

Regeringens proposition

1984/85:61

om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ;

beslutad den 1 november 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN WICKBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i 10 kap. 5 § regeringsformen, som reglerar möjligheterna att överlåta offentligrättsliga uppgifter till internationella organ. Utrymmet för att överlåta konstitutionella befogenheter begränsas. Möjligheterna att överföra andra förvaltnings- och rättskipningsuppgifter vidgas däremot något. Vidare föreslås nya regler för att med svensk rätt införliva framtida ändringar i sådana konventioner som Sverige har anslutit sig till.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 5 § regeringsformen¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap. 5 §

Beslutanderätt som *enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

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

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

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej *enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsfor-*

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej *direkt grundar sig på* denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlåtas till

¹ Regeringsformen omtryckt 1982:940.

Nuvarande lydelse

men angivet organ kan överlätas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

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

Häri genom föreskrivs att 1 och 14 §§ lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §.

*Föreslagen lydelse*1 §²

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Med författningar skall i denna lag förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

14 §

Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen kungöras

¹ Lagen omtryckt 1982:1254.

² Senaste lydelse 1984:211.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras på något annat sätt. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-11-01

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ

1 Inledning

Sveriges deltagande i det internationella samarbetet har medfört ett behov av att kunna överlåta både konstitutionella befogenheter och andra offentligrättsliga uppgifter till internationella organ av olika slag. En sådan möjlighet öppnas genom stadgandet i 10 kap. 5 § regeringsformen (RF).

I några lagstiftningsärenden under 1970-talet, där en tillämpning av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF aktualiserades, kunde konstateras att paragrafen gav upphov till vissa tolkningssvårigheter.

Bl.a. mot denna bakgrund tillkallades i juni 1982 en särskild utredare¹ med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF.

Utredaren avlämnade i januari 1984 betänkandet (SOU 1984:14) RF 10:5. En sammanfattning av betänkandet samt utredningens lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och *2*.

Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av högsta domstolen, regeringsrätten, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Sundsvall, postverket, televerket, statens järnvägar, sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, patent- och registreringsverket, kommerskollegium, transportrådet, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges industriförbund och Näringslivets delegation för marknadsrätt. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom justitiedepartementet och finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr 641-84).

¹ Professorn Hans Ragnemalm. Till utredningen har också varit knuten en särskild referensgrupp med företrädare för de fem riksdagspartierna bestående av riksdagsledamöterna Nils Berndtson, Anders Björck och Bertil Fiskesjö samt f.d. ledamöterna av riksdagen fil.dr Hilding Johansson och professorn Daniel Tarschys.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

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

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

Det ökande internationella samarbetet har särskilt efter det andra världskriget gett upphov till ett nytt slag av traktater. Genom dessa överenskommelser har mellanfolkliga organisationer upprättats med kompetens att fatta beslut som blir gällande inte bara för medlemsstaterna som sådana utan även för deras myndigheter och enskilda rättssubjekt. Ett typiskt exempel på en sådan organisation är den genom Romfördraget 1957 tillskapade europeiska ekonomiska gemenskapen (EG). De avtalsslutande parterna har i betydande omfattning på EG:s organ överlätit befogenheter som annars tillkommer staternas egna parlament, regeringar och myndigheter. Samarbetsavtal av denna art förutsätter alltså att staterna är beredda inte endast att åta sig folkrättsliga förpliktelser utan även att avhända sig en del av sina statsrättsliga befogenheter.

RF bygger på grundsatsen att konstitutionell kompetens inte kan överlåtas, såvida inte grundlagen uttryckligen medger det. Principen gäller inte bara i förhållande till inhemska organ utan även gentemot utländska och mellanfolkliga organ. Likaså vilar RF:s föreskrifter om rättskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner skall fullgöras av svenska organ. Funktionerna kan således inte överlåtas utan grundlagsstöd.

RF medger emellertid att offentlighetsrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till utländska organ. Bestämmelserna härom finns i 10 kap. 5 § RF. Paragrafen

är ett fullmakts- eller ramstadgande som inom vissa gränser ger riksdagen möjlighet att genom lag överlåta konstitutionella befogenheter och andra offentligrättsliga uppgifter till internationella organ. Beträffande stadgandets tillkomsthistoria kan hänvisas till utredningens betänkande, s. 25–28.

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

Andra stycket i 10 kap. 5 § RF rör sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller något annat i RF angivet organ. Sådana uppgifter kan överlåtas till andra stater, till mellanfolkliga organisationer samt till utländska och internationella inrättningar och samfälligheter. För beslut om sådan kompetensöverlåtelse krävs kvalificerad majoritet, här 3/4 av de röstande. Beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

2.2 Reformbehov m.m.

Som redan inledningsvis har berörts har 10 kap. 5 § RF alltsedan sin tillkomst gett upphov till vissa tolkningssvårigheter.

Bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF har tillämpats vid Sveriges tillträde till 1970 års konvention om patentsamarbete och 1973 års europeiska patentkonvention samt vid Sveriges tillträde till den europeiska övervakningskonventionen. I båda ärendena fördes en omfattande diskussion om tolkningen av 10 kap. 5 § RF.

En av huvudfrågorna för utredningen har varit att överväga möjligheterna att förtydliga bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF. Utredningens översyn har väsentligen inriktats på en rättslig undersökning av den nuvarande ordningen och olika möjligheter att komma till rätta med eventuella brister i gällande regler.

Utredningen har lagt fram förslag som syftar till att klarare än f.n. ange vilka offentligrättsliga uppgifter som kan överlåtas och att precisera förutsättningarna för detta. Remissinstanserna har med få undantag ställt sig positiva till de förslag till ändringar som utredningen har lagt fram.

En annan huvudfråga för utredningen har varit att överväga om det krävs

nya grundlagsregler för att möjliggöra åtaganden att med svensk rätt införliva konventionsändringar som beslutas enligt ett förenklat förfarande. Det har nämligen visat sig föreligga behov av bestämmelser som gör det möjligt att i vissa fall i förväg godkänna framtida ändringar i konventioner. Utredningen har föreslagit att sådana bestämmelser införs i RF. Även detta förslag har så gott som enhälligt tillstyrkts av remissinstanserna.

Slutligen har utredningen föreslagit vissa nya bestämmelser om kungöran- de av internationella överenskommelser som införlivas med svensk rätt.

Mot bakgrund av utredningens resultat och det positiva remissutfallet bör enligt min mening förslag till lagändringar nu föreläggas riksdagen. Utgångspunkten är därvid att grundtankarna bakom de nuvarande bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF inte skall rubbas. Det bör understrykas att förslaget avser de ramar inom vilka överlåtelse av befogenheter i och för sig kan äga rum och förutsättningarna för att sådan delegation skall få ske. Riksdagen måste givetvis även i fortsättningen i varje enskilt fall ta ställning till det lämpliga eller olämpliga i att en viss befogenhet frånhånds ett svenskt organ.

2.3 Överlåtelse av befogenheter enligt 10 kap. 5 § RF

2.3.1 Konstitutionella befogenheter

Mitt förslag: Möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter till icke-svenska organ begränsas. När det gäller sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på RF skall överlåtelse av beslutanderätten kunna ske endast om den avser normgivnings-, finans- eller traktatmakten. Lagstiftning som rör riksdagsordningen och val till riksdagen undantas från det överlåtbara området.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De allra flesta tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Regeringsrätten anser att man mera bestämt bör klarlägga vilka centrala befogenheter det finns behov av att kunna överlåta och ange dessa direkt i lagtexten.

Skälen för mitt förslag: Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF kan riksdagens, regeringens och vissa andra organs befogenheter i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolkliga organisationer för fredligt samarbete eller till mellanfolkliga domstolar. Vissa viktigare befogenheter får dock inte alls överlåtas. Särskilda krav på kvalificerad majoritet eller beslut vid två riksdagar skall iakttas då riksdagen beslutar om överlåtelse.

För att beskriva de funktioner som enligt första stycket kan överlåtas till icke-svenska organ används f.n. uttrycket "beslutanderätt som enligt denna

regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ". Detta sätt att bestämma vad som i RF:s förarbeten kallas "konstitutionella befogenheter" har vållat tolkningssvårigheter. Att uttrycket avsetts innefatta så centrala statsfunktioner som riksdagens beslut om lagstiftning, beskattning och budgetreglering samt regeringens befogenhet att styra riket har stått klart (prop. 1973:90 s. 363). Högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter att meddela resning och återställa försutten tid har också ansetts omfattas av uttrycket.

I andra fall har det emellertid inte varit lika klart om man har haft att göra med en sådan konstitutionell befogenhet som avses i första stycket. Svårigheterna att avgränsa de tänkbara objekten för överlåtelse har främst gällt den beslutanderätt som tillkommer regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Motsvarande problem har däremot knappast uppkommit när det gäller riksdagens befogenheter.

Det nuvarande stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket RF hade sin äldre motsvarighet i 81 § tredje stycket i 1809 års regeringsform (GRF), den s.k. EG-paragrafen, som infördes 1964–65. Bestämmelserna däri medgav överlåtelse av konstitutionella befogenheter som tillkom Konungen och riksdagen "eller annat statligt organ", medan den förstnämnda bestämmelsen således talar om "annat i regeringsformen angivet organ". För att första stycket i den bestämmelsen skall bli tillämpligt förutsätts alltså att inte bara befogenheten utan även det organ, som genom delegationen går förlustigt sin beslutanderätt, anges i RF. Även organet skall alltså i denna mening vara konstitutionellt.

Den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF utformades efter förslag av grundlagberedningen (GLB). Enligt uttalanden i förarbetena till RF (prop. 1973:90 s. 364) skulle preciseringen närmast ses som ett tillägg i förtydligande syfte. Avsikten torde ha varit att klarare markera beslutanderättens konstitutionella förankring genom tillägget att beslutanderätten skulle tillkomma ett i RF angivet organ.

Utredningen har som ett led i sitt arbete gått igenom RF:s bestämmelser för att söka klarlägga i vilka fall de reglerar sådana konstitutionella befogenheter som inte kan överlätas på annat sätt än med iakttagande av bestämmelserna i paragrafens första stycke. Resultatet av utredningens analys redovisas i betänkandet under avsnittet "Avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5", till vilket här får hänvisas (s. 29–67).

Enligt min mening är det önskvärt att man nu, med utgångspunkt i den analys som utredningen har gjort, försöker undanröja de oklarheter som har varit förenade med den nuvarande ordningen och åstadkomma en klarare och mer lättillämpad reglering.

När man skall avgränsa de funktioner som skall kunna överlätas till internationella organ är det viktigt att man uppnår en lämplig avvägning mellan å ena sidan kravet på garantier för den svenska suveräniteten och å

andra sidan behovet av att som ett led i det internationella samarbetet kunna överlåta vissa befogenheter till internationella organ. Ett grundläggande krav bör därvid vara att de avvikelser från den normala konstitutionella ordningen som motiveras av strävan att underlätta ett svenskt deltagande i det mellanfolkliga samarbetet inte allvarligt äventyrar den svenska bestämmanderätten. Varje åtgärd som kan anses innefatta en beaktansvärd begränsning av den svenska suveräniteten bör omgärdas av särskilda spärrar.

Samtidigt kan konstateras att den ram inom vilken delegation bör kunna ske inte kan göras alltför snäv. Syftet med fullmaktsstadgandet – att skapa handlingsberedskap för situationer där det är ett svenskt intresse att kunna delta i mellanfolkligt samarbete med vissa överstatliga inslag – skulle då komma att motverkas.

Det måste vidare beaktas att det inte är möjligt att mera exakt förutse vilka konkreta funktioner som i framtiden kan bli aktuella för överlåtelse (jfr prop. 1964:140 s. 134). Man bör därför inrikta sig på att begränsa överlåtelsemöjligheterna till sådana områden där ett behov av delegation typiskt sett kan uppstå.

I likhet med utredningen anser jag att de oklarheter som föreligger f.n. i princip bör kunna undanröjas genom två samverkande åtgärder. För det första kan lagtexten förtydligas. För det andra kan de befogenhetsområden från vilka överlåtelser bör komma i fråga positivt anges i paragrafen i akt och mening att begränsa dess tillämpningsområde. Jag tar upp utredningens förslag var för sig i det följande.

Förtydligande av lagtexten

Som redan framhållits koncentreras svårigheterna att avgränsa de tänkbara överlåtelseobjekten enligt 10 kap. 5 § första stycket RF – de konstitutionella befogenheterna – liksom tidigare främst till den beslutanderätt som tillkommer regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Förklaringen härtill är enligt utredningen att RF beträffande dessa organ innehåller vissa regler, som ger en allmän karaktäristik av organens huvudsakliga uppgifter eller utpekar dem som principiellt ansvariga för viss verksamhet utan att direkt tilldela dem en konkret angiven beslutanderätt.

Enligt vad utredningen har funnit talar övervägande skäl för att bestämmelserna i första stycket endast har avsetts omfatta sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på RF. Om detta uttryckligen anges i lagtexten, bör det enligt utredningen klarare framgå att olika befogenheter, som visserligen på ett eller annat sätt omtalas i RF men som inte hämtar sitt omedelbara stöd där utan i normer av lägre valör, är avsedda att falla utanför stadgandets tillämpningsområde. De ursprungliga intentionerna bakom de nuvarande bestämmelserna skulle då komma till bättre uttryck än f.n.

Utredningen har också framhållit att en extensiv tolkning av begreppet konstitutionell befogenhet före RF:s ikraftträdande kunde te sig sakligt motiverad, då alternativet till tillämpning av 81 § tredje stycket GRF utgjordes av riksdagsbeslut med enkel majoritet. I samband med RF:s införande gjordes emellertid stadgandet i 10 kap. 5 § RF heltäckande och kompletterades med ett andra stycke som innehåller spärrar mot överlåtelser av andra offentligrättsliga uppgifter än sådana som innefattar konstitutionella befogenheter. Läget har därigenom väsentligen förändrats. Enligt utredningen måste man nu göra en klar boskillnad mellan å ena sidan beslutanderätt som grundar sig direkt på RF och å andra sidan uppgifter som visserligen i RF principiellt förbehålls svenska organ men som konkret anges i normer av lägre valör och där tilldelas bestämda myndigheter. Om 10 kap. 5 § första stycket RF skulle anses hänföra sig till alla de befogenheter som på något sätt, även via allmänt hållna beskrivningar, är förankrade i RF, skulle förutsättningarna för tillämpning av andra stycket nästan helt ryckas undan och paragrafen framstå som inkonsekvent.

Utredningen har slutligen pekat på att en gränsdragning mellan tillämpningsområdena för de nuvarande båda styckena i 10 kap. 5 § som grundar sig på om ett visst organ är namngivet i RF eller ej framstår som sakligt opåkallad och med nödvändighet blir ganska nyckfull. Man kan inte rimligen av det förhållandet att ett organ nämns i RF generellt dra slutsatsen att dess befogenheter är mera skyddsvärda än de som tillkommer organ som inte särskilt omnämns i grundlagen. Avgörande för organens konstitutionella betydelse måste i stället vara i vilket sammanhang de nämns.

Utredningen har heller inte funnit det nödvändigt att markera beslutanderättens konstitutionella förankring genom tillägget att beslutanderätten skall tillkomma ett i RF angivet organ. För att ett stadgande i RF skall kunna anses reglera sådan beslutanderätt som avses i 10 kap. 5 § första stycket RF måste det också innehålla en anvisning om vilket organ som besitter den aktuella kompetensen. En regel om att organet skall anges i omedelbart samband med att befogenheten preciseras bör enligt utredningen inte ställas upp.

Sammanfattningsvis förordar utredningen att tillämpningsområdet för första stycket begränsas till att avse överlåtelse av beslutanderätt som *direkt* grundar sig på RF och att detta uttryckligen anges i lagtexten. Det nuvarande kravet på att beslutanderätten skall tillkomma ett i RF angivet organ bör då kunna utgå, utan att någon större tvekan behöver uppstå om vilka organs befogenheter som avses.

Remissinstanserna har med stor majoritet anslutit sig till utredningens analys och slutsatser i denna del. Även jag anser att övervägande skäl talar för att utredningens förslag bör genomföras. Under remissbehandlingen har emellertid från en del håll framhållits att inte heller den av utredningen föreslagna formuleringen av första stycket i 10 kap. 5 § RF helt eliminerar de tolkningssvårigheter som är förenade med den nuvarande ordningen. Jag

kan ha viss förståelse för denna synpunkt. Det måste dock enligt min mening bedömas som uteslutet att som förordats av någon remissinstans direkt i lagtexten ange de befogenheter som skulle kunna bli aktuella för överlåtelse. Redan den omfattning som en sådan uppräkningslista med nödvändighet skulle få ger vid handen att det inte är en framkomlig väg. Att finna någon annan formel som helt undanröjer eventuella tolkningsproblem låter sig svårligen göra, om man i generella termer vill söka avgränsa de viktigare befogenheter som bör omgärdas av särskilda skyddsmekanismer vid en ifrågasatt överlåtelse. Detta har heller inte ansetts möjligt i de tidigare lagstiftningsärenden där frågan har övervägts (prop. 1964:140 s. 133–134 och prop. 1973:90 s. 362–364).

Jag ansluter mig därför till den av utredningen förordade lösningen vad gäller lagrummets avfattning. I förening med de förslag till begränsningsregler som jag strax tar upp bör den ändring som föreslås vara ägnad att om inte helt undanröja så i vart fall starkt reducera de hittillsvarande tolkningsproblemen.

Särskilda begränsningsregler

F.n. förbjuder 10 kap. 5 § första stycket RF uttryckligen överlåtelse av beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Dessa normgivningsfunktioner har ansetts så centrala ur suveränitetssynpunkt att de över huvud taget inte bör kunna överlåtas till icke-svenska organ. Det rör sig här om en *kvalitativ* begränsning av överlåtelsemöjligheterna.

Denna spärr mot överlåtelse av vissa fundamentala konstitutionella befogenheter kompletteras med en regel som avser att skydda den svenska suveräniteten också mot alltför långtgående och obestämda överlåtelser av sådan bestämmanderätt som i och för sig är överlåtbar. I likhet med stadgandet i 81 § tredje stycket GRF medger 10 kap. 5 § första stycket RF endast att beslutanderätt överlåts i begränsad omfattning. Här är det alltså fråga om en *kvantitativ* inskränkning av överlåtelsemöjligheterna.

Endast några få typer av beslutanderätt är alltså i sin helhet uteslutna som överlåtelseobjekt. I övrigt ställer paragrafen inte upp några formella hinder mot överlåtelse även av centrala funktioner så länge överlåtelsen är begränsad till omfånget. Det är emellertid uppenbart att RF innehåller föreskrifter även om andra befogenheter än de särskilt undantagna, som är av sådan art att det är otänkbart att överlåta dem ens i begränsad omfattning.

Den genomgång som utredningen har gjort av RF:s bestämmelser visar att åtskilliga av dem reglerar beslutanderätt – konstitutionella befogenheter – som över huvud taget inte kan överlåtas utan att det konstitutionella systemet råkar ur balans. I många fall är befogenheten till sin karaktär odelbar, varför

en partiell överlåtelse är utesluten redan av den anledningen. Det torde i själva verket kunna hävdas att flertalet typer av sådan beslutanderätt som 10 kap. 5 § första stycket RF tar sikte på inte lämpar sig för överlåtelse.

Det är givetvis uteslutet att t.ex. talmannens, statsministerns eller riksdagens beslutanderätt i samband med regeringsbildning eller vid tillämpning av reglerna om misstroendeförklaring skulle kunna överlåtas till ett mellanfolkligt organ. Detsamma gäller uppenbarligen sådan beslutanderätt som avser aktiverande av försvarsmakten liksom över huvud alla de extraordinära befogenheter som kan tas i anspråk vid krig eller krigsfara. Befogenheten att förordna om extra val till riksdagen kan självklart inte överlåtas.

Inte heller kan det komma i fråga att beröva högsta domstolen eller regeringsrätten den principiella rätten att vara slutinstans inom respektive domstols kompetensområde eller att överföra befogenheten att bevilja resning av svenska myndigheters beslut till ett mellanfolkligt organ. På motsvarande sätt förhåller det sig beträffande den kommunala beskattningsrätten. Flera exempel skulle kunna framföras.

Det förhållandet att funktioner som de här nämnda i realiteten inte kan vara överlåtbara återspeglas inte i lagtexten i den nuvarande lydelsen. Som utredningen med gillande av flertalet remissinstanser har funnit framstår en ändring av lagtexten redan av detta skäl som motiverad.

Om man i lagtexten vill markera att även andra fundamentala statsfunktioner än de, som f.n. är särskilt undantagna, i sin helhet skall vara skyddade mot överlåtelse till ett mellanfolkligt organ, erbjuder sig olika alternativ. Antingen kan man räkna upp de befogenheter som inte skall kunna överlåtas eller också kan man i lagtexten uttryckligen ange vilka typer av befogenheter som under vissa villkor skall kunna överlåtas och därigenom indirekt klargöra att andra befogenheter inte är överlåtbara.

Utredningen har valt en kombination av dessa båda metoder som jag kan ansluta mig till.

Jag anser sålunda till en början att man bör behålla de nuvarande inskränkningarna som innebär förbud att överlåta beslutanderätt som avser grundlagstiftning eller begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I enlighet med utredningens förslag bör förbudet kompletteras så att det också kommer att gälla ändringar i riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen.

I övrigt bör man som utredningen har föreslagit välja metoden att positivt ange vilka befogenheter som under vissa förutsättningar får överlåtas.

De konstitutionella befogenheter som i första hand kan bli aktuella för överlåtelse till internationella organ avser utövning av *normgivningsmakt*. Den positiva beskrivningen av de överlåtbara funktionerna bör därför inledningsvis ta upp sådan direkt på RF grundad beslutanderätt som avser "meddelande av föreskrifter". Då skyldigheten att betala skatt och erlagga avgift till staten enligt RF regleras genom normgivning kommer denna del av

finansmakten att omfattas härav.

Finansmaktens andra sida – rätten att besluta om utgifter eller om annat ianspråktagande av statens tillgångar – måste också i begränsad omfattning kunna bli föremål för överlåtelse. Som en andra överlåtbar funktion bör lagtexten därför ta upp beslutanderätt som avser ”användningen av statens tillgångar”. Det bör framhållas att tillgångar enligt RF:s terminologi är ett vidare begrepp än medel, som endast avser penningmedel och andra likvida tillgångar (9 kap. 8 § RF). Något behov av att möjliggöra överlåtelse även av befogenhet att ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse föreligger däremot knappast.

Vad slutligen gäller *traktatmakten* bör som en tredje form av överlåtbar funktion anges befogenheten att besluta om ”ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser”. Formuleringen anknyter till 10 kap. 4 § RF och innebär att inte bara funktioner i samband med ingående och uppsägning av traktater utan även motsvarande befogenheter beträffande ensidiga åtaganden omfattas.

Bestämmelsens utformning

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört förordar jag att det i 10 kap. 5 § första stycket RF föreskrivs att överlåtelse till icke-svenska organ av sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på RF skall kunna ske endast när det är fråga om meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser.

Liksom hittills bör en i och för sig överlåtbar beslutsfunktion inte i sin helhet eller till större delen utan endast i begränsad omfattning kunna överlåtas till ett mellanfolkligt organ. Härvidlag innebär förslaget inte någon ändring i förhållande till vad som nu gäller.

2.3.2 Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter

Mitt förslag: Möjligheterna att till icke-svenska organ överlåta offentlig-rättsliga uppgifter som inte direkt grundar sig på RF vidgas något. Kravet på särskild beslutsordning reserveras för överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Riksdagen får möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Med ett undantag har samtliga remissinstanser tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. Regeringsrätten ställer sig tveksam

till behovet av de föreslagna reglerna och vänder sig bl.a. mot bemyndiganderegeln utformning.

Skälen för mitt förslag: I 10 kap. 5 § andra stycket RF finns bestämmelser om överlåtelse av vissa andra befogenheter än sådana konstitutionella befogenheter som anges i första stycket. Liksom enligt första stycket krävs beslut av riksdagen för överlåtelse enligt andra stycket. De krav på särskild beslutsordning som föreskrivs där är dock mindre stränga än de som gäller enligt första stycket. Dessutom kan överlåtelse ske till en vidare krets än vad som är möjligt enligt första stycket.

De befogenheter som kan överlåtas enligt andra stycket avser rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte enligt RF tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i RF angivet organ. I förarbetena används uttrycket "offentlighetsrättsliga uppgifter" som en sammanfattande beteckning på dessa befogenheter. Som tidigare har nämnts infördes reglerna i andra stycket med RF:s ikraftträdande. Utgångspunkten var därvid att varken rättskipning eller förvaltning skulle kunna överlåtas till ett utländskt eller mellanfolkligt organ utan uttryckligt grundlagsstöd.

Liksom hittills bör det även i fortsättningen finnas möjlighet att överlåta sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som avses i andra stycket genom ett enklare förfarande än vad som föreskrivs i fråga om konstitutionella befogenheter.

I konsekvens med vad jag tidigare har föreslagit i fråga om utformningen av första stycket bör de uppgifter som det här är fråga om anges som rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på RF.

Jag delar utredningens uppfattning att det i princip bör ankomma på riksdagen att fatta beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Att det i vissa fall kan vara befogat att göra undantag härifrån skall jag strax återkomma till.

Enligt den nuvarande lydelsen av andra stycket krävs det alltid kvalificerad majoritet på 3/4 av de röstande – eller beslut av två riksdagar med nyval emellan – för att riksdagen skall kunna fatta beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter. Detta gäller oavsett om det är fråga om överlåtelse av någon mera väsentlig funktion eller av en tämligen trivial uppgift.

I ett av de lagstiftningsärenden under 1970-talet, där tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § andra stycket RF var aktuellt, uppkom frågan om inte stadgandet fick anses begränsat till att avse offentlighetsrättsliga uppgifter av viss kvalitet och omfattning. Det hävdades att man jämte de två huvudtyper av offentliga funktioner som avses i första respektive andra stycket hade att räkna med en tredje variant som omfattade mera bagatellartade uppgifter vilka kunde överlåtas utan tillämpning av andra stycket. Föredragande statsrådet tog emellertid principiellt avstånd från uppfattningen att vissa

förvaltningsuppgifter på grund av sin låga dignitet skulle kunna överlåtas till ett utländskt organ utan att riksdagen hade förordnat om det genom beslut i den särskilda ordning som är föreskriven i andra stycket (prop. 1978/79:3 s. 96).

Syftet med bestämmelserna i andra stycket bör naturligen vara att möjliggöra överföring av vissa uppgifter till icke-svenska organ samtidigt som formella garantier till skydd för svensk suveränitet och svenska intressen ställs upp där detta med hänsyn till den överlåtna funktionens art framstår som motiverat.

Utredningens analys av gällande rätt har emellertid visat att utrymmet för överlåtelse av uppgifter utan krav på särskild beslutsordning f.n. är i det närmaste obefintligt. Även de obetydligaste förvaltningsuppgifter anses falla inom tillämpningsområdet för andra stycket. Det kan mot bakgrund härav ifrågasättas om inte bestämmelserna har fått ett tillämpningsområde som är väsentligt vidare än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med reglerna.

I enlighet med sina direktiv har utredningen undersökt om det kan anses motiverat att mindre viktiga uppgifter får överlåtas i enklare ordning än f.n. Utredningen menar för sin del att så är fallet och föreslår att den särskilda beslutsordningen reserveras för sådana uppgiftsöverlåtelser som kan vara av någon betydelse ur suveränitetssynpunkt och att tillämpningsområdet för andra stycket bättre anpassas till bestämmelsens ändamål.

När det gäller att definiera de offentligrättsliga uppgifter på vilka regeln om särskild beslutsordning bör tillämpas har utredningen föreslagit att begreppet myndighetsutövning används som urvalskriterium. Tekniken att med hjälp av termen myndighetsutövning avgränsa väsentligare offentligrättsliga uppgifter för vilka särskilda regler anses böra gälla är numera väletablerad. Den anknyter också på ett naturligt sätt till stadgandet i 11 kap. 6 § RF som just avser delegation av beslutskompetens och som innefattar restriktioner beträffande överlåtelse av viktigare funktioner.

Även jag anser att överlåtelse av mera triviala uppgifter, som över huvud taget inte kan anses ha någon betydelse för den svenska suveräniteten, bör kunna ske utan krav på kvalificerad majoritet e.d. Den särskilda beslutsordning som föreskrivs i andra stycket bör reserveras för delegation av uppgifter, vars utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska – allmänna eller enskilda – intressen och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ. I andra fall bör beslut kunna fattas med enkel majoritet.

Begreppet myndighetsutövning framstår också enligt min mening som ett lämpligt urvalsinstrument när det gäller att beskriva de rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte bör kunna överlåtas till icke-svenska organ utan att en kvalificerad riksdagsmajoritet står bakom åtgärden. Jag ansluter mig därför till utredningens förslag att kravet på särskild beslutsordning skall gälla bara i fråga om överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Som jag förut har sagt bör beslutanderätten i fråga om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter i princip ankomma på riksdagen. I enlighet med vad utredningen har uttalat finns det dock skäl att införa en möjlighet för riksdagen att i vissa fall överlåta beslutanderätten till regeringen eller någon annan myndighet. En sådan möjlighet kan behövas framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.

Liksom utredningen föreslår jag därför att det införs en uttrycklig bestämmelse som ger riksdagen rätt att bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter.

Om riksdagen antar en lag som innefattar ett sådant bemyndigande och det är fråga om överlåtelse av en uppgift som innefattar myndighetsutövning, bör det, på samma sätt som när det gäller direktöverföring av en uppgift till ett internationellt organ, krävas att riksdagens beslut fattas enligt den särskilda beslutsordningen med kvalificerad majoritet eller beslut av två riksdagar. I andra fall bör riksdagens beslut däremot kunna fattas med enkel majoritet.

Den högsta domsmakten

En särskild fråga som utredningen enligt sina direktiv har haft att uppmärksamma är vad som skall anses gälla om en överlåtelse av en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift till ett icke-svenskt organ får till konsekvens att högsta domstolen eller regeringsrätten inte kan bevilja resning eller återställande av försutten tid i de ärenden som omfattas av överlåtelsen. Eftersom uppgiften att bevilja resning eller återställande av försutten tid är en uppgift som tillkommer högsta domstolen och regeringsrätten enligt RF, har det hävdats att en sådan överlåtelse – även om den i och för sig faller under 10 kap. 5 § andra stycket – också skulle omfattas av första stycket. Detta skulle i varje fall anses gälla om inte högsta domstolen och regeringsrätten trots överlåtelsen behåller sina befogenheter enligt RF. Enligt vad som uttalades i direktiven kunde det ifrågasättas om det vid RF:s tillkomst var meningen att första stycket skulle få ett så vidsträckt tillämpningsområde. Frågan om möjligheterna att ta ifrån de båda högsta domstolarna deras befogenheter tilldrog sig också särskilt intresse i förarbetena till den ursprungliga EG-paragrafen (81 § tredje stycket GRF) utan att någon klarhet då nåddes.

I de lagstiftningsärenden under 1970-talet där en tillämpning av 10 kap. 5 § RF har aktualiserats har man i diskussionen skilt mellan de högsta domstolarnas funktioner som slutinstanser vid prövning i ordinär väg (11 kap. 1 § RF) och deras uppgift vid tillämpning av bestämmelser om extraordinära rättsmedel (11 kap. 11 § RF).

Utredningen har gjort en analys av vilka konsekvenser bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF kan ha för utövandet av högsta domstolens och regeringsrättens uppgifter. Analysen redovisas i betänkandet på s. 50–61. Utredningens slutsatser beträffande innebörden av gällande rätt är följande.

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

När det gäller ”den högsta domsmakten” framgår det av 11 kap. 1 § RF att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta förvaltningsdomstol. Det rör sig här om en principiell befogenhet, som dock kan begränsas genom lag. Stadgandet får enligt utredningen direkt anses förbjuda dels att det inrättas högre organ med uppgift att överpröva högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden, dels att rätten att fullfölja talan hos domstolarna begränsas i sådan omfattning att de inte längre motsvarar grundlagens karakteristik – dvs. om de inte längre framstår som högsta instans inom sitt resp. kompetensområde.

Funktionen att utgöra högsta domstol är således enligt utredningen ”konstitutionell”, och ett avsteg därifrån av innebörd att ett internationellt organ blev överordnat högsta domstolen eller regeringsrätten skulle f.n. kräva tillämpning av 10 kap. 5 § första stycket. Däremot påverkas inte de högsta domstolarnas konstitutionella uppgift av att en enskild rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överförs till ett icke-svenskt organ, även om konsekvensen blir att högsta domstolen och regeringsrätten därmed fråntas rätten att vara slutinstans i just den aktuella ärendetypen.

På liknande sätt förhåller det sig enligt utredningen med den i 11 kap. 11 § RF föreskrivna resningsbefogenheten. Själva rätten att bevilja resning (och återställande av försutten tid) är direkt i grundlagen förbehållen högsta domstolen resp. regeringsrätten och faller således nu inom tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § första stycket RF. Resningsbefogenheten är alltså ”konstitutionell” i den meningen att RF inte medger att högsta domstolen och regeringsrätten ersätts av utländska resningsinstanser. De båda domstolarna tillförsäkras emellertid i RF i övrigt endast den principiella befogenheten att bevilja resning i ärenden, som vid varje tidpunkt faktiskt handläggs av svenska myndigheter. Den omständigheten att en viss rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överförs till ett icke-svenskt organ och att möjligheten att bevilja resning i ett ärende som omfattas av överlåtelsen därmed bortfaller, kan alltså inte anses påverka någon konstitutionell uppgift som framgår av 11 kap. 11 § RF. Offentligrättsliga uppgifter får dock inte överföras i en

sådan omfattning att resningsinstitutet helt skulle sättas ur spel.

Utredningens analys av gällande rätt och dess därpå grundade slutsatser har med något undantag godtagits eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen. Högsta domstolen anför sålunda att övervägande skäl talar för riktigheten av de tolkningar som utredningen har fört fram och anser att det inte finns anledning att göra någon erinran mot de föreslagna lösningarna.

För egen del anser jag att utredningens analys av förhållandet mellan högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter och RF:s bestämmelser bör ligga till grund för vad som bör gälla i fortsättningen. Någon särskild bestämmelse om möjligheterna att överlåta befogenheter som tillkommer de båda högsta domstolarna torde emellertid inte behövas. De lagändringar som jag har föreslagit i det föregående bör vara tillräckliga för att klargöra vad som bör gälla i detta avseende. Innebörden är följande.

I den mån RF *direkt* tillägger högsta domstolen eller regeringsrätten beslutanderätt – vilket alltså endast i mindre utsträckning kan anses vara fallet – kan denna inte överlåtas till ett icke-svenskt organ. Detta följer av att dömande verksamhet inte innefattas bland de befogenhetsområden varifrån delegering av beslutanderätt i fortsättningen föreslås kunna ske enligt första stycket. Kärnan i de högsta domstolarnas befogenheter erhåller således ett skydd som inte kan begränsas ens i den ordning som anges i 10 kap. 5 § första stycket RF.

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

Konsekvenserna av att högsta domstolens och regeringsrättens funktioner endast i mindre mån kan anses hänförliga till konstitutionella befogenheter blir således inte särskilt dramatiska. I själva verket torde de föreslagna reglerna innebära att skyddet för dessa domstolar förstärks i förhållande till vad som gäller f.n.

2.4 Förenklat förfarande för ändring av konventioner

Mitt förslag: När en internationell överenskommelse införlivas med svensk rätt genom inkorporering får riksdagen samtidigt föreskriva att framtida ändringar i överenskommelsen automatiskt skall gälla här i riket. En sådan förtida inkorporering får bara avse ändringar av begränsad omfattning. Riksdagens beslut skall fattas i samma ordning som anges i 10 kap. 5 § första stycket RF.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Så gott som alla remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Enligt 10 kap. 1 § RF ankommer det i princip på regeringen att ingå överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer. Om en överenskommelse förutsätter att någon av riksdagens grundlagsenliga befogenheter tas i anspråk, får regeringen enligt 10 kap. 2 § första stycket RF inte ingå överenskommelsen utan att riksdagen har gett sitt godkännande. Fordras exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut för att Sverige skall kunna fullgöra sina åtaganden enligt överenskommelsen, måste regeringen inhämta riksdagens godkännande. Riksdagen skall alltså inte kunna ställas inför ett fullbordat faktum och i realiteten vara tvingad att ta i anspråk sin lagstiftnings- eller finansmakt för att uppfylla åtaganden från regeringens sida.

Enligt tredje stycket i samma paragraf krävs dessutom riksdagens godkännande för ingående av en överenskommelse av större vikt även om denna inte förutsätter att någon åtgärd inom riksdagens behörighetsområde vidtas. Om rikets intresse kräver det, kan regeringen dock avstå från att inhämta riksdagens godkännande och nöja sig med att konsultera utrikesnämnden, innan överenskommelsen ingås.

När riksdagen enligt 10 kap. 2 § första stycket RF godkänner en internationell överenskommelse, följer man i regel vanliga bestämmelser om behandlingen av riksdagsärenden. Om en överenskommelse kräver ett riksdagsbeslut för vilket särskild ordning är föreskriven, skall dock enligt andra stycket samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen. Förutsätter en konvention en grundlagsändring, måste alltså även godkännandet beslutas i den ordning som gäller för ändring av grundlag. På samma sätt gäller vid delegation till ett icke-svenskt organ av konstitutionella befogenheter eller andra offentligrättsliga uppgifter att både godkännandet av överenskommelsen och därav föranledda lagändringar skall beslutas med tillämpning av reglerna om kvalificerat förfarande i 10 kap. 5 § RF.

I och för sig finns det alltså inte något krav på att riksdagens beslut om godkännande av en internationell överenskommelse skall fattas med kvalificerad majoritet. Även om Sverige för att fullgöra sina åtaganden enligt en konvention måste göra betydande ingrepp i den nationella lagstiftningen eller bevilja medel av avsevärd storlek, och även om åtagandena avser en längre tidsperiod – t.ex. årliga anslag till en internationell organisation – är det, så länge förpliktelseerna endast är av *folkrättslig* art, tillräckligt med ett vanligt majoritetsbeslut. Det är endast då det är fråga om *formliga överlåtelse av beslutanderätt* – t.ex. rörande normgivning eller beviljande av anslag – som riksdagens godkännande måste ges i särskild form. Att ett svenskt organ, för att Sverige skall uppfylla sina folkrättsliga förpliktelser, nödgas genomföra vad ett icke-svenskt organ beslutat, föranleder däremot

inte avsteg från huvudregeln om formen för riksdagens godkännande.

En internationell överenskommelse antas och ändras traditionellt vid en diplomatisk konferens (jfr 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, art. 9 och 39). För att en ändring skall bli bindande för en stat fordras normalt dessutom att en särskild viljeförklaring (ratifikation eller motsvarande) avges av statens regering. Det förekommer emellertid ibland att ändringar i internationella överenskommelser kan göras enligt ett förenklat förfarande. Det kan t.ex. föreskrivas i en konvention att ändringar som beslutas av en kvalificerad majoritet av konventionsstaterna blir bindande för alla staterna. Om Sverige ansluter sig till en internationell överenskommelse som kan ändras genom ett sådant majoritetsbeslut, innebär det att Sverige åtar sig att införa de ändringar som kan komma att beslutas i sin interna rättsordning. En underlåtenhet att införliva ändringarna med svensk rätt skulle innebära ett brott mot åtagandena i överenskommelsen. I praktiken kan det vara omöjligt eller åtminstone förenat med avsevärda olägenheter att frånträda konventionen. Handlingsutrymmet är därför ofta begränsat. Sverige tvingas i realiteten att stå fast vid överenskommelsen och att infria sina folkrättsliga förpliktelser genom att överföra de beslutade ändringarna till svensk rätt.

Bundenheten är således endast folkrättslig. Det är handlingsfriheten för Sverige som stat som påverkas. Ändringarna kommer inte automatiskt att tillämpas internt i Sverige. En svensk anslutning till en konvention med bestämmelser om förenklat ändringsförfarande innebär inte i och för sig någon formlig överlåtelse av beslutanderätt till ett icke-svenskt organ. Genom konventionen tillskapas inte heller något organ av överstatlig karaktär. Den svenska normgivaren har kvar befogenheten att bestämma innehållet i svenska föreskrifter, men möjligheten att befria sig från den folkrättsliga förpliktelsen att införliva ändringarna med svensk rätt kan som nyss har nämnts vara ytterst begränsad.

Det mer eller mindre uttalade faktiska tvånget att omsätta en ändring, som beslutas enligt sådana konventionsbestämmelser, i svenska normer aktualiserar två konstitutionella frågor. Den ena är frågan om man bör införa särskilt stränga krav på beslut om ingående av överenskommelser som i praktiken innebär att bestämmanderätten över innehållet i svenska författningar överläts till ett internationellt organ. Den andra frågan är om det bör vara möjligt att i förväg fatta beslut om att godkänna framtida ändringar i en traktat.

Exempel på ett antal konventioner, som innehåller olika typer av klausuler om förenklade ändringsförfaranden, ges av utredningen på s. 99–101 i betänkandet. Här får hänvisas till utredningens redogörelse.

Vad först gäller frågan huruvida det är motiverat att skärpa kraven för att ingå överenskommelser som innehåller klausuler om förenklat ändringsförfarande har utredningen, efter att ha övervägt de faktorer som kan vara av betydelse för bedömningen, kommit fram till att någon skärpning inte är påkallad.

De remissinstanser som yttrat sig i saken har inte anmält någon avvikande mening.

Inte heller jag finner anledning att föreslå några särskilda bestämmelser i detta avseende. Som utredningen har anfört bör den yttersta garantin mot att Sverige åtar sig folkrättsliga förpliktelser av så långtgående art att de innebär ett faktiskt suveränitetsintrång liksom hittills ligga i kravet på riksdagens godkännande, lämnat i den för behandling av riksdagsärenden normala ordningen. Endast då en särskild ordning är föreskriven för den internrättsliga reglering som förutsätts – alltså om det krävs en grundlagsändring eller ett beslut enligt 10 kap. 5 § RF – bör samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen. Den nuvarande, principiellt viktiga skiljelinjen mellan å ena sidan formlig delegation av beslutanderätt till icke-svenska organ (10 kap. 5 § RF) och å den andra åtaganden som innebär att Sverige folkrättsligt förbinder sig att internrättsligt följa beslut som fattas enligt överenskommelsens regler, bör således enligt min mening bibehållas.

Jag går härnäst över till den andra av de två konstitutionella frågor som jag nyss nämnde – möjligheten att i förväg inkorporera framtida ändringar i en traktat.

Om en konvention innehåller en klausul om förenklat ändringsförfarande kan det, som förut har nämnts, ibland vara svårt att i tid infria förpliktelsen att överföra en beslutad ändring till svensk rätt. Svårigheterna accentueras, om beslutet om införlivande skall fattas av riksdagen. Detta gäller naturligtvis särskilt, om ändringarna beslutas och skall träda i kraft när riksdagen inte är samlad. Mot denna bakgrund har det enligt utredningen visat sig föreligga ett klart behov av en möjlighet att i förväg kunna införliva framtida ändringar i internationella överenskommelser.

Ett exempel på fall där en sådan teknik redan har tillämpats är kungörelsen (1974:748) om internationell järnvägstransport. Enligt kungörelsen skall vissa internationella fördrag om järnvägstransport gälla i Sverige. Dessutom föreskrivs att sådana ändringar i fördragen som skall anses som antagna enligt fördragen skall lända till efterrättelse här i landet från den dag då ändringen träder i kraft enligt fördraget. Anledningen till att man har valt att ge författningen ett innehåll som inte i alla delar var känt när kungörelsen beslöts är att man har förutsett svårigheterna att, innan en ändring har trätt i kraft enligt fördraget, hinna förordna om att den skall vara tillämplig i Sverige.

Den teknik som har kommit till uttryck bl. a. i den nu nämnda kungörelsen innebär således att man i en författning föreskriver att sådana ändringar i en konvention som senare kommer att beslutas av ett internationellt organ automatiskt skall ha internrättslig giltighet. Något svenskt normgivningsbeslut erfordras inte i det enskilda fallet, utan inkorporeringen har så att säga gjorts i förväg.

Grundlagsenligheten av denna konstruktion har emellertid ifrågasatts,

inte därför att normgivningstekniken som sådan skulle vara otillåten utan på den grunden att författningen har kommit till utan iakttagande av det särskilda beslutsförfarande (GRF 81 §) som gällde vid författningens tillkomst (se Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna 1980 s. 353).

Spörsmålet huruvida det i ett fall som det nyss återgivna kan anses vara fråga om överlåtelse av beslutanderätt – normgivningsmakt – vilket skulle förutsätta tillämpning av 10 kap. 5 § första stycket RF diskuteras av utredningen (betänkandet s. 109–112), som anser att de nuvarande grundlagsreglerna inte ger något entydigt svar på frågan.

Jag delar utredningens uppfattning. Ett beslut att införliva framtida ändringar i en internationell överenskommelse av det berörda slaget ger visserligen i princip samma effekt som en överlåtelse av normgivningsmakt. Ett icke-svenskt organ kommer ju att i begränsad omfattning bestämma innehållet i föreskrifter som skall gälla inom landet. Men samtidigt talar flera skäl – bl.a. lagtextens utformning och förarbetenas tystnad på denna punkt – med viss styrka mot att 10 kap. 5 § första stycket RF avsetts ta sikte på en situation som denna.

Under alla förhållanden kan det, som utredningen har framhållit, inte anses tillfredsställande att en principiellt viktig fråga om grundlagsenligheten av denna typ av normgivning kan ge upphov till delade meningar. Jag biträder därför utredningens åsikt att bestämmelser om införlivande av framtida konventionsändringar bör införas i RF, särskilt som det har visat sig föreligga ett praktiskt behov av ett sådant förfarande. Som exempel på detta behov kan hänvisas till vad som anförs i proposition med förslag till lag om internationell järnvägstrafik (prop. 1984/85:33 s. 201 f). Så gott som alla remissinstanser har också tillstyrkt att sådana bestämmelser införs.

Det nära sambandet med den situation som i första hand omfattas av 10 kap. 5 § första stycket RF motiverar att de nya reglerna om införlivande av framtida ändringar i en traktat till sin disposition och sitt innehåll anpassas till utformningen av bestämmelserna i detta stycke. I likhet med utredningen förordar jag därför att det i den nyssnämnda paragrafen införs ett nytt andra stycke som ger riksdagen möjlighet att besluta normer av denna typ samtidigt som vissa begränsningar av formell och materiell art ställs upp till skydd för den svenska suveräniteten.

Utgångspunkten för en tillämpning av de föreslagna reglerna bör vara att en internationell överenskommelse avses bli svensk rätt genom *inkorporering*. Skall transformationsmetoden användas, bör det däremot vara uteslutet att de svenska bestämmelserna skall kunna ändras som en direkt följd av ett beslut om ändring i konventionen utan att ett särskilt normgivningsbeslut fattas här i landet i samband med varje ändring.

Det bör inte komma i fråga att beslut om förtida inkorporering fattas av något annat organ än riksdagen. Om riksdagen i en lag föreskriver att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, bör riksdagen emellertid samtidigt kunna föreskriva att också en framtida för riket

bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Den internrättsliga följderna av ett sådant beslut blir att en ändring i konventionen automatiskt inkorporeras samt att den omedelbart – utan något mellankommande normgivningsbeslut – gäller som svensk rätt. Därmed uppnås det primära syftet att Sverige kan infria sin avtalsenliga förpliktelse att införliva en framtida ändring i konventionen med den nationella rätten i sådana situationer där det av tidsskäl föreligger svårigheter eller rent av är praktiskt omöjligt för riksdagen att vid det enskilda ändringstillfället revidera lagen.

En särskild komplikation rymmer frågan från vilken tidpunkt en konventionsändring skall gälla som svensk rätt. Som utredningen har anfört vore det i och för sig önskvärt, om man kunde synkronisera denna tidpunkt med tiden för ikraftträdandet av ändringen i konventionen. Det förekommer emellertid som nämnts konventionsbestämmelser enligt vilka parterna förbinder sig att omedelbart iakttä beslutade ändringar. Samtidigt gäller här i landet principen att svenska lagar och andra författningar måste kungöras för att bli bindande.

Att en konventionsändring automatiskt blir gällande som svensk rätt befriar inte regeringen från skyldigheten att på vederbörligt sätt tillkännage den nya lydelsen av de bestämmelser som skall gälla som svensk rätt (8 kap. 19 § RF). Under en kortare tid kan det då – även om regeringen agerar snabbt – komma att föreligga en bristande överensstämmelse mellan den ändrade konventionstexten och den kungjorda text som enligt den ursprungliga inkorporationsförfattningen skall lända till efterrättelse här i riket. En utväg ur detta dilemma vore att ge de bestämmelser varigenom den nya lydelsen kungörs retroaktiv verkan. I likhet med vad utredningen – med instämmande av bl.a. regeringsrätten – själv har framhållit anser jag emellertid att ett sådant förfarande i princip inte bör godtas. Slutsatsen måste i stället bli att Sverige, då internationella överenskommelser ingås, i görligaste mån försäkras om att klausuler om förenklat ändringsförfarande utformas så att skäligt rådrum ges för tillkännagivande av beslutade ändringar. Skulle detta inte visa sig vara möjligt, kan det i undantagsfall bli nödvändigt att låta de nya bestämmelserna gälla retroaktivt för en kortare tid.

Mot bakgrund av att den föreslagna möjligheten att inkorporera framtida ändringar innebär ett väsentligt avsteg från den konstitutionella principen att riksdagen skall ha full kontroll över innehållet i den svenska lagstiftningen bör som jag tidigare har nämnt riksdagens beslut om godkännande av framtida konventionsändringar fattas i samma ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF.

Den ytterligare inskränkningen bör vidare ställas upp att beslut om framtida inkorporering endast får avse konventionsändringar av *begränsad omfattning*. Härmed markeras att en genomgripande avtalsrevision inte automatiskt skall kunna få genomslag i svensk rätt. Det skall vara fråga om

avgränsade ändringar vars allmänna karaktär kan förutses då inkorporeningsbeslutet fattas. Särskilda spärrar, t.ex. beloppsgränser, bör kunna ställas upp beträffande ändringens materiella innehåll. Man kan också tänka sig restriktioner av den typen att en ändring endast får avse vissa angivna artiklar i en konvention.

Det är svårt att mera i detalj precisera vilka begränsningar som bör kunna göras, även om detta i och för sig vore önskvärt för att undvika eventuella framtida lagprövningsspörsmål (11 kap. 14 § RF). Olika meningar kan ju göra sig gällande i frågan om en vidtagen ändring är av "begränsad omfattning" eller ej. Om en domstol skulle finna att en föreskrift, varigenom en beslutad ändring i en konvention har kungjorts, skulle stå i strid med riksdagens beslut, skulle domstolen rent av kunna underlåta att tillämpa föreskriften med stöd av bestämmelserna om lagprövning i den nyssnämnda grundlagsbestämmelsen. Det bör dock observeras att det i den paragrafen föreskrivs att tillämpning av en föreskrift som har beslutats av riksdagen eller regeringen får underlåtas bara om det föreligger ett uppenbart fel.

Det kan emellertid hållas för visst att riksdagen inom den ram som det föreslagna stadgandet drar upp i varje enskilt fall kommer att noga pröva räckvidden av de framtida ändringar som Sverige kan komma att bli bundet av till följd av riksdagens beslut. Det måste anses uteslutet att riksdagens bedömning i en sådan fråga skulle kunna anses vara "uppenbart" felaktig vid en lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF (jfr KU 1978/79:39 s. 13). Riksdagens prövning och beslut enligt det kvalificerade förfarandet i 10 kap. 5 § första stycket RF måste således enligt min mening innebära fullt betryggande garantier för den svenska suveräniteten och andra berörda intressen.

Skulle det mot förmodan inträffa att ett fördrag som Sverige har anslutit sig till blir föremål för genomgripande och för Sverige oacceptabla ändringar – t.ex. genom att det internationella beslutsorganet överskrider sina befogenheter – återstår som yttersta korrektiv att riksdagen ingriper med lagstiftning och att Sverige får lämna konventionsarbetet.

2.5 Publicering av konventioner

Mitt förslag: Om det föreskrivs i en författning att en internationell överenskommelse eller en ändring i denna skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen enligt huvudregeln kungöras på samma sätt som författningen, dvs. normalt i SFS. Regeringen får dock om det är lämpligare bestämma om kungörande i någon annan angiven författningssamling eller publikation. I så fall skall detta anges i den författningssamling där författningen har kungjorts.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks nästan undantagslöst.

Skälen för mitt förslag:I lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar finns bestämmelser om publicering av föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Lagen innehåller inte några särskilda föreskrifter om kungörande av konventioner o.d. Om texten till en konvention ingår i en författning, följer dock av lagens bestämmelser att konventionstexten skall kungöras på samma sätt som författningen i övrigt.

Då en författning, varigenom en konvention inkorporeras med svensk rätt, enligt lagens regler kungörs i Svensk författningssamling (SFS), publiceras ofta texten till konventionen i en bilaga till författningen. I andra fall tas texten in i en central myndighets författningssamling.

Ibland har emellertid publiceringen av inkorporerade överenskommelser fungerat mindre väl. Enligt utredningen förekommer det att texten till sådana överenskommelser över huvud taget inte offentliggörs i någon författningssamling. Det händer vidare att den lag eller förordning varigenom en konvention införlivas med svensk rätt saknar varje anvisning om var konventionstexten står att finna. Utredningen har också påvisat andra brister i kungörelseförfarandet.

Jag ansluter mig till utredningens uppfattning att det behövs kompletterande regler om publicering av internationella överenskommelser.

Som en huvudregel bör föreskrivas att en traktat som införlivas med svensk rätt genom inkorporering skall publiceras på samma sätt som den författning varigenom traktatsbestämmelserna görs tillämpliga inom landet. Eftersom sådana författningar i allmänhet utfärdas av regeringen, kommer detta normalt att innebära att de inkorporerade traktatsbestämmelserna offentliggörs i SFS som en bilaga till författningen. Enligt 4 § andra stycket kungörandelagen finns det dock vissa möjligheter att kungöra en sådan författning i någon annan publikation. Vänder sig bestämmelserna till en bredare allmänhet, bör publicering emellertid regelmässigt ske i SFS.

Vidare bör det uttryckligen anges att huvudregeln omfattar även ändringar i en konvention. Ändringens innehåll bör kungöras på samma sätt som den författning i vilken det föreskrivs att ändringen skall gälla här i riket.

Ibland kan det vara mindre lämpligt att belasta SFS med texten till en inkorporerad överenskommelse. Denna kan t.ex. vara mycket omfattande, av övervägande teknisk natur eller av intresse endast för en begränsad krets av myndigheter eller enskilda. Som framgår av vad jag nyss har sagt finns det redan nu möjlighet att kungöra innehållet i en inkorporerad överenskommelse i någon annan publikation men bara om kungörandet även avser författningen i övrigt.

Enligt min mening är det önskvärt att det finns en möjlighet att skilja konventionen från själva inkorporeringsförfattningen. Som ett alternativ till huvudregeln bör gälla att publicering av konventionsbestämmelserna får ske i någon annan författningssamling än författningen i övrigt. Det torde få ankomma på regeringen att efter en lämplighetsprövning bestämma när

sådant kungörande i särskild ordning skall få tillgripas. Den alternativa kungörandeformen bör vidare medge publicering i någon annan publikation. Därmed möjliggörs kungörande genom publicering t.ex. i SÖ (Sveriges överenskommelser med främmande makter), som inte är någon författningssamling.

Som villkor för de alternativa kungörandeformer som jag här har förordat bör gälla att det i den författningssamling där själva inkorporeringsförfattningen tas in ges till känna var den inkorporerade texten publiceras. Via SFS – eller i förekommande fall annan författningssamling – skall man alltså kunna få fullständig information såväl om vilka traktatsbestämmelser som skall gälla som svensk rätt som om innehållet i dessa bestämmelser. Då huvudregeln tillämpas ges samtliga upplysningar direkt genom den i SFS (eller motsvarande) kungjorda författningen och den som bilaga därtill fogade överenskommelsen. Då någon av de båda andra kungörandeformerna används, får man i stället inhämta texten till överenskommelsen i den författningssamling eller publikation som anges i SFS (eller motsvarande).

De här föreslagna reglerna kan lämpligen tas in i ett nytt stycke i 14 § kungörandelagen.

Det ligger i sakens natur att publiceringen av innehållet i en konvention som saknar svensk autentisk text normalt bör kompletteras med en svensk översättning. Om bestämmelserna vänder sig till en bred allmänhet, bör detta alltid vara fallet.

En särskild fråga, som jag inte behandlar i detta sammanhang, är huruvida en konvention som inkorporeras bör göras till svensk rätt i sin lydelse på ett eller flera utländska språk eller om konventionen bör inkorporeras i form av en svensk översättning (jfr prop. 1984/85:33 s. 203 f, 268 f och 279 f).

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

10 kap. 5 §

Första stycket

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 förplik-*

telser, kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, *riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen* eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Bestämmelserna i första stycket har behandlats i avsnitt 2.3.1 i den allmänna motiveringen.

Reglerna behandlar förfarandet vid överlåtelse av konstitutionella befogenheter till icke-svenska organ. I förtydligande syfte anges uttryckligen att det endast är överlåtelse av sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på RF som omfattas av bestämmelserna. Vidare anges tre befogenhetsområden från vilka överlåtelse kan komma i fråga i fortsättningen. Därmed klargörs att konstitutionella befogenheter som faller utanför dessa områden över huvud taget inte kan överlåtas.

De befogenheter som kan överlåtas med stöd av första stycket avser framför allt riksdagens och regeringens beslutanderätt. När det gäller funktioner som tillkommer domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och kommunerna saknas anledning att över huvud medge överlåtelse enligt första stycket. Dessa organs befogenheter avser i mycket begränsad omfattning sådan beslutanderätt som regleras i första stycket. I den mån så skulle vara fallet är det fråga om sådana grundläggande befogenheter som ur suveränitetssynpunkt inte kan frånhändas dem av principiella skäl. Detta gäller t.ex. högsta domstolens och regeringsrättens uppgift att vara högsta domstol respektive resningsinstans inom sina kompetensområden. Att "den högsta domsmakten" inte kan överföras till en icke-svensk inrättning har närmare utvecklats i avsnitt 2.3.2 i den allmänna motiveringen.

Regeringens rätt att medge dispens och att bevilja nåd enligt 11 kap. 12 och 13 §§ RF avser uppenbarligen sådan direkt på RF grundad beslutanderätt som omfattas av reglerna i första stycket och som med den föreslagna lydelsen av bestämmelserna i princip inte skall kunna överlåtas.

Att dessa grundläggande befogenheter inte som sådana blir överlåtbara hindrar emellertid inte att Sverige inom ramen för det internationellt-straffrättsliga samarbetet ingår t.ex. sådana överenskommelser som innefattas i artikel 21 i den s.k. övervakningskonventionen (jfr prop. 1978/79:3 s. 150). Artikeln innebär att möjligheten att bevilja nåd kan utövas av en främmande stat i vissa fall då verkställigheten av ett straff har överförts till den andra staten.

Ändringarna i första stycket innebär att de formella möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter begränsas i förhållande till vad som gäller f.n. Samtidigt kan konstateras att bemyndigandet alltså är ganska

vidsträckt. Jag vill därför åter understryka att paragrafen endast anger de yttersta gränserna för delegationsmöjligheten. Inom dessa gränser har riksdagen att liksom tidigare i varje enskilt fall bedöma om det kan anses lämpligt eller inte att utnyttja delegationsmöjligheten.

Andra stycket

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.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.4 i den allmänna motiveringen.

Reglerna i detta stycke är nya. De gör det möjligt att med svensk rätt införliva framtida ändringar i internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till. Grundlagsenligheten av denna typ av normgivning har tidigare ifrågasatts. Nu skapas ett uttryckligt stöd för förfarandet. Det nära sambandet med den situation som primärt omfattas av första stycket i paragrafen – överlåtelse av normgivningsmakt som en omedelbar följd av åtaganden i en internationell överenskommelse – motiverar att de nya bestämmelserna om inkorporering av framtida ändringar i en traktat placeras i andra stycket. Reglerna har till sin disposition och sitt innehåll anpassats till utformningen av reglerna i första stycket. Bl.a. är den särskilda beslutsordning som föreskrivs i andra stycket densamma som den som gäller enligt första stycket.

Liksom utredningen vill jag understryka att det förfarande som regleras i andra stycket bör användas med försiktighet. Beslut om godkännande i förväg av framtida ändringar bör fattas endast i sådana speciella fall då metoderna med transformering eller inkorporering av ändringarna i efterhand på sedvanligt sätt är olämpliga.

Tredje stycket

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlätas 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.

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.3.2 i den allmänna motiveringen.

Överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter regleras f.n. i andra stycket. Bestämmelserna förs nu över till tredje stycket.

I konsekvens med den ändring som i förtydligande syfte har gjorts i första stycket anges att bestämmelserna i tredje stycket tar sikte på överlåtelse av uppgifter som inte direkt grundar sig på RF. Överlåtelse av konstitutionella befogenheter kan alltså inte ske med stöd av tredje stycket. I den mån högsta domstolens och regeringsrättens befogenheter direkt grundar sig på RF kan de, som jag har berört i avsnitt 2.3.2 i den allmänna motiveringen och i specialmotiveringen till 10 kap. 5 § första stycket, över huvud taget inte överlåtas till internationella organ.

Den särskilda beslutsordning som föreskrivs reserveras för överlåtelse av offentlighetsrättsliga uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Andra uppgifter som är mindre väsentliga ur suveränitetssynpunkt får däremot överlåtas efter beslut i vanlig ordning av riksdagen. Detta medför en viss utvidgning av möjligheterna att överlåta uppgifter av mer trivial natur.

Begreppet myndighetsutövning har samma innebörd här som i 11 kap. 6 och 7 §§ RF (se bl.a. Petrén-Ragnemalm, Sveriges grundlagar, s. 278 ff). Rättskipningsuppgifter innefattar generellt sett myndighetsutövning. För överlåtelse av sådana uppgifter krävs alltså alltid ett beslut med kvalificerad majoritet eller motsvarande.

Om det i något fall skulle vara tveksamt om en viss uppgift innebär myndighetsutövning eller ej, har riksdagen givetvis alltid möjlighet att tillämpa den särskilda beslutsordningen.

För att en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift skall få överlåtas till ett internationellt organ förutsätts alltid ett beslut av riksdagen. Men en nyhet är att det uttryckligen föreskrivs att riksdagen får möjlighet att i lag uppdra åt regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av offentlighetsrättsliga uppgifter. Härigenom skapas ett uttryckligt grundlagsstöd för ett förfarande som redan har tillämpats i samband med Sveriges tillträde till övervakningskonventionen och antagandet av lagen (1978:801) om internationellt samarbete rörande kriminalvård i frihet (prop. 1978/79:3 s. 90 f, JuU 1978/79:12 s. 15).

Det kvalificerade beslutsförfarande som föreskrivs i fråga om överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning skall användas inte bara när riksdagen själv beslutar om överlåtelse utan också då riksdagen utnyttjar bemyndigandet och ger regeringen eller någon annan myndighet möjlighet att besluta om överlåtelse.

4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

1 §

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt

denna lag, om inte annat följer av 2 §. *Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.*

Med författningar skall i denna lag förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

14 §

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

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

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 2.5 i den allmänna motiveringen.

Regler om kungörande av internationella överenskommelser som införlivas med svensk rätt genom inkorporering hör naturligt samman med bestämmelser om publicering av sådana föreskrifter som meddelas enligt RF 8 kap. De har därför tagits in i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Eftersom konventionsbestämmelser inte utgör författningar i kungörandelagens mening annat än om de har tagits in som en del i en författning, har ett tillägg gjorts i 1 § första stycket för att klargöra att lagen skall vara tillämplig även på sådana konventioner och konventionsändringar som skall gälla som svensk rätt.

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

Beträffande övriga ändringar hänvisas till vad som har anförts i avsnitt 2.5 i den allmänna motiveringen.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av utredningens betänkande

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

Avgränsningen av de delegeringsbara funktionerna enligt RF 10:5

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

Vad gäller frågan om *vilka* konstitutionella befogenheter som får överlåtas innefattar den nuvarande lydelsen av första stycket den enda inskränkingen, att "beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap." undantages. Som bestämmelsen är utformad medges i övrigt delegation av vilka konstitutionella befogenheter som helst oavsett deras art. Föreskriften, att beslutanderätten endast "i begränsad omfattning" får överlåtas, innefattar ett kvantitativt förbehåll, som i och för sig inte hindrar överförande av begränsade delar även av sådana för den svenska suveräniteten fundamentala funktioner som t.ex. riksdagens, talmannens och statsministerns befogenheter i samband med regeringsbildning och misstroendeförklaring. Även om det är uppenbart, att det över huvud inte kan komma i fråga att överlåta befogenheter av antytt slag, är det enligt vår mening otillfredsställande, att detta formellt är möjligt. Enligt vår bedömning saknas anledning att medge överlåtelse av andra funktioner än sådana som faller inom områdena för *normgivnings-, finans- och traktatmak-*

ten. Vi förordar därför, att i lagtexten positivt anges dessa tre befogenhetsområden inom vilka en direkt på RF grundad beslutanderätt i begränsad omfattning kan överlåtas. Därmed klargöres att utanför dessa områden fallande konstitutionella befogenheter över huvud inte kan bli föremål för delegation utan att grundlagen ändras.

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

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

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

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

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

Konstitutionella frågor i samband med konventionsbestämmelser om förenklat ändringsförfarande

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

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

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

Däremot föreslås nya grundlagsregler om *inkorporering av framtida ändringar i internationella överenskommelser*. Ett klart behov av dylika har visat sig föreligga, då Sverige åtagit sig att iakttaga en konventionsändring, som förutsätter motsvarande ändring i den interna rättsordningen. Om ändringen enligt överenskommelsen skall träda i kraft omedelbart eller inom

mycket kort tid, kan det vara omöjligt att på vanligt sätt vid varje ändringstillfälle transformera eller inkorporera den beslutade ändringen. En inkorporering i förväg innebär emellertid, att den svenske normgivaren avhänder sig den fullständiga kontrollen över utförandet av en uppgift, som enligt grundlagen ankommer på vederbörande. Ett uttryckligt bemyndigande för en sådan från det normala avvikande normgivningsteknik måste därför ges i RF. Förfarandet påminner om sådan överlåtelse av normgivningsmakt som regleras i RF 10:5 första stycket och bör rimligen omgärdas av liknande garantier för den svenska suveräniteten. De av oss föreslagna nya reglerna ansluter innehållsmässigt till bestämmelserna i första stycket och bör lämpligen placeras i ett nytt andra stycke. Vi föreslår sålunda, att rätten att besluta om förtida inkorporering förbehålles *riksdagen*, att beslut skall fattas *i den ordning som anges i första stycket* och att beslutet endast får avse *ändring av begränsad omfattning*.

Publiceringsfrågor

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

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

Utredningens författningsförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

5 §

Beslutanderätt som *enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

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

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

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som *ej enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, re-*

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som *ej direkt grundar sig på* denna regeringsform *kan genom*

Nuvarande lydelse

geringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande föreningar sig. Beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Föreslagen lydelse

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 föreningar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

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

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

Nuvarande lydelse

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §.

Med författning skall i denna lag förstås lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen.

Föreslagen lydelse

1 §

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser eller framtida ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Med författning skall i denna lag förstås lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen.

14 §

Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en framtida ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras i någon annan angiven författningssamling eller publikation. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	2
Förslag till lag om ändring i regeringsformen	2
Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1984-11-01	5
1 Inledning	5
2 Allmän motivering	6
2.1 Bakgrund	6
2.2 Reformbehov m.m.	7
2.3 Överlåtelse av befogenheter enligt 10 kap. 5 § RF	8
2.3.1 Konstitutionella befogenheter	8
2.3.2 Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter	14
2.4 Förenklat förfarande för ändring av konventioner	19
2.5 Publicering av konventioner	25
3 Upprättade lagförslag	27
4 Specialmotivering	27
4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	27
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	30
5 Hemställan	31
6 Beslut	32
<i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av utredningens betänkande	33
<i>Bilaga 2</i> Utredningens författningsförslag	37