EG-domstolen mot en medlemsstat, utan frågan är närmast vilken framgång en sådan invändning skulle kunna röna inför en svensk domstol vid ett EG-medlemskap.

EG-rättens fri- och rättighetsskydd har primärt avseende på EG-institutionernas regelgivning. Det är EG-rättsliga förordningar, direktiv och beslut som inte får kränka de grundläggande fri- och rättigheterna. EG-domstolen har flera gånger slagit fast att EG-rätten inte generellt innefattar några krav på medlemsstaternas normgivning i fråga om förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter. Så skedde i t.ex. mål 60 och 61/84, Cinethique-målen, och i mål 12/86, Demirel-målet. I båda målen gjordes gällande att nationell rätt stred mot en av EG-rättens främsta rättskällor, Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. EG-domstolen uttalade i Demirel-målet att den saknade kompetens att granska förenligheten med Europakonventionen hos sådan nationell lagstiftning som låg utanför gemenskapsrättens ram ("it has no power to examine the compatibility with the European convention on human rights of national legislation lying outside the scope of Community law").

Redan av den nyss citerade domen framgår dock motsatsvis att EG-domstolen anser sig kunna, åtminstone i vissa fall, bedöma nationell lagstiftnings förhållande till grundläggande fri- och rättigheter om den

nationella lagen avser ett område som omfattas av EG-institutionernas kompetens. EG-domstolen har också i flera mål bedömt nationell lags förenlighet med gemenskapsrättsliga regler *sådana dessa tolkats* med hänsyn till framför allt Europakonventionen (t.ex. mål 36/75, Rutili-målet och mål 222/84 Johnston-målet). På detta *indirekta* sätt, normalt inom ramen för ett förhandsbeskedsmål, kan således det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskyddet få betydelse för nationella lagar.

När det gäller innehållet i det gemenskapsrättsliga rättighetsskyddet i fråga om äganderätten bör framhållas att allemansrätten inte har angripits utifrån det skydd som Europakonventionen tillerkänner äganderätten (i det första tilläggsprotokollet den 20 mars 1952). Konventionen utgör ju gemenskapernas främsta rättskälla när det gäller fri- och rättigheternas innehåll.

Den avgörande synpunkten i sammanhanget är emellertid, som tidigare konstaterats, att allemansrätten är en fråga som rör egendoms- ordningen och därför enligt Romfördraget uttryckligen är undandragen EG-institutionernas kompetens. Det kan då givetvis inte heller komma i fråga att EG-domstolen skulle kunna pröva dess förenlighet med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Litteratur

Här redovisas endast den litteratur till vilken hänvisningar sker i betänkandet.

Busck L., Offentlighedsloven er bedre end sit rygte, i Lov & Ret Januari 1993, s. 30

Coppel J. och O'Neill A., The European Court of Justice: Taking Rights seriously? i Common Market Law Review 1992 s. 669

Corell H. m.fl., Sekretesslagen, 3 uppl. Lund 1992

van Dijk P. och van Hoof G.J.H., Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 2 uppl, Nederländerna 1990

Due O., EF-domstolens retspraksis som integrationsfremmende faktor, i Juridisk Tidskrift 1991-92 s. 407 (cit. Due)

Due O. och Gulmann C., Constitutional implications of the Danish accession to the European Communities, i Common Market Law Review 1972 s. 256 (cit. Due m.fl.)

Eek H., Folkrätten, Stockholm 1968

European Parliament: 1993 The New Treaties, Bryssel - Luxemburg 1991

Gulmann C. och Hagel-Sørensen K., EF-ret, Köpenhamn 1988

Hartley T. C., The Foundations of European Community Law, 2 uppl, Oxford 1988

Holmberg E. och Stjernquist N., Grundlagarna med tillhörande författningar, Stockholm 1980

Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af de Europaeiske Fællesskaber, i Nordisk Tidsskrift for International Ret, vol. 41 1971

Louis J-V., The Community Legal Order, Commission of the European Communities, 2 uppl, 1990

Lysén G., Introduktion till EG-rätten, 2 uppl, Uppsala 1989

Neville Brown L., The Court of Justice of the European Communities, 3 uppl, London 1989

Ross A., Lærebog i folkeret, 3 uppl, Köpenhamn 1951

Viklund D., Att förstå EG, 2 uppl, Stockholm 1991

Zahle H., Suverænitets-overladelse: Tidspunktet for overladelsen, i Juristen nr 5 1992, s. 243

Örström Möller J., Den danske EF-beslutningsproces i praksis, i Nordisk administrativt tidskrift 1982 s. 258

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens inom järnvägssektorn. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens inom järnvägssektorn. [13]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90