Konstitutionsutskottets betänkande

1984/85:21

om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ (prop. 1984/85:61)

Sammanfattning

I propositionen föreslås bl. a. ändringar i 10 kap. 5 § regeringsformen, som reglerar möjligheterna att överlåta offentligrättsliga uppgifter till internationella organ. Med anledning av propositionen har väckts motion 1984/85:248 av Lars Werner m. fl. (vpk). I motionen yrkas dels att riksdagen beslutar att regeringsformens 10 kap. 5 § skall upphävas, dels att propositionens förslag till ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar skall avslås. Utskottet har tillstyrkt propositionens förslag och avstyrkt motionen.

Propositionen

I propositionen hemställs att riksdagen antar till propositionen fogade förslag till

1) lag om ändring i regeringsformen,

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

Propositionens förslag innebär i huvudsak följande. Möjligheterna att överlåta konstitutionella befogenheter till icke-svenska organ begränsas. När det gäller sådan beslutanderätt som direkt grundar sig på regeringsformen (RF) skall överlåtelse av beslutanderätten kunna ske endast om det gäller normgivnings-, finans- eller traktatfrågor. Lagstiftning som rör riksdagsordningen och val till riksdagen undantas från det överlåtbara området. Möjligheterna att till icke-svenska organ överlåta offentligrättsliga uppgifter som inte direkt grundar sig på RF vidgas därmot något. Kravet på särskild beslutsordning reserveras för överlåtelse av uppgift som innefattar myndighetsutövning. Riksdagen får möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Vidare föreslås att när en internationell överenskommelse införlivas med svensk rätt genom inkorporering riksdagen samtidigt får föreskriva att framtida ändringar i överenskommelsen automatiskt skall gälla här i riket. En sådan förtida inkorporering får bara avse ändringar av begränsad omfattning.

Enligt den föreslagna ändringen i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, skall som huvudregel gälla att om det föreskrivs i en författning att en internationell överenskommelse eller en ändring i denna skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller

ändringen kungöras på samma sätt som författningen, dvs. normalt i SFS. Regeringen får dock om det är lämpligare bestämma om kungörande på annat sätt.

Propositionen anmäldes första gången i riksdagens kammare den 14 november 1984.

Motionen

I motion 1984/85:248 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs

1. att riksdagen beslutar att som vilande grundlagsförslag anta att regeringsformens 10 kap. 5 § skall utgå ur regeringsformen,
2. att riksdagen avslår förslaget i proposition 1984/85:61 till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

I motionen anförs bl. a. att stadgandet i 10 kap. 5 § RF innebär en icke godtagbar begränsning av den nationella självbestämmanderätten. Detta gäller enligt motionärerna även med den snävare innebörd bestämmelsen skulle få genom propositionens förslag. Fortfarande skall sålunda i obestämd omfattning beslut på viktiga områden kunna överlåtas till organ som inte är valda av eller kan avkrävas ansvar av det svenska folket. Motionärerna framhåller att detta kan ske om en tillräckligt stor del av riksdagen accepterar det utan att folket haft möjlighet att i val påverka de faktiska förändringarna i konstitutionen. Stadgandet bör därför i sin helhet utgå ur regeringsformen.

Utskottet

Genom stadgandet i 10 kap. 5 § RF har öppnats en möjlighet att kunna överlåta konstitutionella befogenheter och andra offentligrättsliga uppgifter till olika internationella organ. Bestämmelserna har i sin nuvarande lydelse i vissa fall visat sig ge upphov till tolkningssvårigheter. En särskild utredning har haft till uppgift att göra en översyn av stadgandet (SOU 1984:14). Propositionens förslag syftar till att klarare än f. n. ange vilka offentligrättsliga uppgifter som kan överlåtas och att precisera förutsättningarna för detta. Vidare föreslås i propositionen vissa nya grundlagsregler för att möjliggöra att med svensk rätt införliva konventionsändringar på ett enklare sätt än f. n.

Utskottet har inte funnit anledning att som förordas i motionen föreslå att stadgandet i 10 kap. 5 § RF slopas. Motionsyrkandet i denna del avstyrks följaktligen. Utskottet har ingen erinran mot nu föreslagna ändringar i stadgandet.

Utskottet biträder också det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Även yrkande 2 i motionen avstyrks således.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ändringen i regeringsformen*
att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:61 i denna del och med avslag på motion 1984/85:248 yrkande 1 som vilande antar följande förslag till ändring i regeringsformen:

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 kap. 5 §	
Beslutanderätt som *enligt* denna regeringsform *tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.	Beslutanderätt, som *direkt grundar sig på* denna regeringsform *och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser,* kan i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, *riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen* eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig. *Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i första stycket föreskriva att också en framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i*

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. beträffande *ändringen i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar*
att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:61 i denna del och med avslag på motion 1984/85:248 yrkande 2 antar det i propositionen framlagda lagförslaget.

Stockholm den 29 januari 1985

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m)*, Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s)*, Kerstin Nilsson (s)*, Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp) och Nils Berndtson (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

Nils Berndtson (vpk) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Genom bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF (den s. k. EG-paragrafen) kan konstitutionella befogenheter och andra offentligrättsliga uppgifter överlåtas till olika internationella organ. Stadgandet möjliggör således en begränsning av den nationella självbestämmanderätten. Propositionens förslag innebär visserligen att denna möjlighet något minskar. Såsom framhållits i motionen kommer emellertid stadgandet även i den lydelse som nu föreslås att öppna för att beslut på viktiga områden i obestämd omfattning kan överlåtas till organ som inte är valda eller kan avkrävas ansvar av svenska folket. Under vissa förutsättningar kan detta dessutom ske utan att folket genom val fått möjlighet att ta ställning till frågan. Utskottet kan inte acceptera detta förhållande. I enlighet med vad som anförts i motionen bör därför 10 kap. 5 § RF upphävas. Med hänsyn till det anförda motsätter sig utskottet även den föreslagna ändringen i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ändringen i regeringsformen*
   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:248 yrkande 1 och med avslag på proposition 1984/85:61 i denna del som vilande antar följande förslag till lag om ändring i regeringsformen:

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 5 § regeringsformen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1985.

2. beträffande *ändringen i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar*
   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:248 yrkande 2 avslår proposition 1984/85:61 i denna del.