



## Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

---

### Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens förslag i proposition 2001/02:72 till ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Därutöver behandlar utskottet fyra motioner som avlämnats med anledning av propositionen samt tre motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2001.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ändringar i regeringsformen utom såvitt avser en mindre språklig ändring av 1 kap. 7 §. Därmed föreslår utskottet att riksdagen nu antar förslagen till ändringar som vilande. Utskottet tillstyrker också förslaget till ändring av riksdagsordningen, som utgör en följdändring till en av ändringarna i regeringsformen. Även denna ändring bör därför enligt utskottet nu antas som vilande av riksdagen.

Vidare föreslår utskottet för egen del att det i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen införs en bestämmelse om att en överlåtelse av beslutanderätt kan beslutas först efter riksdagens godkännande av en överenskommelse enligt 10 kap. 2 §.

Därutöver tillstyrker utskottet förslaget till ändringar i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. i sak, men anser att förslagen har sådant samband med ändringarna i regeringsformen att riksdagen bör skjuta upp behandlingen av förslagen i avvaktan på att riksdagen har antagit grundlagsändringarna.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Utskottets ställningstaganden har föranlett tre reservationer och två särskilda yttranden.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Bakgrund.....	6
Lagrådets sammansättning.....	7
Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet.....	7
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	7
Utskottets överväganden.....	9
Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper.....	9
Gällande bestämmelse.....	9
Propositionen.....	9
Bakgrund.....	9
Regeringens förslag.....	11
Motionerna.....	12
Med anledning av propositionen.....	12
Från allmänna motionstiden 2001.....	12
Utskottets ställningstagande.....	13
Grundlagsskydd för miljön.....	13
Propositionen.....	13
Bakgrund.....	13
Regeringens förslag.....	14
Motion från allmänna motionstiden 2001.....	15
Utskottets ställningstagande.....	15
Ändringar i 10 kap. regeringsformen.....	15
Allmän bakgrund.....	15
Samarbetet i EU.....	15
Sveriges medlemskap i EU.....	16
Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU.....	18
Gällande bestämmelse.....	18
Bakgrund.....	18
Propositionen.....	23
Motionerna.....	25
Utskottets ställningstagande.....	26
Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt.....	30
Gällande bestämmelse.....	30
Bakgrund.....	30
Propositionen.....	35
Motionerna.....	38
Utskottets ställningstagande.....	39

Samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor.....	47
Gällande bestämmelser.....	47
Propositionen.....	47
Motionerna .....	48
Utskottets ställningstagande .....	49
Lagrådet .....	49
Bakgrund.....	49
Lagrådets sammansättning i framtiden.....	50
Regeringens förslag.....	50
Utskottets ställningstagande .....	50
Mer tvingande krav på lagrådsgranskning.....	51
Motioner.....	51
Bakgrund.....	51
Utskottets ställningstagande .....	52
Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet .....	53
Regeringens förslag.....	53
Utskottets ställningstagande .....	53
Övrigt.....	54
Gällande bestämmelse.....	54
Propositionen.....	54
Utskottets ställningstagande .....	54
Reservationer .....	56
1. Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet (punkt 3).....	56
2. Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet (punkt 3).....	57
3. Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU (punkt 4).....	58
Särskilda yttranden.....	61
1. Införande av begreppet ”integritet” i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen (punkt 2).....	61
2. Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU (punkt 4).....	61
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag.....	65
Propositionen .....	65
Följdmotioner.....	65
Motioner från allmänna motionstiden .....	66
Bilaga 2 Regeringens lagförslag .....	67
1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	67
2. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	72
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ....	73
Bilaga 3 Utskottets lagförslag .....	75
Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	75
Bilaga 4 Offentlig utfrågning den 7 februari 2002 .....	77

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### 1. Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper och för miljön

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 1 kap. 2 § samt avslår motionerna 2001/02:K384 och 2001/02:L371 yrkande 1. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:72 i denna del.

### 2. Införande av begreppet "integritet" i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen

Riksdagen avslår motion 2001/02:K48.

### 3. Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 2 § samt avslår motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:72 i denna del.

*Reservation 1 (m)*

*Reservation 2 (mp)*

### 4. Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU

Riksdagen antar som vilande utskottets i bilaga 3 intagna förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 5 § samt avslår motionerna 2001/02:K47 yrkande 2, 2001/02:K49 yrkande 2 och 2001/02:K50 yrkande 2. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:72 i denna del.

*Reservation 3 (mp)*

### 5. Samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 6 § och till lag om ändring i riksdagsordningen samt avslår motionerna 2001/02:K49 yrkande 3 och 2001/02:K50 yrkande 3. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:72 i dessa delar.

### 6. Ändring i 1 kap. 7 § regeringsformen

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 1 kap. 7 §. Därmed avslår riksdagen proposition 2001/02:72 i denna del.

**7. Regeringens förslag till ändringar i regeringsformen i övrigt**

Riksdagen antar som vilande regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen i övrigt, i den mån det inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan under punkterna 1 och 3–6. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:72 i denna del.

**8. Ändring i lagen om kulturminnen m.m.**

Riksdagen beslutar uppskjuta behandlingen av regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

**9. Mer tvingande krav på lagrådsgranskning**

Riksdagen avslår motion 2001/02:K371 yrkande 36.

Stockholm den 30 maj 2002

På konstitutionsutskottets vägnar

*Per Unckel*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Mats Berglind (s), Lars Hjertén (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Kenth Högström (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c) och Inger Strömbom (kd).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I proposition 2001/02:72 *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.* föreslår regeringen att riksdagen antar de förslag till ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen samt i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. som lagts fram i propositionen. Regeringens förslag återges i *bilaga 2* och lagförslagen i *bilaga 3*. Lagförslagen har inte granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har fyra motioner väckts. I detta sammanhang behandlar utskottet även tre motioner från den allmänna motionstiden 2001. Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

Utskottet har den 7 februari 2001 hållit en offentlig utfrågning om regeringens nu aktuella förslag till ändringar i regeringsformen som rör samarbetet med EU. En utskrift från utfrågningen återges i *bilaga 4*.

## Bakgrund

Regeringen beslutade den 2 september 1999 direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda vissa frågor som rör regeringsformen (Ju 1999:13). Kommittén har antagit namnet 1999 års författningsutredning (Författningsutredningen). I sina ursprungliga direktiv gavs utredningen i uppdrag att se över lydelsen av bestämmelsen om egendomsskydd i 2 kap. 18 § regeringsformen (RF), att utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick samt att närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet (dir. 1991:71). I samband därmed skulle utredningen också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Genom tilläggsdirektiv fick Författningsutredningen i mars 2000 i uppdrag att utreda frågor om skilda valdagar och vårval, att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas, att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF samt att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha (dir. 2000:21). Utredningen fick också i uppdrag att föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF.

Författningsutredningen fick ytterligare tilläggsdirektiv i september 2000 (dir. 2000:61). Detta uppdrag avsåg att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Författningsutredningen avlämnade i februari 2001 delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19). Betänkandet omfattar samtliga delar av utredningens uppdrag utom de frågor som har anknytning till valsystemet. Enligt direktiven skall arbetet i dessa frågor redovisas senast den 30 april 2002. Betänkandet har remissbehandlats.

När det gäller regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, kunde någon uppgörelse över partigränserna inte nås. Kommittén lade därför inte fram något förslag till ändrad lydelse. Mot denna bakgrund läggs inte heller i denna proposition fram något förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF.

### *Lagrådets sammansättning*

Regeringen bemyndigade den 30 november 2000 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över de administrativa reglerna om Lagrådets verksamhet och lämna förslag till de författningsändringar som behövs (dir. 2000:88). Kommittén, som antog namnet 2000 års lagrådsutredning, överlämnade den 30 april 2001 delbetänkandet *Lagrådets sammansättning – Förslag till ändring i regeringsformen* (SOU 2001:37). Betänkandet har remissbehandlats. I propositionen behandlar regeringen grundlagsfrågan i delbetänkandet.

### *Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet*

Den 16 juni 1994 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om kulturminnesskydd m.m. (dir. 1994:57). Kommittén, som antog namnet Kulturarvsutredningen, överlämnade i december 1995 delbetänkandet *Kulturegendomar och kulturföremål* (SOU 1995:128). I september 1996 överlämnade kommittén slutbetänkandet *Skyddet av kulturmiljön* (SOU 1996:128). Slutbetänkandet har remissbehandlats. I propositionen behandlas delar av kommitténs författningsförslag i enlighet med vad som framgår av propositionens bilaga 8.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen vissa ändringar i regeringsformen, riksdagsordningen samt i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Enligt regeringens förslag skall i regeringsformens målsättningsstadgande skyddet för utsatta grupper kompletteras och förstärkas. Vidare föreslås att det införs en föreskrift om skydd för miljön.

I 10 kap. regeringsformen föreslås ändringar som dels ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen (EU), dels innebär att det av grundlagen uttryckligen framgår att riksdagen kan godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU. Slutligen föreslår regeringen att det införs en bestämmelse om att regeringen fortlöpande skall informera

riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom samarbetet i EU. Sistnämnda förslag föranleder även en ändring i riksdagsordningen.

Därutöver föreslår regeringen beträffande regeringsformen dels en ändring som gäller Lagrådets sammansättning, dels att det område inom vilket regeringen efter bemyndigande i lag kan utfärda föreskrifter utvidgas till att också omfatta kulturmiljö.

I propositionen föreslås att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2003.



# Utskottets överväganden

## Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till 1 kap. 2 § fjärde stycket RF. Det innebär att det införs en föreskrift om att det allmänna dels skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Därmed avstyrker utskottet en motion med yrkande om att sexuell läggning skall omfattas av regeringsformens första kapitel. Utskottet avstyrker också en motion i vilken föreslås att begreppet ”integritet” skall föras in i 1 kap. 2 § första stycket RF.

### Gällande bestämmelse

Enligt 1 kap. 2 § första stycket RF skall den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

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

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

Avslutningsvis föreskrivs i fjärde stycket att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

### Propositionen

#### *Bakgrund*

Genom 1976 års ändringar i regeringsformen fick 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) sin nuvarande lydelse (prop. 1975/76:209, bet. KU 1975/76:56, rskr. 1975/76:414, bet. KU 1976/77:1, rskr. 1976/77:2). Det är inte fråga om en rättsligt bindande regel utan om ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens

inriktning. Stadgandets främsta funktion är enligt propositionen att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågakvarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.

Till skillnad från reglerna i 2 kap. RF om de grundläggande fri- och rättigheterna, ger 1 kap. 2 § RF inte upphov till några rättigheter för den enskilde. I propositionen påpekas att den enskilde alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § RF kan påkalla domstols ingripande mot det allmänna. I vilken utsträckning det allmänna lever upp till målsättningarna kan enbart bli föremål för politisk kontroll. Stadgandet kan dock få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler.

I propositionen framhålls att frågan om att stärka grundlagsskyddet för vissa utsatta grupper har diskuterats under en lång period. Utredningen om homosexuell situation i samhället föreslog i betänkandet *Homosexuella och samhället* (SOU 1984:63) att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. 15 och 20 §§ RF skulle kompletteras och även omfatta missgynnanden på grund av sexuell läggning. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning (prop. 1986/87:125, bet. SoU 1986/87:31).

Under 1990-talet diskuterades i två utredningar hur funktionshindrades ställning i samhället skulle kunna förbättras, bl.a. genom vissa ändringar i regeringsformen. I betänkandet *Ett samhälle för alla* (SOU 1992:52) föreslog 1989 års handikapputredning att 2 kap. RF skulle kompletteras med en ny paragraf där det skulle sägas att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnades på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna.

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder föreslog i stället i betänkandet *Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder* (SOU 1999:21) ett tillägg till 1 kap. 2 § andra stycket RF, enligt vilket det särskilt skulle åligga det allmänna att verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället. Även detta förslag ifrågasattes av vissa remissinstanser.

Regeringen pekar vidare på att bestämmelser om rätten till likställdhet inför lagen och förbud mot diskriminering finns i ett flertal internationella överenskommelser och konventioner som Sverige har anslutit sig till, t.ex. i olika FN-konventioner. Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, innehåller också ett stadgande om förbud mot diskriminering i artikel 14.

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, infördes en ny artikel (13) i Fördraget om Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Enligt artikeln ges rådet möjlighet att vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. Ett sådant beslut skall

fattas enhälligt av rådet på förslag av kommissionen och efter hörande av Europaparlamentet.

Rådet har med stöd av artikel 13 antagit två direktiv. Det ena syftar till att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna (rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000). Det andra direktivet syftar till att fastställa en allmän ram för bekämpning av diskriminering i arbetslivet på grund av religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning för att principen om likabehandling skall kunna genomföras i medlemsstaterna (rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000).

Regeringen framhåller vidare att krav på ett förstärkt skydd mot diskriminering av sexuell läggning och av personer med funktionshinder fortlöpande har förts fram bl.a. genom motioner i riksdagen. Konstitutionsutskottet har senast i betänkande 1999/2000:KU11 tagit ställning till motioner på dessa områden. När det gäller diskriminering av funktionshindrade uttalade ett enigt konstitutionsutskott att det finns anledning att överväga åtgärder för att förbättra möjligheterna för personer med funktionshinder att uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället samt att ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i regeringsformen. Den aktuella motionen avstyrktes dock, bl.a. med hänvisning till Författningsutredningens betänkande. När det gäller diskriminering på grund av sexuell läggning uttalade utskottet att det inte var berett att för närvarande förorda att det införs ett diskrimineringsförbud i regeringsformen. Motionen avstyrktes därför. Regeringen påpekar att utskottet dock inte var enigt.

### *Regeringens förslag*

Regeringen föreslår att det till regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § RF fogas en föreskrift om att det allmänna dels skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

I skälen för sitt förslag anför regeringen att det bör införas en föreskrift som ålägger det allmänna att verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Härigenom uttrycks grundläggande värdeeringar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer.

När det gäller de remissinstanser som uttryckt tveksamhet till förslaget att föra in en uppräkningslista av olika utsatta grupper i bestämmelsen, anför regeringen att den delar uppfattningen att grundlagarna bör utmärkas av viss stabilitet och att bestämmelserna inte bör vara alltför detaljerade. Det är enligt regeringen emellertid också viktigt att Sverige även i framtiden kan vara ett föregångsland bl.a. när det gäller jämlikhet, delaktighet, tolerans och mänskliga rättigheter. Regeringen anför att i det sammanhanget är det en värdefull markering att skydd för olika utsatta grupper skrivs in i det stadgande i grund-

lagen som ger uttryck för samhällets grundläggande värderingar. Vidare påpekar regeringen att en uppräknings dessutom knyter an till vad som föreskrivs i olika internationella konventioner och EG-fördraget.

Mot denna bakgrund finns det enligt regeringen goda skäl till att i 1 kap. 2 § RF föra in den exemplifierande uppräknings som Författningsutredningen har föreslagit.

Som en följd av förslaget kan bestämmelsen om att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter i tredje stycket tas bort.

När det gäller den omständigheten att ordet ras inte finns med i den exemplifierande uppräknings framhåller regeringen ånyo att bestämmelsen i 1 kap. 2 § RF inte är en rättsligt bindande regel utan ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för särskilt viktiga principer för samhällsverkens inriktning. Mot denna bakgrund anser regeringen att det – oavsett vilka överväganden som kan komma att göras beträffande lämpligheten av en utmönstring av ordet ras i andra lagstiftningsärenden – finns skäl att inte ha med ordet ras i den exemplifierande uppräknings eftersom det, som riksdagen har konstaterat, riskerar att underblåsa fördomar. Med orden hudfärg och nationellt eller etniskt ursprung torde enligt regeringen täckas in vad som normalt brukar ligga i ordet ras.

## Motionerna

### *Med anledning av propositionen*

I motion 2001/02:K48 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) yrkas att riksdagen beslutar att 1 kap. 2 § första stycket RF skall ha lydelsen: ”Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans integritet, frihet och värdighet.” Kristdemokraterna vill införa en komplettering i förhållande till regeringens förslag till ändring av 1 kap. 2 § RF. De framhåller att målsättningsstadgandena i paragrafen är utformade som en värdeorientering. Denna värdeorientering, regeringsformens människosyn, har inga rättsliga effekter men anger den ram som utgör grunden för samhällsbildningen. På så sätt bidrar regeringsformen enligt motionärerna i etiköverföringen till medborgarna. Motionärerna framhåller att begreppet integritet har sitt ursprung i det latinska integritas, som innebär helhet, egenvärde, människovärde. De anser att begreppet hör hemma i sfären människan som person. Det pekar på varje människas unika och oersättliga värde.

### *Från allmänna motionstiden 2001*

I motion 2001/02:L371 av Tasso Stafilidis m.fl. (v, s, c, fp, mp) yrkas att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförs om att sexuell läggning skall omfattas av regeringsformens första kapitel om statskicketets grunder (*yrkande 1*).

## Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper i 1 kap. 2 § RF, vilket föreslås regleras i paragrafens fjärde stycke. Genom förslaget tillgodoses vad som anförs i motion 2001/02:L371 yrkande 1 om att sexuell läggning skall omfattas av regeringsformens första kapitel om statskicketets grunder. Motionen bör därför avslås i berörd del.

När det gäller vad som anförs i motion 2001/02:K48 vill utskottet först erinra om det allmänna uttalandet i 1 kap. 2 § första stycket RF om förhållandet mellan den offentliga maktutövningen och den enskilde individen, enligt vilken den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vidare finns i 1 kap. 2 § tredje stycket RF en föreskrift om att det allmänna skall värna bl.a. den enskildes privatliv. Bakgrunden till detta stadgande är att principen att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor är så grundläggande i en demokrati att den bör komma till uttryck i grundlagen (jfr prop. 1975/76:209 s. 73 och 137 f.). Därutöver vill utskottet framhålla att det i 2 kap. 3 § andra stycket RF finns en bestämmelse om att varje medborgare i den utsträckning som närmare anges i lag skall skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom eller henne registreras med hjälp av automatisk databehandling. Denna regel innebär att riksdagen måste vara aktiv genom att stifta och vidmakthålla en dataskyddslagstiftning som utgör en verklig och allvarligt menad skyddslagstiftning (prop. 1987/88:57 s. 11). Mot denna bakgrund anser utskottet att vad som efterfrågas i den nämnda motionen i allt väsentligt redan uttrycks och tillgodoses i gällande bestämmelser. Motionen avstyrks därför.

## Grundlagsskydd för miljön

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lydelse av 1 kap. 2 § andra och tredje styckena RF. Förslaget innebär att det införs föreskrifter om att det allmänna dels skall trygga rätten till hälsa, dels skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Utskottet avstyrker därmed en motion om att inledningen av miljöbalken bör upphöjas till grundlag.

### Propositionen

#### *Bakgrund*

Bestämmelser till skydd för miljön finns i miljöbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1999. Enligt första meningen i 1 kap. 1 § miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att

nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. I bestämmelsen utvecklas därefter miljöbalkens mål. Dessa berör såväl människan som natur- och kulturmiljön och är inriktade både på att begränsa nuvarande hälso- och miljöpåverkan och på att skapa långsiktigt goda förhållanden.

Regeringen påpekar att det övergripande målet för miljöbalken dock är att främja en hållbar utveckling.

Miljöbalken kan enligt regeringen sägas syfta till att för svenskt vidkommande uppfylla olika internationella förpliktelser på miljöområdet. En viktig händelse för den internationella miljörättens utveckling och det internationella miljösamarbetet var 1972 års FN-konferens i Stockholm. Vid konferensen antogs en FN-deklaration, den s.k. Stockholmsdeklarationen.

FN:s generalförsamling tillsatte 1983 en kommission om miljö och utveckling, den s.k. Brundtlandkommissionen, som år 1987 presenterade sina slutsatser i rapporten *Our Common Future*. Rapportens ledord – hållbar utveckling – har enligt regeringen härefter kommit att prägla den internationella miljödebatten och miljörätten.

År 1992 hölls en global FN-konferens om miljö och utveckling. Vid konferensen enades deltagarna om ett omfattande handlingsprogram för det första århundradet – Agenda 21.

Även inom EU finns regler om skydd för miljön. De första reglerna tillkom redan på 1960-talet. Amsterdamfördraget innebar enligt regeringen en betydelsefull utveckling av de grundläggande principerna för EU-politiken. Genom Nicefördraget, som ännu inte trätt i kraft, gjordes vissa mindre ändringar gällande beslutsordningen i avsnitt XIX i EG-fördraget. Regeringskonferensen antog också en gemensam förklaring (9) om vikten av att främja miljöskyddet inom unionen.

Regeringen påpekar vidare att en grundlagsfäst regel till skydd för miljön finns i både Finland och Norge.

Därutöver framhåller regeringen att krav på grundlagsskydd för miljön flera gånger har framställts genom motioner i riksdagen. Då riksdagen våren 2000 tog ställning till en motion i frågan uttalade ett enigt konstitutionsutskott att det kan finnas skäl att behandla skyddet av miljön inte bara i miljöbalken utan även i grundlagen, särskilt om Sverige också i fortsättningen skulle kunna vara ett föregångsland när det gäller skyddet av miljön (bet. 1999/2000:KU11). Motionen avstyrktes dock med hänvisning till Författningsutredningens arbete.

### *Regeringens förslag*

Regeringen föreslår att det i andra stycket i regeringsformens målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § tilläggs att det allmänna skall trygga rätten till hälsa. Vidare föreslår regeringen att det till stadgandet fogas ett nytt stycke där det föreskrivs att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

I skälen för sitt förslag anför regeringen att Sverige skall vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta bör en bestämmelse om skydd för miljön föras in i regeringsformens målsättningsstadgande.

Regeringen hänvisar till Författningsutredningens förslag att grundlagsbestämmelsens ordalydelse skall knyta an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Förslaget är enligt regeringen väl övervägt. Det framstår enligt regeringen som naturligt att det centrala miljöpolitiska begreppet hållbar utveckling lyfts fram särskilt.

Därutöver ställer sig regeringen bakom utredningens förslag att i andra stycket i 1 kap. 2 § RF lägga till en föreskrift om att det allmänna skall trygga rätten till hälsa. Härigenom ersätts den del av begreppet ”en god levnadsmiljö” som knyter an till den enskildes hälsa och som hittills varit en del av de s.k. sociala rättigheterna. När det gäller JO:s synpunkt vid remissbehandlingen att varken det allmänna eller någon annan kan leva upp till ett sådant åtagande, anför regeringen att det är fullt möjligt för det allmänna att inom ramen för den sociala välfärden trygga den enskildes rätt till hälsa på samma sätt som det åligger det allmänna att trygga rätten till t.ex. utbildning.

### **Motion från allmänna motionstiden 2001**

I motion 2001/02:K384 av Harald Nordlund (fp) och Ingegerd Saarinen (mp) yrkas att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförs om att upphöja inledningen i miljöbalken till grundlag. Enligt motionärerna har tillämpningen av 1 kap. 1 § miljöbalken en innebörd och lagtexten en betydelse med grundlagskaraktär. Denna inledning bör därför ges grundlagsstatus samtidigt som den utgör portalparagraf i miljöbalken.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att det i 1 kap. 2 § andra stycket införs en föreskrift om att det allmänna skall trygga rätten till hälsa samt att det till nämnda paragraf fogas ett nytt stycke där ett grundlagsskydd för miljön uttrycks. Sistnämnda bestämmelse knyter an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §.) Mot denna bakgrund anser utskottet att vad som efterfrågas i motion 2001/02:K384 är tillgodosett. Motionen bör därför avslås.

## **Ändringar i 10 kap. regeringsformen**

### **Allmän bakgrund**

#### *Samarbetet i EU*

Samarbetet inom Europeiska unionen (EU) brukar beskrivas som ett samarbete inom tre pelare. Inom unionens andra och tredje pelare brukar samarbetet

betecknas som mellanstatligt. Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på i princip det sätt som är gängse i ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Vidare har EG-domstolen endast begränsad behörighet i förhållande till vad som gäller på första pelarens område. Samarbetet inom andra och tredje pelaren grundas på Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). I andra pelaren rör samarbetet den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Samarbetet i tredje pelaren rör polisarbete och straffrättsligt samarbete.

I den första pelaren återfinns samarbetet i Europeiska gemenskaperna (EG), dvs. dels det traditionella gemenskapssamarbetet (tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen) som grundar sig på EG-fördraget, dels samarbetet inom de övriga gemenskaperna som har sin grund i Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Frågor som behandlas inom ramen för samarbetet i den första pelaren är bl.a. tull- och handelspolitiska frågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU), miljöpolitiken, socialpolitiken, visering, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete.

Samarbetet inom första pelaren har en väsentligt annorlunda karaktär än samarbetet inom de övriga två pelarna, framför allt eftersom det uppvisar betydande inslag av överstatlighet. På detta område har medlemsstaterna överlämnat viss beslutanderätt till EG. De beslut som gemenskapsinstitutionerna fattar på detta område kan ha företräde framför nationella regler. Gemenskapsreglerna kan också skapa rättigheter och skyldigheter för enskilda i medlemsstaterna utan att dessa behöver förmedlas genom nationella rättsakter eller beslut. Vidare vakar kommissionen och EG-domstolen över att reglerna följs. Försumliga medlemsstater kan tillrättavisas inom det sanktionssystem som finns. Därutöver har en särskild rättsordning – EG-rätten eller gemenskapsrätten – utvecklats på grundval av fördragen och gemenskapslagstiftningen.

### *Sveriges medlemskap i EU*

Inför Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU) gjordes vissa grundlagsändringar (prop. 1993/94:114, bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24). I 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen (RF) infördes en på ett medlemskap i EU särskilt inriktad regel som möjliggör för riksdagen att överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna. Därutöver infördes i regeringsformen en bestämmelse om val till Europaparlamentet (8 kap. 4 §) Dessutom infördes ändringar i tryckfrihetsförordningen som gällde rätten till reklam (1 kap. 9 §) och rätten att äga en svensk periodisk skrift (5 kap. 1 §). Grundlagsändringarna trädde i kraft den 1 december 1994.

Sveriges förhandlingar om medlemskap i EU resulterade i ett anslutningsfördrag mellan EU:s medlemsstater och de ansökande staterna Finland, Norge, Österrike och Sverige. Anslutningsfördraget, och fördragets slutakt, undertecknades vid Europeiska rådets möte på Korfu den 24 juni 1994.



Efter det att anslutningsfördraget hade undertecknats i juni 1994 föreslog regeringen att riksdagen skulle godkänna anslutningsfördraget och slutakten till fördraget. Regeringen föreslog också bl.a. att övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU skulle regleras i en särskild lag. I förslaget till lag fanns bestämmelser om överlåtelse av beslutsbefogenheter till Europeiska gemenskaperna (EG) och införlivande av anslutningsfördraget och de grundläggande fördragen liksom de rättsakter m.m. som dithills hade antagits av EG. Därutöver föreslog regeringen en författningsreglering av bl.a. samråd mellan regering och riksdag inför frågor som avsågs bli behandlade i Europeiska unionens råd (prop. 1994/95:19).

Efter behandling i utrikesutskottet godkände riksdagen anslutningsfördraget samt slutakten till fördraget (bet. 1994/95:UU5, rskr. 1994/95:63).

Förslaget till en särskild lag med anledning av Sveriges anslutning till EU behandlades i konstitutionsutskottet och antogs av riksdagen (bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1995 (SFS 1994:1500).

Förslaget om författningsreglering av samråd mellan regeringen och riksdagen i frågor som gäller EU antogs också av riksdagen (bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66).

Genom en folkomröstning den 13 november 1994 uttalade sig svenska folket för att Sverige skulle inträda som medlem i EU.

Efter Sveriges anslutning till EU har samarbetet inom unionen utvecklats genom Amsterdamfördraget, som har godkänts av den svenska riksdagen (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197). Detta fördrag trädde i kraft den 1 maj 1999. Amsterdamfördraget innebär bl.a. att nya beslutsformer har införts på tredje pelarens område, samt att samarbetet inom denna pelare har kommit att begränsas till polissamarbete och rättsligt samarbete. Samarbetet i fråga om yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik och vissa civilrättsliga frågor samt vissa åtgärder mot diskriminering fördes därvid från tredje pelaren till det överstatliga samarbetet inom första pelaren. Amsterdamfördraget har förts in i den uppräknade av fördrag m.m. som finns i 4 § anslutningslagen.

Ytterligare ett fördrag, Nicefördraget, har efter Amsterdamfördraget förhandlats fram. Genom detta fördrag utvecklas samarbetet inom EU än mer, bl.a. genom att möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet i andra pelaren har ökat. Detta gäller exempelvis möjligheterna att besluta att ett närmare samarbete skall upprättas. Sådant samarbete skall omfatta minst åtta medlemsstater och får inte avse frågor som har militära eller försvarsmässiga konsekvenser. Det kan endast avse genomförande av en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt och kan blockeras av en medlemsstat genom s.k. nationellt veto. Om rådet på GUSP-området skall ingå ett internationellt avtal med en stat eller en internationell organisation och avtalet syftar till att genomföra en gemensam åtgärd eller en gemensam ståndpunkt, skall rådet fatta ett sådant beslut med kvalificerad majoritet. En medlemsstat kan också i detta fall lägga in ett s.k. nationellt veto. Vidare skall ett avtal inte

vara bindande för en medlemsstat som i rådet förklarar att staten måste uppfylla vissa krav som följer av dess egna konstitutionella förfaranden (prop. 2001/02:8 s. 86 f.). Riksdagen har nyligen godkänt Nicefördraget samt åtföljande ändring i anslutningslagen (bet. 2001/02:KUU1, rskr. 2001/02:92). Nicefördraget har ännu inte trätt i kraft.

### **Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU**

#### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ett nytt fjärde stycke i 10 kap. 2 § RF. Förslaget innebär att det av regeringsformen uttryckligen framgår att riksdagen kan godkänna en internationell överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en ändring av överenskommelsen, som tillkommit efter riksdagens godkännande men innan ministerrådet har beslutat att anta överenskommelsen, kräver riksdagens godkännande. Därmed avstyrker utskottet motioner med yrkanden om att regeringens förslag skall avslås. Jämför reservationerna 1 och 2.

#### *Gällande bestämmelse*

Enligt 10 kap. 2 § första stycket RF får regeringen ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Vidare sägs i andra stycket att är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, skall samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen.

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

#### *Bakgrund*

##### **Samarbetet inom andra pelaren**

Som redovisats ovan rör samarbetet i andra pelaren den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), vilken i sin nuvarande utformning tillkom genom Unionsfördraget. Samarbetet i GUSP regleras i artiklarna 11–28 i Unionsfördragets avdelning V. Målen för GUSP skall förverkligas genom

principer och allmänna riktlinjer, gemensamma strategier, gemensamma åtgärder, gemensamma ståndpunkter och ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna (artikel 12).

Europeiska rådet fastställer generella riktlinjer för samarbetet inom GUSP och rådet, normalt i dess sammansättning av medlemsstaternas utrikesministrar (allmänna rådet), fattar de verkställande besluten på grundval av Europeiska rådets riktlinjer.

De viktigaste instrumenten för den gemensamma politiken utgörs av gemensamma åtgärder och gemensamma ståndpunkter (prop. 2001/02:8 s. 83). Beslut om gemensamma åtgärder fattas när medlemsstater förutsätts agera gemensamt i någon form. Detta kan t.ex. avse valövervakning eller kontroll av tekniskt bistånd med militär slutanvändning (SOU 2001:19 s. 164). Beslut om gemensamma ståndpunkter skall avse unionens inställning vad avser ett geografiskt område eller en särskild fråga. Medlemsstaterna skall se till att deras nationella politik överensstämmer med de gemensamma ståndpunkterna.

Genom Amsterdamfördraget infördes en möjlighet för Europeiska rådet att besluta om gemensamma strategier som skall genomföras av unionen på områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen.

Besluten i rådet fattas som huvudregel med enhällighet. Som redovisats ovan utökades genom Nicefördraget dock möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet. Några övervakningsmekanismer av den karaktär som återfinns i förstapelarsamarbetet finns inte.

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

Kommissionen deltar fullt ut i samarbetet inom GUSP och har vid sidan av medlemsstaterna rätt att lägga fram förslag. Europaparlamentets roll i GUSP är begränsad till att ordförandelandet skall samråda med parlamentet om de viktigaste frågorna i GUSP. Parlamentet har också rätt att ställa frågor och lämna rekommendationer till rådet.

Inom andra pelarens område för samarbete har hittills fattats ett beslut som har gett upphov till ändring av den svenska lagstiftningen på området. Det gäller rådets gemensamma åtgärd (2000/401/GUSP) av den 22 juni 2000 om kontroll av tekniskt bistånd som står i samband med viss slags militär slutanvändning. Den gemensamma åtgärden innebär inte att regeringen har förpliktat Sverige att införa viss lagstiftning. Sveriges åtagande kan snarare beskrivas på det sättet att regeringen åtog sig att föreslå riksdagen att besluta om viss lagstiftning (prop. 2000/01:9, bet. 2000/01:UU3, rskr. 2000/01:49).

### Samarbetet inom tredje pelaren

Som redovisats ovan utvecklades samarbetet inom EU genom Amsterdamfördraget och det infördes nya beslutsformer. Några av de nya beslutsformerna är rambeslut och beslut (artikel 34.2 b och c i Unionsfördraget) på tredje pelarens område.

EU-ländernas samarbete inom tredje pelarens område berör främst de frågor som är kopplade till den fria rörligheten för personer. I och med Unionsfördraget formaliserades samarbetet med syftet att garantera trygghet och rättigheter för personer som rör sig över gränserna och att kompensera borttagandet av gränskontroller med andra åtgärder för att trygga säkerheten och motverka gränsöverskridande brottslighet.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 innebar det att samarbetet inom unionens tredje pelare kom att begränsas till polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Konkret rör det sig särskilt om ett utbyggt samarbete inom Europol och om en samordning av medlemsländernas straffrättsliga lagstiftning, främst inom de områden som rör organiserad brottslighet, terrorism och narkotikahandel. Samarbetet i fråga om yttre gränskontroller, asyl- och invandringspolitik och vissa civilrättsliga frågor samt vissa åtgärder mot diskriminering fördes genom Amsterdamfördraget från tredje pelaren till det överstatliga samarbetet inom första pelaren.

Samarbetet i tredje pelaren är mellanstatligt. Någon normgivningskompetens har alltså inte överförts från medlemsstaterna till unionen på detta område utan medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som när det gäller annat internationellt samarbete enligt folkrättens principer. Amsterdamfördraget innebar dock att beslutsformerna förenklades och besluten blev mer bindande än tidigare.

Kommissionen deltar fullt ut i arbetet inom tredje pelaren. Europaparlamentet har en begränsad roll inom den tredje pelaren. Det skall informeras och kan avge yttranden eller rekommendationer till rådet. Dessa är dock inte juridiskt bindande.

Rådet kan, på initiativ av en medlemsstat eller av kommissionen, anta gemensamma ståndpunkter, rambeslut, genomförandebeslut eller konventioner.

Genom Amsterdamfördraget fick EG-domstolen vissa befogenheter också inom den tredje pelaren. EG-domstolen kan meddela förhandsavgöranden om giltigheten och tolkningen av beslut och avtal.

### Närmare om rambeslut

Som redovisats ovan tillskapades genom Amsterdamfördraget rambeslut som en ny form av rättsligt instrument inom tredje pelaren. Rambeslut ersatte ett institut som benämndes gemensam åtgärd.

Av artikel 34.2 i avdelning VI i Unionsfördraget framgår att rådet på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen får fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten är bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men

överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt. De har inte s.k. direkt effekt, dvs. de kan inte skapa rättigheter eller skyldigheter för enskilda så länge de inte införlivats med nationell rätt. Ett beslut av rådet att anta ett rambeslut förutsätter enhällighet.

Den svenska regeringens befogenhet att ingå en överenskommelse i form av rambeslut begränsas av bestämmelserna i 10 kap. 2 § regeringsformen (RF). Av paragrafens första stycke framgår att regeringen inte får ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta. Enligt samma paragrafs tredje stycke får regeringen inte heller i annat fall ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen är av större vikt.

Under riksdagsbehandlingen av propositionen rörande Sveriges anslutning till Amsterdamfördraget inhämtade konstitutionsutskottet yttrande från Lagrådet. Lagrådet konstaterade att rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt; de skall inte ha direkt effekt (bet. 1997/98:UU13 s. 147 f.). De skulle enligt Lagrådet med andra ord komma att medföra en folkrättslig förpliktelse för Sverige att bl.a. vid behov genomföra lagstiftning som krävdes för att införliva beslutens innehåll i svensk rätt. Lagrådet påpekade att rambesluten däremot inte får direkt effekt, dvs. de kan inte åberopas inför svenska domstolar och andra myndigheter. Härutinnan medför de enligt Lagrådet inte annan verkan än andra folkrättsliga förpliktelser, så länge vi i Sverige vidhåller den dualistiska uppfattningen om folkrättens förhållande till den nationella rätten, dvs. att internationella överenskommelser skall transformeras till svensk rätt för att tillämpas av domstolar och andra myndigheter. Lagrådet framhöll att ett särskilt problem med rambesluten emellertid var att de till skillnad från exempelvis en konvention inte krävde någon efterföljande ratificering. De skulle emellertid antas genom enhälligt beslut. Detta innebar enligt Lagrådet att regeringen inte kan delta i ett sådant rambeslut om det behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täckte beslutet. Lagrådet anförde att på så sätt kan inte genom föreskrifterna om rambeslut någon beslutanderätt anses vara överlåten åt Europeiska unionen; de beslut om genomförandeåtgärder som kan fattas med kvalificerad majoritet måste enligt Lagrådet antas avse endast praktiska frågor som i allt fall inte ankommer på svenska myndigheter.

Konstitutionsutskottet uttalade att det återstod att se hur rambesluten i praktiken skulle komma att hanteras. Konstitutionsutskottet avsåg att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (yttr. 1997/98:KU9y).

## Behandlingen i riksdagen av rambeslut

I den nu aktuella propositionen har regeringen lämnat en redogörelse för den behandling av rambeslut som hittills hade förekommit i riksdagen (prop. 2001/02:72 s. 26 f.). Detta ägde rum för första gången med anledning av regeringens proposition 1999/2000:85 *Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m.* (bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). I propositionen föreslog regeringen bl.a. att riksdagen skulle godkänna ett inom EU upprättat utkast till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron.

I sina överväganden konstaterade justitieutskottet att regeringens förslag innebar att riksdagen skulle godkänna ett inom EU framförhandlat utkast till rambeslut som sedan skulle antas av RIF-rådet (a bet. s. 6). Av hänsyn till tidsschemat inom EU lade regeringen inte fram de förslag till lagstiftning som kan föranledas av rambeslutet, utan avsåg att återkomma med sådana förslag. Utskottet konstaterade att rambeslutet torde medföra att svensk lagstiftning måste ändras i vissa avseenden. Eftersom Sverige var folkrättsligt förpliktat att genomföra de åtgärder som avses i rambeslutet, följer vid detta förhållande enligt justitieutskottet av 10 kap. 2 § regeringsformen att riksdagen måste godkänna detta. Mot bakgrund av Lagrådets uttalande under riksdagsbehandlingen av Amsterdamfördraget att regeringen inte kunde delta i ett rambeslut som avsåg en riksdagsbunden fråga om det inte redan fanns en svensk lag som täckte beslutet om det, blev enligt utskottet då frågan om det var möjligt för riksdagen att godkänna ett utkast till rambeslut och först därefter fatta beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Utskottet kunde för sin del inte se några avgörande skäl häremot. Överensstämmer det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut med det beslut som sedan fattas av rådet, måste det enligt utskottet anses att regeringen ingår denna för riket bindande internationella överenskommelse med riksdagens godkännande. Att avvakta med lagstiftningen på det sätt som skett i ärendet borde emellertid enligt utskottets mening inte ske annat än när det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet. I förevarande ärende har regeringen valt att avvakta med förslag till lagstiftning under hänvisning till tidsplanen för rambeslutets antagande. Mot denna bakgrund hade utskottet ingen erinran mot att riksdagen nu endast förelades ett utkast till rambeslut för godkännande.

Riksdagen godkände utkastet till rambeslut den 18 maj 2000. Rambeslutet antogs av EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2000 (2000/383/RIF).

Härefter har riksdagen godkänt ytterligare sex utkast till rambeslut. Det ena gäller penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (prop. 2001/02:58, bet. 2000/01:JuU17, rskr. 2000/01:156). Det andra gäller förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (prop. 2001/02:37, bet. 2001/02:SfU6, rskr. 2001/02:71). Det

tredje rör ett utkast till rambeslut om gemensamma brottsutredningsgrupper inom EU (prop. 2001/02:71, bet. 2001/02:JuU15, rskr. 2001/02:151). Vidare har riksdagen godkänt ytterligare tre utkast till rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219), om en europeisk arresteringsorder och om överlämnande mellan medlemsstaterna (prop. 2001/02:118, bet. 2001/02:JuU29, rskr. 2001/02:256) respektive om bekämpande av terrorism (prop. 2001/02:135, bet. 2001/02:JuU22, rskr. 2001/02:267).

Ingen av propositionerna med förslag om att riksdagen skall godkänna utkast till rambeslut har innehållit förslag på lagändringar, utan regeringen har avsett att senare återkomma till riksdagen med förslag om detta.

Riksdagen har den 30 november 2001 hållit en särskild debatt om EU-harmonisering av lagstiftning på de process-, straff- och polisrättsliga områdena (prot. 2001/02:38). I debatten togs bl.a. upp frågor om hur rätts säkerheten skall kunna bevakas i harmoniseringsprocessen.

### *Propositionen*

Regeringen föreslår att det av 10 kap. 2 § uttryckligen skall framgå att riksdagen kan godkänna en internationell överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Enligt regeringen innebär förslaget att regeringen under konstitutionellt ansvar avgör om en ändring av överenskommelsen, som tillkommit efter riksdagens godkännande men innan beslut har fattats av ministerrådet, kräver riksdagens godkännande.

I skälen för sitt förslag påpekar regeringen att riksdagen nu har funnit att det inte finns något som hindrar att den godkänner ett utkast till överenskommelse. Enligt regeringen måste riksdagen härigenom anses ha stärkt sin roll i EU-samarbetet genom att den i ett tidigare skede har fått ett inflytande över och en större insyn i förhandlingarna i ministerrådet, vilka leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Mot denna bakgrund delar regeringen Författningsutredningens och de flesta remissinstansers uppfattning att det av regeringsformen uttryckligen bör framgå att riksdagen kan godkänna en överenskommelse trots att den inte föreligger i slutligt skick. Behovet av grundlagsändring i denna del inskränker sig enligt regeringen till överenskommelser som träffas inom ramen för samarbetet inom EU:s andra och tredje pelare.

Regeringen anför vidare att ett godkännande av riksdagen bör anses omfatta ändringar i utkastet som ligger utanför det riksdagsbundna området enligt 10 kap. 2 § RF, eftersom inget hindrar att regeringen träffar en separat överenskommelse om sådana frågor. Som Författningsutredningen har funnit bör emellertid även ändringar som faller inom det riksdagsbundna området i vissa fall omfattas av det godkännande som riksdagen har lämnat. En annan ordning skulle enligt regeringen nämligen medföra att varje ändring inom det riksdagsbundna området kräver att riksdagen på nytt lämnar sitt godkännande och det också till ändringar som måste antas sakna betydelse för lagstiftaren. Regeringen framhåller att ett sådant system framstår som otympligt och

mindre väl anpassat till samarbetet inom EU. Med hänvisning till Författningsutredningen anser regeringen att den under konstitutionellt ansvar bör få avgöra om en ändring i ett utkast till överenskommelse är av sådant slag att riksdagens godkännande på nytt måste inhämtas.

I fråga om vid vilken tidpunkt regeringen skall inhämta riksdagens godkännande, anför regeringen att detta inte bör ske förrän förhandlingarna i ministerrådet har nått så långt att regeringen bedömer att inga ändringar av betydelse därefter kommer att ske, dvs. efter att politisk enighet om innehållet har nåtts. Det bör enligt regeringen dock betonas att det är regeringen som har ansvaret för förhandlingarna och som från fall till fall får avgöra vid vilken tidpunkt riksdagens godkännande skall inhämtas.

Till bemötande av vad Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har anfört – bl.a. att riksdagen bör slå vakt om sin ställning som folkets främsta företrädare – vill regeringen framhålla att bestämmelserna i 10 kap. RO om samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor ålägger regeringen en informationsskyldighet gentemot riksdagen. Regeringen skall också rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer. Härutöver sker i många fall informella samråd med berört utskott. Regeringen påpekar att skyldigheten att informera och samråda gäller för hela EU-samarbetet. Vidare framhåller regeringen att även om den inte blir statsrättsligt bunden av uttalanden som görs vid samrådet föreligger en politisk skyldighet för regeringen att inte agera på ett sätt som strider mot vad som framkommit vid samrådet. Regeringen hänvisar härvid till konstitutionsutskottets uttalande i betänkande 1996/97:KU2 s. 28, att man bör kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad EU-nämnden har gett uttryck för. Till detta kommer enligt regeringen att den efter samtliga ministerrådsmöten lämnar skriftliga rapporter till riksdagens kammarkansli och EU-nämnden. Det ansvariga statsrådet lämnar dessutom en muntlig rapport till EU-nämnden. Vidare lämnar regeringen varje år i en skrivelse till riksdagen en utförlig redogörelse för regeringens agerande inom ramen för EU-samarbetet.

Regeringen framhåller att reglerna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i förhållande till riksdagen således borgar dels för att EU-nämnden får möjlighet att diskutera regeringens förhandlingsupplägg både inför och efter ett ministerrådsmöte, dels att riksdagen får information om den slutliga lydelsen av en överenskommelse. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns fog för de farhågor som Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har gett uttryck för, bl.a. att riksdagen inte bör försätta sig i en situation där oklarheter och tvister kan uppstå huruvida det slutliga avtal som ingås motsvarar det som riksdagen en gång gav sitt stöd till.

Beträffande vad Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anfört om att det bör övervägas ytterligare om ett system med förhandsgodkännande kan kombineras med någon form av riksdagskontroll i efterhand, anför rege-



ringen att det framstår som sannolikt att förfarandet med två propositioner kommer att bli det vanliga när det gäller beslut i andra och tredje pelaren som kräver lagstiftning. Regeringen framhåller att riksdagen genom ett sådant förfarande ges tillfälle att, i samband med att regeringen återkommer med sitt förslag till lagstiftning, kontrollera om den överenskommelse som regeringen folkrättsligt har bundit den svenska staten till avviker från det utkast till överenskommelse som riksdagen tidigare har godkänt. Enligt regeringens uppfattning ges riksdagen härigenom, och genom bestämmelser i 10 kap. riksdagsordningen (RO) om regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor samt bestämmelserna i 12 kap. RF om riksdagens kontroll av regeringen, tillräckliga möjligheter att i efterhand kontrollera regeringens agerande.

### *Motionerna*

I motion 2001/02:K47 av Lotta N Hedström m.fl. (mp) yrkas att riksdagen beslutar att avslå förslaget till ändring i regeringsformen av innebörd att riksdagen skall kunna godkänna en överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick (*yrkande 1*). Miljöpartiet anser att den föreslagna ändringen strider mot grundläggande demokratiska principer. Riksdagens beslutanderätt urholkas om överenskommelser skall godkännas utan att den slutliga texten föreligger. Motionärerna framhåller att erfarenheten av höstens rambeslutsprocesser visar att revideringar och ändringar av föreliggande förslag varit frekventa. Enligt motionärerna har ledamöter och utskott inte kontinuerligt fått ta del av ändringar eller haft kännedom om vilka förhandlingspositioner och textförslag som varit aktuella. Ställningstaganden, den politiska debatten och beslut måste dessutom ovillkorligen grundas på fakta, utredningar och konsekvensanalyser. Motionärerna anför att riksdagen, på grund av bristerna i bedömningsunderlaget, har varit förhindrad att föra en seriös och saklig debatt. Den föreslagna ändringen medför enligt motionärerna att riksdagen grundlagsfäster denna otillfredsställande ordning, som inte borde rendera annat än en insikt om att ett demokratiskt samhälle förutsätter reella, öppna och faktabaserade beslutsprocesser där parlamentariker, samhällsdebattörer och allmänhet ges faktisk möjlighet att delta.

I motion 2001/02:K49 av Margit Gennser m.fl. (m, kd, c) yrkas att riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 2 § RF som föreslås i propositionen (*yrkande 1*). Motionärerna anför att förslaget att riksdagen skall godkänna inte slutförhandlade överenskommelser står helt i strid med regeln att det skall finnas ett samband mellan ansvar och beslutsfattande. I detta sammanhang bör enligt motionärerna noteras att avtalsförslag kan ändras fram till dess de slutligen har antagits. Motionärerna påpekar att det finns en rad exempel på att ministerrådets beslut ofta inte är färdigförhandlade när rådet skiljs åt. Niceavtalet utgör enligt motionärerna ett exempel på att viktiga ändringar införs i avtalet sedan ministerrådet fattat sina beslut. Detsamma gällde Amsterdamfördraget. Motionärerna anför att det är ett stort ansvar att

öppna för en urholkning av vår demokrati och vårt lands självständighet smygvägen.

I motion 2001/02:K50 av Bengt-Ola Rytta (s) innehåller ett likalydande yrkande som motion K49 med anförande av i huvudsak samma argument som i den nämnda motionen (*yrkande 1*).

#### *Utskottets ställningstagande*

Regeringens förslag till ändring av 10 kap. 2 § RF syftar till att det uttryckligen av regeringsformen skall framgå att riksdagen kan godkänna en överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i EU även om överenskommelsen inte finns i slutligt skick.

Utskottet vill inledningsvis peka på den i 10 kap. 1 § RF fastslagna grundregeln att det är regeringen, såsom utövare av riksstyrelsen, som ingår överenskommelser med annan stat eller med mellanfolklig organisation. Bland annat i 10 kap. 2 § RF anges dock vissa statsrättsliga villkor för att regeringen skall vara befogad att ingå en sådan överenskommelse. Av förarbetena till 10 kap. 2 § RF framgår att syftet med dessa bestämmelser är att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtaganden som regeringen gör. Fordras exempelvis en lagändring eller ett anslagsbeslut för att Sverige skall kunna fullgöra en internationell överenskommelse skall regeringen inte kunna ingå den utan riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande skall emellertid inte behöva inhämtas, om det motsvarande riksdagsbeslutet redan är fattat, såvida överenskommelsen inte är av större vikt (prop. 1973:90 s. 357 f.).

För att inte någon motsättning mellan statsrättslig och folkrättslig giltighet skall uppstå vid regeringens ingående av en internationell överenskommelse måste riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF inhämtas före det att regeringen folkrättsligt binder Sverige till överenskommelsen. I den nu aktuella propositionen framhåller regeringen att samarbetet i EU skiljer sig från traditionellt mellanstatligt samarbete bl.a. på det sättet att beslut som fattas av ministerrådet i andra och tredje pelaren – med undantag för konventioner i tredje pelaren – inte kan bli föremål för ratifikation. Den folkrättsliga bundenheten när det gäller sådana beslut uppstår i stället när den person som företräder regeringen röstar för beslutet i ministerrådet och det är då – efter omröstningen i rådet – som beslutet är färdigförhandlat (prop. s. 25 f.). I den händelse regeringen enligt bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF måste inhämta riksdagens godkännande för att kunna ingå en sådan överenskommelse är beslutsordningen inom EU således sådan att det saknas möjlighet för riksdagen att, såsom är fallet när det gäller andra internationella överenskommelser, godkänna en i och för sig färdigförhandlad men ännu inte folkrättsligt bindande överenskommelse.

Som redovisats ovan beslutade konstitutionsutskottet under riksdagens behandling av propositionen om Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till ändring av anslutningslagen (1994:1500). I sitt yttrande framhöll Lagrådet att rambesluten medför en

folkrättslig förpliktelse för Sverige att vid behov genomföra den lagstiftning som krävs för att införliva beslutens innehåll i svensk rätt. Lagrådet pekade på att rambesluten, till skillnad från exempelvis en konvention, inte kräver någon efterföljande ratificering. Lagrådet konstaterade att detta torde vara orsaken till deras införande eftersom man därigenom slipper en utdragen ratifikationsprocess. Enligt Lagrådet innebär detta att regeringen inte kan delta i ett sådant rambeslut om det behandlar riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns en svensk lag som täcker beslutet (bet. 1997/98:UU13 s. 147 f.). Regeringen uppfattar att Lagrådet härvid tolkade 10 kap. 2 § RF så att riksdagens godkännande endast kunde avse en färdigförhandlad överenskommelse (jfr prop. 2001/02:72 s. 28). En sådan tolkning innebär således att regeringen endast skulle kunna delta i ett rambeslut i de fall motsvarande riksdagsbeslut, dvs. lagstiftning eller annat beslut, redan är fattat eller i de fall frågan inte är av större vikt. Det skulle alltså handla om situationer där riksdagens godkännande på grund av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF *inte* behöver inhämtas, utan där regeringen ingår överenskommelsen med stöd av 10 kap. 1 § RF.

Under våren 2000 beslutade regeringen dock att inhämta riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av ett utkast till rambeslut inom samarbetet för tredje pelaren, eftersom Sveriges fullgörande av rambeslutet förutsatte att riksdagen senare fattade beslut om lagändringar. Riksdagen beslutade, som redovisats ovan, att godkänna rambeslutet i dess ännu inte slutliga form. Vid detta tillfälle gjorde riksdagen alltså bedömningen att 10 kap. 2 § RF i gällande lydelse medger att riksdagen, genom att godkänna en ännu inte färdigförhandlad överenskommelse, ger regeringen statsrättslig befogenhet att ingå en för Sverige folkrättsligt bindande överenskommelse.

Utskottet har inget att invända mot att den ordning som alltså redan har godtagits av riksdagen inom ramen för 10 kap. 2 § RF i dess gällande lydelse nu kommer till klart uttryck också i grundlagstexten. I likhet med regeringen anser utskottet att riksdagens roll i EU-samarbetet har stärkts genom denna ordning, eftersom riksdagen i ett tidigare skede har fått ett inflytande över och större insyn i förhandlingarna i ministerrådet, vilka leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut. Dock delar utskottet regeringens bedömning att det inte finns något behov av att riksdagen skall kunna godkänna överenskommelser, som ännu inte finns i slutligt skick, när det gäller annat internationellt samarbete än det som sker inom ramen för EU. Som framgått ovan är det ju inom sistnämnda område som man tillämpar den från annat mellanstatligt samarbete avvikande ordningen att någon efterföljande ratificering inte krävs. Den föreslagna bestämmelsen bör därför, som regeringen föreslår, begränsas till överenskommelser som träffas inom ramen för samarbetet i EU. Det som kan bli aktuellt för riksdagen att godkänna med stöd av den föreslagna bestämmelsen är ännu inte färdigförhandlade överenskommelser inom ramen för samarbetet i andra och tredje pelaren, eftersom Sverige har överlåtit beslutanderätt till EG när det gäller första pelarens område.

När det gäller vid vilken tidpunkt regeringen bör inhämta riksdagens godkännande vill utskottet framhålla följande. Som nämnts ovan innebär riksdag-

gens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF att regeringen erhåller en statsrättslig behörighet att ingå en för Sverige folkrättsligt bindande internationell överenskommelse i ett fall där riksdagens ställningstagande senare krävs, t.ex. i form av lagstiftning, eller då frågan är av större vikt. Syftet med att ställa upp riksdagens godkännande som ett villkor för regeringens befogenhet att ingå överenskommelser är, som framhållits ovan, att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtaganden som regeringen gör. Av detta följer enligt utskottets mening att en lämplig tidpunkt för riksdagens godkännande förefaller vara då förhandlingsläget inom EU-samarbetet är sådant att den aktuella överenskommelsen i princip är färdig. Utskottet delar således regeringens bedömning att regeringen normalt inte bör inhämta riksdagens godkännande förrän förhandlingarna i ministerrådet har nått så långt att regeringen bedömer att inga ändringar av betydelse därefter kommer att ske, dvs. efter att politisk enighet om överenskommelsens innehåll har nåtts. Avsikten med ett förfarande med förhandsgodkännande enligt 10 kap. 2 § RF, som ju innebär att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med efterföljande motionsrätt, bör enligt utskottets mening inte vara att ge riksdagen och regeringen tillfälle att mer allmänt samråda kring förhandlingsarbetet rörande en blivande överenskommelse inom ramen för EU-samarbetet. Utskottet utgår från att sådant samråd i stället äger rum i de former som är avsedda för detta.

Utskottet delar regeringens bedömning att riksdagens godkännande enligt den föreslagna bestämmelsen måste anses omfatta ändringar i utkastet till överenskommelse som såväl ligger utanför det enligt 10 kap. 2 § RF riksdagsbundna området – eftersom inget hindrar att regeringen med stöd av 10 kap. 1 § RF träffar en separat överenskommelse om sådana frågor – som vissa ändringar som faller inom det riksdagsbundna området. En annan ordning skulle, såsom regeringen påpekar, bli otymplig och mindre väl anpassad till samarbetet i EU. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen blir därmed att regeringen, när det gäller ändringar inom det riksdagsbundna området, under konstitutionellt ansvar får avgöra om en ändring i ett utkast till överenskommelse är av ett sådant slag att riksdagens godkännande måste inhämtas. Enligt utskottets mening måste utgångspunkten vid en sådan bedömning vara det ovan nämnda syftet med bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF, nämligen att riksdagens ställningstagande inte skall föregripas genom åtaganden som regeringen gör.

Under såväl remissbehandlingen som i nu aktuella motioner har uttalats farhågor för att riksdagens ställning som folkets främsta företrädare urholkas genom det nu aktuella förslaget. Utskottet vill härvid framhålla att det är riksdagen själv som avgör om den skall lämna sitt godkännande enligt 10 kap. 2 § RF. Riksdagen bedömer således själv om förhandlingsläget i EU och situationen i övrigt är sådan att riksdagen genom sitt godkännande kan medge att regeringen ingår den för Sverige bindande överenskommelsen, utan att regeringen därigenom föregriper riksdagens senare ställningstagande rörande ny lagstiftning eller annat beslut. Av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF följer således inte någon skyldighet för riksdagen att i en viss situation lämna sitt

godkännande, utan det ligger helt och hållet i riksdagens hand att avgöra om detta skall ske.

I propositionen anför regeringen att det framstår som sannolikt att förfarandet med två propositioner kommer att bli det vanliga när det gäller beslut i andra och tredje pelaren som kräver lagstiftning (a. prop. s. 30). Enligt regeringen ges riksdagen genom ett sådant förfarande tillfälle att, i samband med att regeringen återkommer med sitt förslag till lagstiftning, kontrollera om den överenskommelse som regeringen folkrättsligt har bundit den svenska staten till avviker från det utkast till överenskommelse som riksdagen tidigare har godkänt. Utskottet delar regeringens uppfattning att riksdagen härigenom tillsammans med bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen om regeringens informations- och samrådsskyldighet gentemot riksdagen i EU-frågor samt bestämmelserna i 12 kap. RF om riksdagens kontroll av regeringen ges tillräckliga möjligheter att i efterhand kontrollera regeringens agerande. Med anledning av regeringens beskrivning av innebörden av regeringens bundenhet av uttalanden som görs inom ramen för samrådet med riksdagen (a. prop. s. 29) vill utskottet dock erinra om konstitutionsutskottets behandling av riksdagsstyrelsens förslag *Riksdagen inför 2000-talet* (2000/01:RS1) i betänkandet 2000/01:KU23 (s. 30 f.). Riksdagsstyrelsen uttalade i förslaget att EU-nämnden borde fortsätta att verka enligt den praxis som utvecklats. I detta sammanhang ansåg riksdagsstyrelsen att den praxis bör bestå som innebär att det inte anses tillräckligt att regeringen *inte* gör något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan i stället agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter (a. försl. s. 137). Konstitutionsutskottet gjorde ingen annan bedömning.

Vidare har utskottet inhämtat att justitieutskottet, som har behandlat flertalet av de ärenden rörande förslag om godkännande av utkast till rambeslut som regeringen hitintills har lämnat till riksdagen, avser att göra en samlad uppföljning av de utkast till rambeslut som utskottet har haft att ta ställning till. Avsikten är att följa upp de ändringar i ett utkast till rambeslut som den slutliga överenskommelsen eventuellt innehåller samt att jämföra regeringens senare förslag om ny lagstiftning med de överväganden kring lagstiftningsbehovet som regeringen har uttryckt i propositionen med förslag om godkännande av utkast till rambeslut. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning torde justitieutskottets uppföljning av hanteringen av rambeslut inom ramen för utskottets sakområde kunna tjäna som god ledning för övriga utskotts uppföljning av de rambeslut som dessa utskott har att behandla.

Som redovisats ovan uttalade konstitutionsutskottet redan i samband med riksdagens behandling av propositionen om Amsterdamfördraget att utskottet avsåg att följa rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (yttr. 1997/98:KU9y). Utskottet avser att inom ramen för sin allmänna granskning av regeringsärendenas handläggning enligt 12 kap. 1 § RF granska regeringens hantering när det gäller inhämtandet av riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF inför regeringens deltagande i rambeslut och andra beslut på andra och tredje pelarens område.

*Sammanfattningsvis* tillstyrker utskottet regeringens förslag till ändring i 10 kap. 2 § RF och avstyrker motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1.

## **Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt**

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF. Förslaget innebär att regeringsformens bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt till EG ändras så att beslutanderätt kan överlåtas inom ramen för samarbete i EU. Vidare innebär förslaget att en ny begränsning förs in i lagtexten om att beslutanderätt kan överlåtas som inte rör principerna för statsskicket. Därmed avstyrker utskottet motioner med yrkanden om att regeringens förslag skall avslås. Vidare föreslår utskottet för egen del att det i 10 kap. 5 § första stycket förs in en bestämmelse om att överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av en överenskommelse enligt 2 §. Jämför reservation 3.

### *Gällande bestämmelse*

Enligt 10 kap. 5 § RF kan riksdagen överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

### *Bakgrund*

#### Allmänt

Som redovisats ovan infördes i samband med Sveriges inträde i EU den nu aktuella bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF, som utgör en på EU-medlemskapet särskilt inriktad regel där riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt med anledning av detta medlemskap regleras. Sveriges anslutning till EU förutsatte en viss överlåtelse av beslutsbefogenheter. Denna överlåtelse regleras i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). Däri föreskrivs i 3 § att Europeiska gemenskaperna efter Sveriges anslutning till Europeiska unionen får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §.

Vidare förutsattes vid anslutningen till EU att den vid tillträdestidpunkten gällande EG-rätten skulle införlivas med svensk rätt. Detta införlivande antogs förutsätta grundlagsstöd, eftersom EG-rätten bedömdes innehålla normer

som måste ha konstitutionell valör (prop. 1993/94:114 s. 26). Genom en övergångsbestämmelse till 10 kap. 5 § första stycket föreskrevs därför att riksdagen i samma ordning som i fråga om beslutanderätt till EG får besluta om införlivande med svensk rätt av gemenskapernas regler vid tillträdestidpunkten. Införlivandet av gemenskapsrätten reglerades därefter i 2 § anslutningslagen.

Konstitutionsutskottets uttalanden i samband med ärendet om grundlagsändringar inför EU-medlemskapet

När det gällde frågan om överlåtelse av beslutanderätt delade konstitutionsutskottet regeringens, Grundlagsutredningens och samtliga remissinstansers uppfattning att den överlåtelse av statsorganens beslutanderätt som var en förutsättning för att Sverige skulle kunna bli och vara medlem i EU inte rymdes inom RF:s dåvarande regel, som stadgade att beslutanderätt endast fick överlåtas i begränsad omfattning (bet. 1993/94:KU21 s. 25 f.). Utskottet instämde i bedömningen att en ändring alltså måste ske för att möjliggöra ett medlemskap.

Utskottet anförde att frågan då uppkom om den ändrade regeln skulle innehålla några begränsningar för överlåtelsen eller om överlåtelse skulle kunna ske utan begränsningar. Härvid redovisade utskottet bl.a. att Grundlagsutredningen stannat för den senare lösningen bl.a. för att inte begränsa Sveriges möjligheter att fullt ut delta i en fortgående integrationsprocess och för att undvika framtida konflikter mellan gemenskapsrätten och vår interna rätt.

Vidare redovisade utskottet att det i en partimotion (v) föreslogs att grundlagsregeln skall ange vissa specifika svenska konstitutionella principer som icke överlåtbara. I förslaget till bestämmelse skulle bl.a. anges den kommunala självstyrelsen, Sveriges rätt till egen valuta och självständig ekonomisk politik, offentlighetsprincipen och meddelarskyddet och förbudet mot förhandsgranskning av tryckta skrifter. På så sätt skulle enligt motionen försvaret av den svenska demokratin komma i ett bättre läge.

Därutöver redovisade utskottet en annan motion av vissa ledamöter (s), där det inte gjordes några invändningar mot regeringens förslag till grundlagstext men i vilken motionärerna yrkade att motiveringen kompletterades och ändrades i enlighet med vad som framgick av motionen.

Utskottet tog först ställning till själva lagtexten. Liksom regeringen ansåg utskottet att det i RF:s överlåtelseregeln borde göras en markering av den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetsskydd. Detta borde enligt utskottet ske på det sätt som föreslogs i propositionen.

Däremot motsatte sig utskottet i likhet med utredningen och regeringen att grundlagsregeln skulle innehålla fastlagda begränsningar i riksdagens överlåtelserätt. Utskottet tillstyrkte således propositionen och avstyrkte motionen (v).

Enligt den andra motionen (s) borde det område där beslutanderätt inte kan överlåtas utan samtidig ändring av grundlagen inte inskränkas till bestämmel-

serna om grunderna för det svenska statskicket. Också andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer för vårt konstitutionella system borde falla inom detta område. Som exempel på sådana grundläggande principer nämndes i motionen bl.a. offentlighetsprincipen, meddelarfriheten och censurförbudet. Att så är fallet borde enligt motionen klart framgå av motivtexten till den aktuella paragrafen. Utskottet anförde härvid följande (s. 27 f.):

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

Enligt utskottet kan frågan om vad som vid ett svenskt EU-medlemskap kan överlåtas utan grundlagsändring principiellt ses som en fråga om riksdagens beslutsformer om det i framtiden skulle bli aktuellt att tillägga gemenskapernas institutioner nya beslutsbefogenheter, utöver dem som överlåtits i samband med anslutningen. Den precisering av gränserna för det överlåtbara området som efterlyses i motionen kan nämligen komma att aktualiseras i den situation då Sverige som medlemsstat står inför framtida förändringar av EU:s grundläggande fördrag. Riksdagen får då ta ställning till om en kvalificerad majoritet i riksdagen med stöd av undantagsregeln i 10 kap. 5 § RF skall kunna godkänna en fördragsändring med *ett* beslut även om överlåtelsen berör grundlagarna eller om två beslut med mellanliggande val i enlighet med huvudregeln i 10 kap. 2 § andra stycket skall krävas i sådana fall. Denna fråga bör enligt utskottet hållas skild från vilka beslut EG:s institutioner har rätt att fatta med stöd av den överlåtelse som gjorts i samband med medlemskapet.

När det gäller att fastställa vilka beslutsbefogenheter som faktiskt överlåts vid ett medlemskap är givetvis utgångspunkten det svenska anslutningsfördraget som i sin tur hänvisar till de grundläggande fördragen. Som utskottet tidigare framhållit låter sig dessa beslutsbefogenheter inte helt lätt fastställas. Gemenskapsinstitutionernas rätt att fatta beslut måste emellertid basera sig på de grundläggande fördragen. Detta gör det möjligt för riksdagen att med tillräcklig säkerhet överblicka och förutse vilka beslutsbefogenheter som överlåts.

I de fördrag som Sverige tillträder vid ett medlemskap är enligt utskottets bedömning gemenskapernas befogenheter på de områden där grund-



läggande principer i vårt konstitutionella system berörs utomordentligt begränsade. Tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen är liksom offentlighetsreglerna nationella angelägenheter. Gemenskapens institutioner kan inte på fördragen grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden. En annan sak är att inom de områden där institutionerna har befogenhet att fatta beslut det någon gång kan beslutas regler som berör t.ex. offentlighets- och sekretessfrågor. I propositionen har två grundlagsreglerade ämnen där EG-rätten har ett annat innehåll lokaliserats, och de i propositionen föreslagna ändringarna i tryckfrihetsförordningen om förbud mot viss reklam och om rätten att äga svenska tidningar skulle kunna ses som sådana grundlagsändringar i samband med överlåtelse som det talas om i motionen. Enligt utskottets bedömning kan dock de regler som gemenskapernas institutioner får besluta om inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer på vilka svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning och svenska offentlighetsregler bygger. En ändring av detta förhållande skulle förutsätta en fördragsändring. Skulle det i framtiden bli aktuellt att genom sådana fördragsändringar överlåta beslutanderätt som direkt tar sikte på tryck- och yttrandefrihetsfrågor anser utskottet i likhet med motionärerna att detta *inte* bör ske utan samtidig ändring av grundlag.

Motionen behandlar sedan frågan hur man från svensk sida skall ställa sig om något EG-organ skulle besluta en rättsakt av innebörd att en svensk grundläggande konstitutionell princip upphör att vara giltig. Slutsatsen skulle i en sådan situation enligt motionen kunna bli att grundlagen inte skall ändras och således att grundlagsbestämmelsen inte viker för EG-rättsakten, vilket klart och entydigt bör framgå av motivtexten.

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

Om en regel i en förordning eller ett direktiv från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel, bör enligt utskottet den svenska hållningen inte vara att tala om en konflikt mellan EG-rätt och nationell rätt. Vad frågan i stället bör gälla är om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta ett sådant beslut som det fattat. Ligger med andra ord den beslutade rättsakten inom det område där beslutanderätten överlåtits? Bli svaret att den ligger utanför detta område, är den inte giltig som EG-rätt i Sverige.

Konstitutionsutskottets uttalanden i samband med ärendet om förslaget till anslutningslag

Vid sin behandling av regeringens förslag till en särskild anslutningslag hösten 1994 tog utskottet ställning till om den föreslagna bestämmelsen i denna lag om överlåtelse av beslutsbefogenheter (3 §) uppfyllde grundlagens krav (bet. 1994/95:KU17 s. 15 f.). Utskottet anförde härvid att när det gäller att bedöma om den föreslagna överlåtelsen av beslutsbefogenheter går längre än vad grundlagen medger måste man gå till anslutningsfördraget, grundfördra-

gen och de andra delar av primärrätten som räknats upp i anslutningslagen. I fråga om den i 10 kap. 5 § första stycket RF angivna förutsättningen att överlåtelse av beslutanderätt kan ske till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i regeringsformen och Europakonventionen konstaterade utskottet att det i punkten 19 i uppräknningen i anslutningslagen nämns fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). I artikel F i det fördraget framhålls att unionen skall respektera den nationella identiteten i medlemsstaterna och som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera grundläggande rättigheter såsom de garanteras i Europakonventionen och som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Utskottet konstaterade att det i EG-rätten alltså finns ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som finns i Europakonventionen. Därmed stod det enligt utskottet också i nivå med det skydd som vi har i regeringsformen utan att till alla delar vara identiskt lika med detta. Den i grundlagsbestämmelsen angivna förutsättningen för överlåtelse var därmed enligt utskottets mening uppfylld.

I likhet med regeringen delade utskottet vidare i huvudsak den bedömning som Grundlagsutredningen inför EG gjort när det gällde frågan om vilka slag av beslutanderätt som det var aktuellt att överlåta. Utskottet kunde konstatera att det alltså inte fanns någon bestämmelse i fördragen som ger gemenskapsinstitutionerna kompetens att besluta om grunderna för vårt statsskick eller om andra grundläggande principer som bär upp vårt konstitutionella system. Inte heller från den utgångspunkten förelåg enligt utskottet hinder mot överlåtelse. Utskottet anförde att anslutningslagens bestämmelse om överlåtelse av beslutsbefogenheter således låg inom det område som grundlagen angav.

Därutöver ville utskottet i sammanhanget framhålla vad utskottet anförde i grundlagsärendet i frågan om hur man skall förhålla sig om något EG-organ likväl skulle besluta en rättsakt som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel (jfr ovan).

Utskottet anförde vidare att det vid utskottsbehandlingen av förslaget till bestämmelse av beslutsbefogenheter hade ifrågasatts om den inte gick onödigt långt. Det hade anförts att bestämmelsen innebär att allt som de Europeiska gemenskaperna beslutar enligt de i anslutningslagen uppräknade fördragen kommer att gälla i Sverige. Av den anledningen hade föreslagits att det i överlåtelsebestämmelsen läggs till villkoret ”om inte riksdagen beslutar annorlunda”.

Till en början ville utskottet erinra om att det i riksdagens makt att stifta lag också ligger makten att ändra eller upphäva lagen eller att stifta annan lag som avviker från lagen. Utskottet påpekade att detta förhållande inte brukar särskilt anmärkas i lagstiftningen. Syftet med det föreslagna villkoret var enligt utskottet emellertid att det i överlåtelsebestämmelsen skulle slås fast att riksdagen i efterhand skall kunna fatta beslut som går före EG-rätten. Härvid anförde utskottet att medlemsstaterna inte kan göra en senare ensidigt beslutad nationell bestämmelse gällande mot en rättsordning som de gemensamt har accepterat (a. bet. s. 17). Att villkora anslutningslagen genom att före-

skriva att överlåtelsen av beslutsbefogenheter bara gäller i den utsträckning riksdagen inte beslutar annorlunda har enligt utskottet i sig ingen betydelse i förhållande till gemenskaperna. Utskottet framhöll att om riksdagen skulle göra verklighet av ett sådant villkor och ”besluta annorlunda” skulle Sverige dock bryta mot sina åtaganden enligt anslutningsfördraget. Man kunde enligt utskottet inte heller bortse från risken att rättstillämpande myndigheter felaktigt skulle kunna uppfatta en bestämmelse med den föreslagna innebörden som en lagvalsregel.

På grund av det anförda kunde utskottet inte förorda att det i överlåtelsebestämmelsen fördes in villkor av den angivna innebörden. Utskottet ville dock även i detta sammanhang erinra om sina uttalanden i grundlagsärendet om hur man från svensk sida skall förhålla sig i det fall något EG-organ skulle besluta en rättsakt som från svensk sida framstår som konstitutionellt oacceptabel.

### *Propositionen*

Regeringen föreslår att regeringsformens bestämmelse i 10 kap. 5 § första stycket om överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna ändras så att beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket kan överlåtas inom ramen för samarbete i Europeiska unionen. Liksom tidigare förutsätter enligt regeringen en överlåtelse att fri- och rättighetskyddet inom det samsarbetsområde till vilken överlåtelsen sker motsvarar det skydd som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I skälen för sitt förslag framhåller regeringen att bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF tillkom efter noggranna överväganden och en omfattande offentlig debatt. Avsikten vid införandet var att bestämmelsen skulle tillämpas vid alla framtida överlåtelser av beslutbefogenheter med anledning av medlemskapet i EU.

Även om det står helt klart att samarbetet i andra och tredje pelaren är mellanstatligt delar regeringen Författningsutredningens och remissinstansernas uppfattning att utvecklingen av samarbetet inom EU har lett till att skillnaderna mellan framför allt första och tredje pelaren har minskat. Det finns enligt regeringen anledning att utgå från att denna utveckling kommer att fortsätta och att samarbetet härigenom kommer att förändras.

Vidare anför regeringen att det inte går att förutse hur samarbetet i unionen i framtiden kommer att se ut, men att det ligger nära till hand att anta att den förestående utvidgningsprocessen i vart fall på sikt kommer att leda till förändringar och krav på effektivare beslutsformer i andra och tredje pelaren. Till detta kommer enligt regeringen att världs- och samhällsutvecklingen i stort är sådan att ett samarbete som det inom unionen måste utvecklas och förändras för att nya och förändrade krav skall kunna uppfyllas.

Därutöver framhåller regeringen att medlemsländerna har kommit överens om att en ny regeringskonferens skall hållas redan år 2004. Konferensen skall bl.a. behandla hur man skall kunna avgränsa EU:s och medlemsstaternas

behörighet samt hur de nationella parlamenten skall kunna involveras mer i EU:s arbete.

Dessutom erinrar regeringen om att riksdagen nyligen har anfört att regeringen med all kraft bör verka för att EU skall tillträda Europakonventionen (bet. 2000/01:KUU1, rskr. 2000/01:200). Regeringen påpekar att en sådan anslutning dock kräver fördragsändringar.

Regeringen framhåller att det är angeläget att Sverige även i fortsättningen kan följa med och ta en aktiv del i EU:s utveckling. Det framstår enligt regeringen som sannolikt att de förändringarna inom den närmaste framtiden kommer att förutsätta att det är möjligt att överlåta beslutanderätt inte bara när det gäller den första pelaren – EG – utan också inom området för andra och tredje pelaren. Vidare påpekar regeringen att det inte kan uteslutas att de fördragsändringar som kommer att krävas vid en anslutning av EU till Europakonventionen, kommer att förutsätta överlåtelse av beslutanderätt inom området för andra och tredje pelaren.

Enligt regeringens mening talar redan detta för att det finns anledning att nu ändra 10 kap. 5 § första stycket RF. Härtill kommer enligt regeringen att grundlagsbestämmelsen inte bör vara utformad på ett sådant sätt att återkommande tolkningsproblem uppstår. Regeringen påpekar att ide fall en ändring i de grundläggande fördragen – som är till Sveriges fördel och som vi därför vill acceptera – föranleder överlåtelse av beslutanderätt, är det angeläget att överlåtelsen tydligt faller inom ramen för det som faktiskt är möjligt att överlåta. Även om det enligt regeringens uppfattning står helt klart att de ändringar som har gjorts genom Nice-fördraget inte innebär att beslutanderätt överlåts till EU – utan endast till EG – är det av allmänna och principiella skäl inte tillfredsställande att det har kunnat ifrågasättas om Nice-fördraget är förenligt med 10 kap. 5 § första stycket RF. Regeringen vill här särskilt peka på vad Justitiekanslern har anfört i sitt remissyttrande över Nicefördraget.

Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att 10 kap. 5 § första stycket RF nu bör ändras så att beslutanderätt kan överlåtas inom ramen för allt samarbete i EU.

När det gäller förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt anför regeringen att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder sätter en gräns för vilka ytterligare beslutsbefogenheter som utan grundlagsändring kan överlåtas till ett mellanfolkligt samarbete (s. 34 f.). Regeringen framhåller att RF nämligen återspeglar och vilar på det förhållandet att det egna landet är en suverän stat med ett demokratiskt statsskick. Detta klargörs enligt regeringen redan i dess första kapitels första paragrafs första mening där det stadgas att ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Regeringen anför att denna princip om folksuveräniteten sätter en gräns för utvecklingen av samarbetet i EU på så sätt att det skulle strida mot regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statsskickets grunder om EU t.ex. utvecklades till en federation där medlemsstaterna är delstater och där ett direktvalt EU-parlament har den avgörande lagstiftningsmakten. En sådan utveckling skulle

enligt regeringen alltså kräva omfattande grundlagsändringar (prop. 1993/94:114, s. 18).

Vidare erinrar regeringen om konstitutionsutskottets uttalande i förarbetena till 10 kap. 5 § första stycket RF att det område som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för statsskicket utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system (bet. 1993/94:KU21 s. 27). Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och framhöll därvid offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen anför att det alltså finns ytterligare förutsättningar utöver den förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt som uttryckligen anges i 10 kap. 5 § första stycket RF, vilket hittills endast har gått att utläsa av förarbetena. Det är regeringens uppfattning att dessa ytterligare förutsättningar bör komma till uttryck i grundlagstexten. Tillägget bör enligt regeringen utformas på det sätt som Författningsutredningen har föreslagit.

I detta sammanhang framhåller regeringen att det är riksdagen som i samband med ett beslut om överlåtelse skall göra bedömningen att den överlåtna beslutanderätten inte rör principerna för statsskicket på samma sätt som riksdagen gör bedömningen att gemenskapernas fri- och rättighetskydd motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen påpekar att stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket RF alltså är en anvisning avsedd för lagstifaren och inte för de rättstillämpande organen. Domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa en rättsakt som utfärdats på ett område där t.ex. EG genom överlåtelsen fått kompetens att lagstifta och detta även om rättsakten skulle begränsa t.ex. en viktig princip i tryckfrihetsförordningen. Det är enligt regeringen bara om en regel i en förordning eller ett direktiv skulle finnas ligga utanför det område där Sverige och de övriga medlemsstaterna i fördragsenlig ordning har överlåtit beslutanderätt som rättsakten inte är giltig som EG-rätt – dvs. saknar rättsverkan – i Sverige. Regeringen anför att sådana situationer normalt avgörs genom att frågan underställs EG-domstolens avgörande.

Regeringen framhåller vidare att varken EG eller EU har kompetens att tilldela sig själva några beslutsbefogenheter. De saknar vad man ibland kallar kompetens-kompetens. För att t.ex. EG skall kunna tilldelas ytterligare beslutsbefogenheter krävs enligt regeringen således att medlemsstaterna kommer överens om det i fördragsenlig ordning. Varje nytt fördrag måste ratificeras av samtliga medlemstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. Regeringen erinrar om att det för svenskt vidkommande gäller att riksdagen först måste fatta ett beslut om godkännande av det nya fördraget och därefter ytterligare ett beslut om överlåtelsen i form av lagstiftning. Båda dessa beslut skall antas med den särskilda beslutsordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF. Regeringen framhåller att det således alltid

ligger i riksdagens hand att slutligt avgöra om ytterligare överlåtelse av beslutanderätt skall ske. Härtill kommer att vad som överläts bestäms av innehållet i de fördrag enligt vilka överlåtelse sker. Enligt regeringen är det därför i princip möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse beslutas överblicka och förutse vilka beslutsbefogenheter som överläts.

Däruöver framhåller regeringen att det nu aktuella förslaget inte innebär någon utvidgning av det överlåtbara området utan endast innebär att mottagaren av beslutanderätten ändras.

### *Motionerna*

I motion 2001/02:K47 av Lotta N Hedström m.fl. (mp) yrkas att riksdagen beslutar att avslå den av regeringen föreslagna ändringen i regeringsformen av innebörd att riksdagen inom ramen för samarbetet inom EU skall kunna överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket (*yrkande 2*). Miljöpartiet delar remissinstansernas kritik när det gäller uttrycket "principer som rör statsskicket" och konstaterar att det inte bara är vagt och obestämt, utan att det finns befogad anledning att ifrågasätta om uttrycket verkligen säkrar skyddet för våra grundläggande konstitutionella principer. Enligt motionärerna innebär vidare den föreslagna ändringen att andra och tredje pelaren inte längre kan definieras såsom ett mellanstatligt samarbete. Motionärerna finner regeringens uttalande om det framtida samarbetet i andra och tredje pelaren kontradiktoriskt på en rad punkter. Uppfattningen att samarbetet inom andra och tredje pelaren helt klart är mellanstatligt, samtidigt som det nog inte föreligger någon principiell skillnad mellan pelarna, påvisar enligt motionärerna antingen grundläggande konstitutionella problem inom EU eller att Amsterdamfördraget, såsom Miljöpartiet har hävdad, inte kan tolkas på annat sätt än att ytterligare politikområden överflyttas till det överstatliga beslutsområdet. Motionärerna anser det befogat att ifrågasätta om inte den av regeringen föreslagna ändringen i 10 kap. 5 § RF är så omfattande att den går utöver vad Sverige genom ratificeringen av Amsterdamfördraget oundgängligen är tvingad att genomföra av hänsyn till fördragsbundenheten. Formuleringen "inom ramen för samarbetet inom Europeiska unionen" lämnar enligt motionärerna öppet för ett överlämnande till existerande och framtida EU- och EG-institutioner och organ. Motionärerna anför att vi med hänsyn till EU:s dynamiska karaktär på förhand inte kan bedöma till vilka aktörer överlämnandet sker samt vilka befogenheter dessa aktörer kan komma att ha i framtiden.

I motion 2001/02:K49 av Margit Gennser m.fl. (m, kd, c) yrkas att riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 5 § RF som föreslås i propositionen (*yrkande 2*). Motionärerna framhåller att nuvarande innebörd av 10 kap. 5 § RF att överföring av beslutanderätt endast medges till EG är en viktig politisk begränsning. Frågorna i andra och tredje pelaren behandlas enligt motionärerna på samma sätt som alla andra offentliga överenskommelser, dvs. det är staterna som "äger" frågorna, inte en överstatlig organisation. Eftersom flertalet partier i vårt land hävdar att samarbetet inom EU skall vara

mellanstatligt, trots att utvecklingen det senaste decenniet kännetecknas av alltmer överstatlighet, bör enligt motionärerna förändringar i regeringsformen ske med stor restriktivitet. Motionärerna anför vidare att dessa partier bör, för att inte frestas att ytterligare bejaka steg på vägen mot överstatlighet, värna om all den tröghet som regeringsformen kan erbjuda trots eventuella praktiska olägenheter. Endast om man önskar en utveckling mot en mer centraliserad förbundsstat blir enligt motionärerna regeringens förslag logiskt och konsekvent. Motionärerna framhåller att politisk anständighet kräver att målet överstatlighet klart preciseras inför medborgarna. Överstatlighet innebär att Sveriges suveränitet och självständighet successivt försvinner. Detta får enligt motionärerna inte döljas för medborgarna. Motionärerna anser att det är förvånande att regeringen ser utvecklingen mot överstatlighet och uttunning av vår demokrati som ofrånkomlig. Det går enligt motionärerna att välja modell av samarbete. De framhåller att Sverige bör ha ett intresse av att tillsammans med andra länder som Storbritannien och Danmark verka för en annan mer flexibel utveckling av det europeiska samarbetet än vad som nu sker.

Motion 2001/02:K50 av Bengt-Ola Rytter (s) innehåller ett likalydande yrkande som i motion K49 med anförande av i huvudsak samma argument som i nämnda motion (*yrkande 2*).

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet vill först erinra om att Europeiska unionen utgör ett samarbete som grundar sig på avtal mellan suveräna stater. Utgångspunkten är därvid att makten finns hos medlemsstaterna, vilka har bestämt sig för att överlämna en del av sin makt till ett gemensamt utövande inom unionen. Detta innebär att den överlåtelse av beslutanderätt som det svenska medlemskapet i unionen hitintills har föranlett inte skall ses som att makt har överlämnats till något för svenskt vidkommande oberoende maktorgan. Vad som i stället har skett är att Sverige i vissa avseenden har avstått från att ensidigt utöva makt för att i stället i motsvarande mån utöva makt tillsammans med övriga medlemsstater i unionen.

Regeringens nu aktuella förslag till ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF innebär för det första att möjligheter öppnas för riksdagen att överlåta beslutanderätt inte bara till EG, utan inom ramen för allt samarbete i EU. Utskottet delar regeringens uppfattning att utvecklingen av samarbetet inom EU har lett till att skillnaderna mellan framför allt första och tredje pelaren har minskat. Att göra en strikt uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionsarbetet, såsom gjordes inför Sveriges anslutning till EU, ger enligt utskottets mening inte längre en fullt rättvisande bild av samarbetet i EU:s tre olika pelare. En utveckling av unionens samarbete kan väntas ske också framgent. Även om det inte i alla delar går att förutse vad denna utveckling kommer att innebära och vilka förändringar av samarbetet som därmed kommer att ske, delar dock utskottet regeringens bedömning att det förefaller sannolikt att den kommande regeringskonferensen 2004 samt den förestående utvidgningsprocessen kommer att medföra behov av möjlig-

het att överlåta beslutanderätt också inom ramen för det samarbete som sker inom andra och tredje pelarens områden. En framtida anslutning av EU till Europakonventionen, vilket riksdagen nyligen har uttalat att regeringen med all kraft bör verka för, kan vidare väntas att kräva fördragsändringar, bl.a. för att klargöra relationerna mellan EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg. Regeringen har i skrivelsen *EU:s framtidsfrågor* (skr. 2001/02:115) anfört att den avser att verka för att EG eller EU uttryckligen ges behörighet att ansluta sig till Europakonventionen (s. 16). Till detta återkommer utskottet i det följande.

Enligt utskottets mening bör Sverige kunna ha möjlighet att aktivt bidra till EU-samarbetets framtida utformning. I dagsläget finns inte några konkreta förslag på fördragsändringar som skulle innebära att ytterligare beslutanderätt i någon form behöver överlåtas inom ett annat EU-sammanhang än EG-samarbetet, dvs. utanför det område som för närvarande omfattas av bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF. Om det inom samarbetet emellertid skulle läggas fram sådana förslag på fördragsändringar, och riksdagen vill godkänna dessa ändringar, skulle ett sådant godkännande kunna försenas av den omständigheten att riksdagen också måste anta den ändring av bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF som nu är i fråga. En grundlagsändring kan ju i sådant fall antas slutligt först efter riksdagsvalet 2006.

Utskottet vill dock framhålla att en förutsättning för att riksdagen dessförinnan skall kunna godkänna en fördragsändring med ett enda beslut är att fördragsändringen inte förutsätter att grundlagen ändras. I annat fall följer av 10 kap. 2 § andra stycket RF att den beslutsordning som gäller för stiftande av grundlag skall tillämpas också vid godkännandet av fördragsändringen.

Mot bakgrund av vad som nu anförts delar utskottet regeringens bedömning att övervägande skäl talar för att 10 kap. 5 § första stycket RF redan nu bör ändras så att den öppnar möjlighet för riksdagen att överlåta beslutanderätt, inte bara vad gäller samarbetet i EG, utan inom ramen för allt samarbete i EU.

Utskottet vill vidare framhålla att den omständigheten att möjlighet öppnas för riksdagen att överlämna viss beslutanderätt inom ramen för också samarbetsområdena för andra och tredje pelaren innebär att de frågor som därmed berörs kan behållas inom ramen för den i övrigt mellanstatliga formen för samarbete som kännetecknar dessa pelare, i stället för att den aktuella frågan måste föras över till samarbetet inom första pelaren, som generellt brukar betecknas som överstatligt. Frågorna kan därmed prövas fritt från dagens pelarstruktur.

Därutöver finner utskottet anledning att påpeka någon förändring av EU-samarbetets grundläggande mellanstatliga karaktär inte skett sedan Sverige anslöt sig som medlem den 1 januari 1995, och något önskemål från svensk sida att förändra detta förhållande finns inte heller. Förhållandet är alltså det att unionens organ har den kompetens som följer av de av medlemstaterna beslutade fördragen och de kan inte tilldela sig själva några ytterligare kompetenser. Varje nytt fördrag skall godkännas av samtliga medlemsländer i



enlighet med de konstitutionella regler som gäller i respektive medlemsland. Detta innebär således att en framtida fördragsändring förutsätter att den svenska riksdagen godkänner denna. I den mån en sådan fördragsändring innebär att ny överlåtelse av beslutanderätt behöver ske, skall vidare riksdagen besluta om detta med åtminstone tre fjärdedels majoritet av de röstande i enlighet med det kvalificerade beslutsförfarande som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF. I detta sammanhang kan vidare påpekas att svenska ståndpunkter inför EU:s kommande regeringskonferens 2004 läggs fast under regeringens ansvar i samråd med riksdagen. Betydelsen av en stark ställning för de nationella parlamenten i arbetet inför regeringskonferensen har vidare kommit till uttryck bl.a. genom det framtidskonvent som skall debattera EU:s framtidsfrågor under 2002 och 2003 (jfr bet. 2001/02:KUU2 s. 25 f.).

Regeringens förslag till ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF innebär också att en ny begränsning uttrycks i lagtexten, nämligen att överlåtelse av beslutanderätt inte får röra principerna för statsskicket. Syftet med förslaget i denna del är enligt regeringen att de ytterligare förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt, utöver de som nu uttryckligen anges i 10 kap. 5 § första stycket RF, som tidigare endast har gått att utläsa av förarbetena nu skall komma till uttryck också i lagtexten. I samband med att gällande överlåtelseregel infördes berörde konstitutionsutskottet med anledning av en motion frågan om det område där beslutanderätt kan överlåtas utan samtidig ändring av grundlag (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f., se vidare ovan). Inledningsvis betonade utskottet härvid att en överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF inte kan ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Utskottet nämnde att riksdagens ställning som det främsta statsorganet inte genom överlåtelse av normgivningskompetens får urholkas i väsentlig grad. Vidare ville utskottet framhålla att det område som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet ville i detta sammanhang särskilt peka på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick. Härvid framhöll utskottet att det redan i den inledande paragrafen i regeringsformen slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är enligt utskottet offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Utskottet framhöll att den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § RF inte kunde anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligen rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Utskottet vill med anledning av det nu aktuella förslaget först erinra om det förhållandet att bestämmelserna om statsskickets grunder i 1 kap. RF, där

bl.a. de fem grundläggande principerna för statsskicket slås fast redan i första paragrafen – principerna om demokratin, om det representativa statsskicket, om parlamentarismen, om den kommunala självstyrelsen och om maktövningslagbundenhet –, är att se som utgångspunkter och upphängningspunkter för flertalet av de följande kapitlen i regeringsformen. Avsikten med inledningskapitlet är enligt förarbetena att det skall ge en bild i stort av de grundstenar på vilka författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Regler som har till syfte att och är nödvändiga för att förverkliga de principer på vilka vårt statsskick vilar återfinns således inte enbart i regeringsformens första kapitel, utan finns också i regeringsformens övriga kapitel. Dit hör även bestämmelser i de andra tre grundlagarna – successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Mot denna bakgrund täcker den föreslagna formuleringen ”som inte rör principerna för statsskicket” de grunder som Sveriges förhållande till EU under alla omständigheter måste bäras upp av. Som utskottet i annat sammanhang understryker kan dock ingen maktöverlåtelse ske av sådant som omfattas av grundlagarna förrän dessa har ändrats.

En konsekvens av Sveriges anslutning till EU och den överlåtelse av beslutanderätt som därmed skett dels i samband med anslutningen, dels med anledning av Amsterdam- och Nicefördragen, är att det finns normer som gäller i vårt land som inte kan härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen – utom såvitt avser dess regler om överlåtelse av beslutanderätt – utan vilka i stället har sin grund i EG-rättens principer. Detta förhållande klargjordes genom överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF (prop. 1993/94:114 s. 23). Detta nya rättsläge medför dock ingen förändring i det allmänna krav som får anses gälla att grundlagens bestämmelser skall spegla verkligheten. Som exempel kan nämnas att det i samband med Sveriges anslutning till EU gjordes vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen i syfte att bringa dessa i överensstämmelse med vissa EG-direktiv som införlivades med den svenska rätten i samband med anslutningen. I förarbetena anfördes att det inte beredde några principiella svårigheter att vidta dessa ändringar, vilka konstaterades inte beröra tryckfrihetens egentliga kärnområde (jfr prop. 1993/94:114 s. 29).

Frågan om grundlagen behöver ändras kan således aktualiseras i samband med en fördragsändring som innebär att ny överlåtelse av beslutanderätt behöver ske. Hur långt EU-samarbetets räckvidd kan sträcka sig utan att grundlagen behöver ändras går enligt utskottets mening inte att ange i några entydiga termer. Det är inte minst därför betydelsefullt att, såsom hittills varit fallet, en fördragsändrings eventuella krav på ny överlåtelse av beslutsbefogenheter blir föremål för analys och debatt innan fördragsändringen godkänns av riksdagen.

I vilka fall en grundlagsändring behöver ske på grund av en ny överlåtelse av beslutanderätt bestäms i varje enskilt fall med utgångspunkt i grundlagsbestämmelsernas innehåll. Detta gäller oavsett om det rör en principiellt viktig fråga eller inte. Konstitutionsutskottets uttalanden från grundlagsärendet

1993/94 kan alltså inte uppfattas syfta till att i några mer precisa termer avgränsa vilken överlåtelse av beslutanderätt som kan ske utan respektive *inte* utan samtidig ändring av grundlag. Uttalandena kan i stället ses som en erinran till framtida riksdagar att i samband med överlåtelse av ny beslutanderätt i synnerhet bevaka den typ av principiellt viktiga grundlagsområden som uttalandena tar sikte på. Inte heller i denna del kan uttalandena dock uppfattas som uttömmande, utan utskottet valde i detta sammanhang att särskilt peka på principer som enligt utskottet hade betydelse för den fria åsiktsbildningen (jfr bet. 1993/9:KU21 s. 27 f.).

Att i sista hand avgöra om en grundlagsändring behöver göras på grund av en ny överlåtelse av beslutanderätt ankommer på den svenska riksdagen. Utskottet delar således regeringens uppfattning att förslaget om att utskottets principiella erinran från grundlagsärendet 1993/94 nu skall komma till uttryck i lagtexten i 10 kap. 5 § första stycket RF inte skall ha till syfte att ändra detta förhållande. Som regeringen framhåller är det riksdagen som i samband med ett beslut om överlåtelse skall göra bedömningen om den beslutanderätt som därvid avses rör principerna för statsskicket. Vad som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF är alltså en anvisning som riktar sig till lagstiftaren och inte till de rättstillämpande organen.

Utskottet vill vidare framhålla att Sverige har överlåtit de beslutsbefogenheter som krävs enligt gällande EU-fördrag. En framtida överlåtelse av beslutanderätt kommer därför att aktualiseras först i samband med en fördragsändring som förutsätter att sådan överlåtelse sker. Som framhållits ovan skall en fördragsändring godkännas av den svenska riksdagen – och av övriga medlemsstater – för att bli gällande. Ett godkännande av en fördragsändring beslutas av riksdagen i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF. Om fördragsändringen förutsätter att riksdagen överlåter beslutanderätt, följer av 10 kap. 2 § andra stycket att den särskilda beslutsordningen som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF skall tillämpas också i fråga om godkännandet av fördraget (se t.ex. bet. 2001/02:KUU1 s. 28 ang. Nicefördraget). En fördragsändring som förutsätter överlåtelse av beslutsbefogenheter skall alltså godkännas av riksdagen med åtminstone tre fjärdedels majoritet av de röstande. Om fördragsändringen förutsätter att en ändring av grundlagen görs, följer dock av 10 kap. 2 § andra stycket RF att den särskilda beslutsordningen för stiftande av grundlag som föreskrivs i 8 kap. 15 § RF skall tillämpas också i fråga om godkännandet av fördraget, dvs. med två likalydande beslut med mellanliggande riksdagsval.

Av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF följer således att riksdagen senast i samband med att den godkänner en fördragsändring har att pröva om fördragsändringen förutsätter att grundlagen ändras. Riksdagen har därmed att ta ställning till om fördragsändringen förutsätter överlåtelse av beslutsbefogenheter som innebär att grundlagen till någon del behöver ändras, dvs. om överlåtelser rör principerna för statsskicket eller av annat skäl påkallar en grundlagsändring. En fördragsändring kan också i något annat avseende förutsätta att en ändring av grundlagen görs. Om riksdagen konstaterar att fördragsänd-

ringen förutsätter att grundlagen ändras, skall alltså fördragsändringen godkännas av riksdagen i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Riksdagen skall, förutom att godkänna fördragsändringen, besluta om själva överlåtelsen av beslutanderätt genom ett särskilt beslut (jfr prop. 1994/95:

19 s. 502 f.). I propositionen om grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU (prop. 1993/94:114 s. 17) uttalades att ett riksdagsbeslut om ytterligare överlåtelse i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § RF kan fattas först sedan ett nytt gemenskapsfördrags eventuella krav på nya kompetensöverföringar analyserats och offentligt debatterats och riksdagens godkännande av fördraget föreligger. Vid tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket RF var således en allmän utgångspunkt att riksdagens godkännande av det aktuella fördraget skulle föreligga då riksdagen beslutade om överlåtelse av beslutanderätt.

Som påpekats ovan följer av 10 kap. 2 § andra stycket RF att en fördragsändring skall godkännas av riksdagen enligt den ordning som gäller för stiftande av grundlag i en situation där fördragsändringen förutsätter en grundlagsändring. Utgångspunkten att en överlåtelse inte kan beslutas av riksdagen förrän riksdagens godkännande av fördragsändringen föreligger innebär i detta fall att överlåtelsen kan beslutas först sedan riksdagen har godkänt fördragsändringen genom ett andra beslut. Riksdagen kan i detta fall enligt gällande beslutsregel i 10 kap. 5 § första stycket RF alltså välja att besluta om överlåtelsen i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag, varvid det andra beslutet kan fattas först efter att riksdagens andra beslut om godkännande av fördragsändringen föreligger, eller med ett enda beslut med tre fjärdedels majoritet av de röstande. Inte heller detta beslut kan fattas förrän riksdagens andra beslut om godkännande av fördragsändringen föreligger. Enligt utskottets mening bör i klargörande syfte utgångspunkten att överlåtelse av beslutanderätt kan beslutas av riksdagen först efter det att riksdagens godkännande av den aktuella fördragsändringen föreligger komma till uttryck i 10 kap. 5 § första stycket RF. Till denna bestämmelse bör därför fogas en föreskrift om att överlåtelse kan beslutas först sedan riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF föreligger. En sådan bestämmelse hindrar givetvis inte att riksdagens beslut om att godkänna en fördragsändring respektive om överlåtelse av beslutanderätt fattas vid samma tillfälle.

Härvid kan erinras om att man vid Sveriges anslutning till EU tillämpade den ordningen att riksdagen först genom två likalydande beslut antog erforderliga grundlagsändringar, varefter riksdagen vid ett senare tillfälle beslutade om godkännande av anslutningsfördraget och om överlåtelse av beslutanderätt till EG. Eftersom erforderliga grundlagsändringar således redan var beslutade, kunde de sistnämnda besluten fattas genom ett enda riksdagsbeslut (se vidare den allmänna bakgrundsredovisningen ovan).

Förutom att utgöra en erinran till framtida riksdagar i fråga om vilken överlåtelse av beslutanderätt som kan ske utan samtidig ändring av grundlag har utskottets uttalanden i grundlagsärendet 1993/94 betydelse också i ett

annat avseende. Som redovisats ovan gjorde utskottet vid detta tillfälle också bedömningen att gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs var utomordentligt begränsade i de fördrag som Sverige hade att tillträda vid ett medlemskap (a. bet. s. 28 f.). Utskottet framhöll härvid att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen liksom offentlighetsreglerna är nationella angelägenheter. Gemenskapens institutioner kunde inte på fördragen grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden. Utskottet påpekade att en annan sak var att det inom de områden där institutionerna hade befogenhet att fatta beslut det någon gång kan beslutas regler som berör t.ex. offentlighets- och sekretessregler. Som exempel pekade utskottet på de då aktuella förslagen till vissa ändringar i tryckfrihetsförordningen (se ovan). Enligt utskottets bedömning kunde dock de regler som gemenskapens institutioner får besluta om inte ges en sådan räckvidd att de rubbar de principer på vilka svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning och svenska offentlighetsregler bygger. En ändring av detta förhållande skulle enligt utskottet förutsätta fördragsändringar.

Därefter gjorde utskottet vid sin behandling av förslaget till en särskild anslutningslag bedömningen, som framgått ovan, att anslutningslagens bestämmelse om överlåtelse av beslutsbefogenheter låg inom det område som grundlagen anger (bet. 1994/95:KU17 s. 16).

I samband med godkännandet av såväl Amsterdam- som Nicefördraget har riksdagen prövat de nya fördragens innehåll utifrån de uttalanden som utskottet gjorde i fråga om gemenskapernas beslutsbefogenheter på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs. Riksdagen har därvid funnit att några förändringar i gemenskapernas befogenheter i detta avseende inte har skett, varför några grundlagsändringar på dessa områden inte har varit erforderliga (jfr bet. 1997/98:UU13 s. 24 f., bet. 2001/02:KUU1 s. 27).

Enligt utskottets mening är det särskilt betydelsefullt att den svenska uppfattningen om gemenskapernas befogenheter på för Sverige konstitutionellt viktiga områden genom det nu föreslagna tillägget i 10 kap. 5 § första stycket RF kommer till uttryck också i själva grundlagstexten. Utskottet vill därutöver erinra om sina uttalanden i samband med att det s.k. dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk lagstiftning genom personuppgiftslagen (1998:204). I detta sammanhang betonades återigen den stora betydelsen som offentlighetsreglerna samt bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har för vårt konstitutionella system (bet. 1997/98:KU18 s. 26 f. och s. 34 f.).

Därutöver vill utskottet framhålla att regeringen inte nu föreslår någon ändring i anslutningslagen, utan där anges i 3 § alltjämt Europeiska gemenskaperna som mottagare av den beslutanderätt som Sverige överlätit i enlighet med vad som följer av de fördrag och andra instrument som anges i 4 §. Utskottet utgår från att, den dagen det blir aktuellt att överlämna ny beslutanderätt i enlighet med den nu föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket

RF, riksdagen får ta ställning till ett förslag om ändring i anslutningslagen enligt vilket mottagaren av den överlåtna beslutanderätten uttrycks på ett mer preciserat sätt än det i grundlagsbestämmelsen föreslagna uttrycket ”inom ramen för samarbete i Europeiska unionen”.

*Sammanfattningsvis* tillstyrker utskottet mot bakgrund av vad som nu anförts regeringens förslag till ändring av överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § första stycket RF, dock med det tillägg enligt vad utskottet anför ovan. Därmed avstyrker utskottet motionerna 2001/02:K47 (yrkande 2), 2001/02:K49 (yrkande 2) och 2001/02:K50 (yrkande 2).

Utskottet vill avslutningsvis framhålla följande. Som påpekats i det föregående har de grundläggande rättsliga dragen av EU-samarbetets karaktär inte förändrats, även om samarbetet har utvecklats på olika områden. Utgångspunkten är alltså att makten finns hos de suveräna medlemsstaterna som genom mellanstatliga överenskommelser bestämmer ramarna för och inriktningen av samarbetet. Ändock kan konstateras att EU-samarbetet har vuxit fram till något som kvalitativt skiljer sig från annat internationellt samarbete och som delvis uppvisar unika rättsliga drag. Framtidsfrågorna intar sedan några år en central plats i debatten kring EU-samarbetet, vilket till en del torde ha sin grund i den förestående utvidgningsprocessen.

I debatten om EU:s framtida utveckling är de grundläggande, konstitutionella frågorna framträdande. Vid regeringskonferensen år 2004 avses sålunda att diskuteras frågor kring kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna, maktbalansen mellan EU:s institutioner, de nationella parlamentens roll, en förenkling av fördragen samt den framtida ställningen av EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Ett konvent om EU:s framtid, bestående av bl.a. företrädare för medlemsstaternas och kandidatländernas regeringar samt de nationella parlamenten, har inlett sitt arbete med att förbereda regeringskonferensen. Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har vidare nyligen avslutat sin behandling av regeringens skrivelse 2001/02:115 *EU:s framtidsfrågor* (bet. 2001/02:KUU2), vilken berör de frågor som skall diskuteras vid regeringskonferensen 2004 och det förberedande konventet.

Ännu går det dock inte att uttala sig om vad framtidsdebatten inom EU kan komma att resultera i. Emellertid kan det förväntas att det förberedande konventet och regeringskonferensen 2004 kommer att leda fram till förslag om förändringar av EU-samarbetet. Detta kan i sin tur medföra behov av överväganden med bl.a. konstitutionella inslag i medlemsländerna i samband med deras godkännanden av en eventuell fördragsrevision. För svenskt vidkommande kan det enligt utskottets mening vara lämpligt att i ett eventuellt sådant sammanhang skapa utrymme för mer allmänna överväganden kring t.ex. hur vi själva beskriver vårt deltagande i EU-samarbetet, inte minst när det gäller uppgiftsfördelningen mellan EU och enskilda medlemsstater. Härvid kan bl.a. konstateras att de svenska grundlagsreglerna kring EU-samarbetet i dag återfinns i 10 kap. regeringsformen, som allmänt rör förhållandet till andra stater. Oaktat EU-samarbetets särprägel både till omfattning och karaktär, framstår

de regler som är särskilt inriktade på detta samarbete närmast som undantagsregler eller särlösningar i förhållande till vad som annars gäller.

## Samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU-frågor

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till 10 kap. 6 § första stycket RF. Därmed tillstyrker utskottet också förslaget till följdändring i 10 kap. 1 § RO. Förslaget innebär att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor grundlagsfästs. Närmare bestämmelser om hur skyldigheten skall fullföljas meddelas som hittills i riksdagsordningen. Därmed avstyrker utskottet två motioner med yrkande om att ändringen i riksdagsordningen skall avslås.

### *Gällande bestämmelser*

Enligt 10 kap. 1 § RO skall regeringen fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen samt varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

I 10 kap. 4 § RO sägs att för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen skall riksdagen inom sig för varje valperiod tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden).

Vidare föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RO att regeringen skall underätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

I andra stycket sägs därutöver att nämnden skall föranstalta om att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket om minst fem av ledamöterna i EU-nämnden begär det, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

### *Propositionen*

#### Bakgrund

Regeringen erinrar om att frågan om huruvida regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor bör regleras i grundlag har övervägts vid flera tillfällen. Bland annat har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen uttalat att bestämmelserna om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor är av sådan vikt att en reglering i grundlag kan motiveras (bet. 1994/95:KU22 och 1996/97:KU2).

I december 1998 beslutade talmanskonferensen att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppdrag att se över och utvärdera vissa frågor som rör riksdagens arbetsformer. Kommittén utsåg en referensgrupp rörande riksdagens hantering av EU-frågor vari samtliga partier var representerade.

Referensgruppen lämnade i juni 2000 en slutrapport till kommittén. I denna rapport anförde gruppen att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering är av mycket stor betydelse för riksdagens möjligheter att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. Vidare anförde gruppen att eftersom de EU-frågor som leder fram till bindande normgivning inte är rent utrikespolitiska utan ofta rör inrikespolitiska förhållanden motiverar detta att riksdagen ges ett ännu starkare inflytande över EU-frågorna än över den traditionella utrikespolitiken. Enligt referensgruppen var ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor att riksdagens roll regleras i regeringsformen. Mot denna bakgrund föreslog referensgruppen att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor skulle regleras i en särskild bestämmelse i 10 kap. RF. Referensgruppen framhöll att förslaget i sig inte innebar någon ändring av gällande regler utan var ett sätt att markera frågans vikt. Förslaget syftade inte heller till att ändra den praxis som utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor. Riksdagskommittén, som enhälligt ställde sig bakom referensgruppens förslag, överlämnade genom talmannen frågan till regeringen.

För att samordna referensgruppens förslag med Författningsutredningens arbete gav regeringen Författningsutredningen i uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i regeringsformen som skulle reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

#### Regeringens förslag

Regeringen föreslår att det i 10 kap. 6 § första stycket RF föreskrivs att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Enligt regeringens förslag skall vidare föreskrivas att närmare bestämmelser om hur informations- och samrådsskyldigheten skall fullgöras meddelas i riksdagsordningen.

Som en följd av detta föreslår regeringen att 10 kap. 1 § RO ändras, eftersom regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor nu i stället föreslås regleras i regeringsformen.

#### *Motionerna*

I motion 2001/02:K49 av Margit Gennser m.fl. (m, kd, c) yrkas att riksdagen beslutar att avslå de ändringar i riksdagsordningen som föreslås i propositionen (*yrkande 3*).



Motion 2001/02:K50 av Bengt-Ola Rytting (s) innehåller ett liknande yrkande (yrkande 3).

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet konstaterar att regeringens förslag till ändring i 10 kap. 6 § RF inte är avsett att innebära någon ändring i den skyldighet för regeringen att informera och samråda med riksdagen som redan gäller i dag, utan syftet är att markera frågans vikt genom att regeringens skyldighet gentemot riksdagen grundlagsfästs. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet regeringens förslag både såvitt avser ett nytt stycke i 10 kap. 6 § RF som följdändringen i 10 kap. 1 § RO och avstyrker motionerna 2001/02:K49 (yrkande 3) och 2001/02:K50 (yrkande 3).

Eftersom ändringen i 10 kap. 1 § RO förutsätter att riksdagen antar förslaget till ändring av 10 kap. 6 § RF, bör riksdagen anta den förstnämnda ändringen i enlighet med huvudregeln i 8 kap. 16 § RF.

## Lagrådet

### **Utskottets förslag i korthet**

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till 8 kap. 18 § RF. Förslaget innebär att pensionerade domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten i princip skall likställas med aktiva domare i de båda högsta domstolarna när det gäller tjänstgöring i Lagrådet. Utgångspunkten skall dock fortfarande vara att det i största möjliga utsträckning skall vara aktiva justitieråd och regeringsråd som arbetar i Lagrådet. Därutöver avstyrker utskottet en motion med yrkande om mer tvingande krav på lagrådsgranskning.

### **Bakgrund**

Reglerna om Lagrådet finns i 8 kap. 18 § RF och i lagen (1979:368) om lagrådet.

För att avge yttrande över lagförslag skall enligt 8 kap. 18 § första stycket RF finnas ett lagråd, vari ingår domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen, eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

I andra stycket anges vilka lagförslag som bör granskas av Lagrådet och vad granskningen skall avse (se vidare nedan).

Därutöver sägs i tredje stycket att närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

I 1 § lagen (1979:368) om lagrådet föreskrivs att Lagrådet består av högst fyra avdelningar. Det är regeringen som bestämmer om Lagrådet skall bestå av mer än en avdelning.

Vidare framgår av 2 § första stycket att justitieråd och regeringsråd tjänstgör i Lagrådet, sammanlagt högst nio vid ett och samma tillfälle. Enligt andra stycket kan annan lagfaren person vid behov förordnas att tjänstgöra som ledamot av Lagrådet.

Enligt 3 § består en avdelning av tre ledamöter. Om särskilda skäl föreligger, får regeringen bestämma att en avdelning skall bestå av fyra ledamöter. Vidare sägs att i en avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd.

Det är regeringen som, med beaktande av 2 och 3 §§, bestämmer hur många justitieråd och regeringsråd som skall tjänstgöra i Lagrådet och hur ledamöterna skall fördelas på avdelningar (4 §).

I 5 § föreskrivs att Högsta domstolen utser de justitieråd och Regeringsrätten de regeringsråd som skall vara ledamöter i Lagrådet och bestämmer vilken avdelning de skall tillhöra.

## **Lagrådets sammansättning i framtiden**

### *Regeringens förslag*

Regeringen föreslår att pensionerade domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten i princip skall likställas med aktiva domare i de båda högsta domstolarna när det gäller tjänstgöring i Lagrådet. Utgångspunkten skall enligt regeringen fortfarande vara att det i största möjliga utsträckning skall vara aktiva justitieråd och regeringsråd som arbetar i Lagrådet. Det är först om platserna inte kan fyllas och det finns behov av att gå utanför denna krets som möjligheten att anlita före detta domare i de högsta domstolarna skall finnas. Regeringen föreslår att 8 kap. 18 § första stycket RF ändras i enlighet härmed. I skälen för sitt förslag anför regeringen bl.a. när det gäller utformningen av bestämmelsen att det är angeläget att markera att huvudregeln om minst en aktiv ledamot av vardera domstolen skall delta i laggranskningsarbetet bibehålls oförändrad. Regeringen anser därför, i enlighet med Författningsutredningen, att undantag från den principen bara skall kunna göras när det finns *behov* av detta. Skrivningen i regeringsformen bör enligt regeringen spegla detta.

Vidare bedömer regeringen att en regel om representation för minst en aktiv domare på varje lagrådsavdelning är en sådan fråga om Lagrådets sammansättning som enligt vad som anges i 8 kap. 18 § RF hör hemma i vanlig lag.

Det bör enligt regeringen också övervägas om en formell övre åldersgräns skall införas för tjänstgöring i Lagrådet. Regeringen anför att en sådan eventuell bestämmelse hör hemma i vanlig lag. Till dessa och andra frågor om Lagrådets tjänstgöring återkommer regeringen vid behandlingen av 2000 års lagrådsutrednings slutbetänkande.

### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

## Mer tvingande krav på lagrådsgranskning

### *Motioner*

I motion 2001/02:K371 av Agne Hansson m.fl. (c) yrkas att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att kravet på en prövning i Lagrådet bör göras mer tvingande (*yrkande 36*). Enligt motionärerna är det inte ovanligt att regeringar avstår från en prövning i Lagrådet eller i andra sammanhang bortser från Lagrådets yttranden. Motionärerna anser att en ordning där kraven på prövning i Lagrådet görs mer tvingande är värd att pröva, och därmed bör Lagrådets roll stärkas.

### *Bakgrund*

#### Gällande ordning

Enligt 8 kap. 18 § andra stycket RF bör yttrande av Lagrådet inhämtas innan riksdagen beslutar om grundlag om tryckfriheten eller motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätt att ta del av allmänna handlingar, lag som avses i 2 kap. 3 § andra stycket, 12 § första stycket, 17–19 §§ eller 22 § andra stycket eller lag som ändrar eller upphäver sådan lag, lag om kommunal beskattning, lag som avses i 2 eller 3 § eller lag som avses i 11 kap., om lagen är viktig för enskilda eller från allmänna synpunkt. Vad som nu har sagts gäller dock inte om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Om regeringen föreslår riksdagen att stifta lag i något av de ämnen som avses i första meningen och har Lagrådets yttrande dessförinnan inte inhämtats, skall regeringen samtidigt för riksdagen redovisa skälen härtill. Att Lagrådet inte har hörts över ett lagförslag utgör emellertid aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets uppgifter består i att undersöka hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och till rättsordningen i övrigt samt hur förslaget föreskrifter förhåller sig till varandra och till rättssäkerhetens krav. Lagrådet skall vidare överväga om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose angivna syften och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (8 kap. 18 § tredje stycket RF).

Sådana lagbestämmelser om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen eller föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden i övrigt som avses i 8 kap. 5 § regeringsformen omfattas däremot inte av Lagrådets granskningsområde. Enligt förarbetena till regeringsformen kan regeringen utan lagstöd inom ramen för sin restkompetens som villkor för statsbidrag föreskriva att verksamhet som kommun bedriver med stöd av statsbidrag skall administreras på visst sätt. Föredragande statsrådet förutsatte att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om reglering av den kommunala verksamheten som påkallas av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (prop. 1973:90 s. 306).

I Statsrådsberedningens propositionshandbok (Ds 1997:1) understryks att regeringen, om den tillämpar någon av undantagsreglerna för att underlåta lagrådsremiss, måste motivera sitt ställningstagande i propositionen. Det är inte tillräckligt att bara återge den lagtext som åberopas för undantaget. Under den särskilda underrubriken *Lagrådet* i avsnittet Ärendet och dess beredning bör enligt handboken redogöras kortfattat för hur Lagrådets synpunkter påverkat propositionens innehåll. Det måste tydligt framgå av propositionen vilka synpunkter som accepterats. Likaså måste det föras en tydlig argumentation i de delar där Lagrådets synpunkter inte följs.

#### Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har återkommande granskat remitteringen av lagförslag till Lagrådet inom ramen för sin mer administrativt inriktade granskning, som numera brukar redovisas i ett särskilt betänkande vid årets slut. Utskottet har därvid vid upprepade tillfällen understrukit att skälen för att underlåta lagrådsremiss måste redovisas i de fall lagförslagen ligger inom ramen för Lagrådets granskningsområde. Det är enligt utskottet inte tillräckligt att bara återge den lagtext som åberopas för att inte höra Lagrådet. Om regeringen menar att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet, skall regeringen motivera denna bedömning om den inte framstår som självklar. Vidare har utskottet pekat på att det inte finns utrymme att avstå från lagrådsremiss enbart av det skälet att en tilltänkt lagstiftning har motsvarighet i tidigare lagstiftning. Allmänna hänvisningar till behovet av skyndsamhet får t.ex. inte urholka tillämpningen av huvudregeln. Uppgift om vilket men som skulle uppstå om lagstiftningen fördröjdes bör enligt utskottet redovisas i propositionen.

I samband med sin senaste granskning av nu angivet slag under riksmötet 1999/2000 framhöll utskottet bl.a. att Lagrådets roll enligt regeringsformen är rådgivande (bet. 1999/2000:KU10 s. 37). Regeringen behöver således inte följa Lagrådets förslag. Utskottet konstaterade att regeringen till övervägande del har valt att följa Lagrådets förslag. När förslagen inte följts har regeringen genomgående argumenterat för sitt ställningstagande. Utskottet saknade därför anledning att ifrågasätta regeringens beslut att lägga fram förslagen. Utskottet ville dock liksom vid granskningen hösten 1997 (bet. 1997/98:KU10) rent allmänt understryka att det är angeläget att Lagrådets centrala roll i lagstiftningsarbetet inte urholkas.

#### *Utskottets ställningstagande*

Utskottet konstaterar att det som efterfrågas i motion 2001/02:K371 (yrkande 36) innebär att Lagrådet skulle få en ställning som i hög grad liknar en författningsdomstols. Härvid vill utskottet erinra om att utskottet nyligen i betänkande 2001/02:KU13 har tagit ställning till motioner som behandlat frågor om lagprövning och författningsdomstol. I detta sammanhang avstyrkte utskottet motionerna med hänvisning till riksdagens tillkännagivande till regeringen under föregående riksmöte om att regeringen borde låta utreda nämnda

frågor, varvid som ett exempel nämndes överväganden kring Lagrådets ställning. Mot denna bakgrund anser utskottet att vad som efterfrågas i motionen är till viss del tillgodosett och att motionen därför bör avslås i berörd del.

## Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ändring i 8 kap. 7 § RF. Förslagen innebär att ett nytt ämnesområde – kulturmiljö – förs till det område inom vilket regeringen, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter. Vidare tillstyrker utskottet i sak regeringens förslag till ändringar i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., men anser att riksdagen bör skjuta upp behandlingen av förslagen till dess att riksdagen har beslutat om grundlagsändringen.

### Regeringens förslag

Regeringen föreslår att området inom vilket regeringen enligt 8 kap. 7 § RF, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter ändras genom att ett nytt ämnesområde, kulturmiljö, tillförs. Därutöver föreslår regeringen att vissa ändringar görs i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda föreskrifter till skydd för fasta fornlämningar och fornfynd. Överträdelser av föreskrifter eller bestämmelser till skydd för fasta fornlämningar och fornfynd sanktioneras enligt förslaget genom straff.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till ändring i 8 kap. 7 § RF. När det gäller förslaget till ändringar i 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen, som förutsätter att ändringen i 8 kap. 7 § RF görs, tillstyrker utskottet nu förslaget i sak, men anser att ändringarna bör beslutas av riksdagen först sedan grundlagsändringen har beslutats.

## Övrigt

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker regeringens förslag till ändring av 1 kap. 7 § RF, enligt vilket ordet ”primärkommuner” i första stycket första meningen byts ut mot ordet ”kommuner”. Eftersom ordet ”kommuner” i detta sammanhang därmed skulle syfta på den lokala kommunala nivån, men i regeringsformen i övrigt åsyfta såväl den lokala som den regionala nivån, kan förslaget enligt utskottets mening leda till oklarheter.

### Gällande bestämmelse

Enligt 1 kap. 7 § första stycket RF finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Vidare sägs i andra stycket att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

### Propositionen

I propositionen föreslås att ordet ”primärkommuner” i första stycket byts ut mot ”kommuner”.

I författningskommentaren (prop. s. 50) anförs att beteckningen primärkommun – som inte har någon motsvarighet i annan författningstext – har ersatts med beteckningen kommun.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet vill först erinra om att bestämmelsen i 1 kap. 7 § första meningen RF syftar till att i grundlag lägga fast uppdelningen mellan en lokal och en regional kommunal nivå. Vid bestämmelsens tillkomst konstaterades att den kommunala verksamheten alltsedan kommunreformen 1862 hade varit förlagd till en lokal och regional nivå, och hade utövats av vad man brukade kalla primärkommuner och sekundärkommuner (prop. 1973:90 s.189). Redan vid detta tillfälle noterades dock att för de lokala, primära kommunerna hade kommit att användas den enhetliga beteckningen kommun samt att som sekundärkommuner fungerade landstingskommuner. För att i grundlagen lägga fast den grundläggande strukturen i den kommunala indelningen valde departementschefen att i propositionens förslag använda beteckningarna primärkommuner och sekundärkommuner. Vid riksdagsbehandlingen ändrades det sistnämnda dock till landstingskommuner (KU 1973:26 s. 39).

Som utskottet uppfattat det är regeringens enda skäl till förslaget att byta ut ordet ”primärkommuner” mot ”kommuner” att det förstnämnda inte återfinns i annan författningstext. Utskottet kan instämma i att det i och för sig vore fördelaktigt att också i regeringsformen använda en term för den lokala kommunala nivån som är gängse i annan författningstext. I regeringsformen an-

vänds dock orden ”kommuner” och ”kommunal” med åsyftning på såväl den lokala som den regionala kommunala nivån. Om nu beteckningen ”kommuner” införs i 1 kap. 7 § första meningen innebär det att denna beteckning kommer att i regeringsformen i ett visst sammanhang åsyfta den lokala kommunala nivån men i andra sammanhang såväl den lokala som den regionala nivån. Enligt utskottets mening är detta inte en tillfredsställande lösning, då den kan leda till oklarheter. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet regeringens förslag i denna del.

## Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### **1. Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet (punkt 3)**

av Per Unckel (m), Inger René (m), Lars Hjertén (m) och Nils Fredrik Aurelius (m).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 2 § och godkänner vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1.

#### *Ställningstagande*

Rambeslut infördes som en ny form av rättsligt instrument inom den tredje pelaren genom Amsterdamfördraget. Rambesluten är speciella till sin karaktär såtillvida att de är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås, men överläter åt nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt. De saknar emellertid rättslig effekt innan motsvarande nationell lagstiftning introducerats men är folkrättsligt bindande för medlemsstaterna när de antagits. Någon ratificering efter det att rambeslut fattats krävs inte eftersom själva beslutet inte kan frångås.

Regeringen ingår enligt 10 kap. 1 § regeringsformen (RF) överenskommelser med annan stat eller med mellanfolklig organisation. Av 10 kap. 2 § första stycket RF följer att regeringen emellertid inte får ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne som riksdagen skall besluta.

Enligt vår mening bör riksdagens inflytande vid antagande av rambeslut säkras antingen genom att det redan finns en lag som reglerar det som rambeslutet syftar till att uppnå, eller genom att riksdagen får ta ställning till ett rambeslut kring vilket det uppnåtts enighet inom EU och således är slutförhandlat, men som ännu inte antagits av ministerrådet, samtidigt som nödvändig nationell följdlagstiftning presenteras. De förstnämnda fallen är okomplicerade eftersom regeringen då är fri att tillträda ett rambeslut utan att först inhämta riksdagens godkännande.

Vad gäller den andra situationen föreslås i propositionen att riksdagen skall kunna godkänna sådan internationell överenskommelse som ingås inom



ramen för samarbetet inom Europeiska unionen även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick. Den ordning som propositionen föreslår gör det svårare för riksdagen att samtidigt ställa krav på nationell följdlagstiftning. Propositionen öppnar därmed för en osäkerhet som vi inte kan acceptera. Endast om ett rambeslut presenteras i slutförhandlat skick och nödvändig följdlagstiftning samtidigt läggs fram kan de fulla konsekvenserna av de tilltänkta besluten överblickas. Att så kan ske är av avgörande betydelse för rättssäkerheten.

I detta sammanhang bör även påpekas att Lagrådet 1997, i samband med ratificeringen av Amsterdamfördraget, särskilt framhöll när det gällde rambeslut att regeringen inte skulle kunna delta i ett sådant rambeslut om det behandlade riksdagsbundna frågor annat än om det redan finns svensk lag som täcker beslutet.

Den ovan angivna hållningen är en viktig förutsättning för skapandet av ett på en gång starkt och rättssäkert EU. Mot bakgrund av vad som anförts bör, med bifall till motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1, regeringens förslag avslås.

## **2. Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för EU-samarbetet (punkt 3)**

av Per Lager (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 2 § och godkänner vad som anförts i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Jag vill inledningsvis framhålla att Miljöpartiet redan inför godkännandet av Amsterdamfördraget hävdade att Sverige därigenom förband sig att ingå beslut inom andra och tredje pelaren på ett sätt som strider mot vår grundlag. På bekostnad av det påstått mellanstatliga samarbetet frånhändes härigenom de nationella parlamenten ytterligare makt. Som framhålls i motion 2001/02:K47 verkar regeringen sent omsider ha kommit till insikt om att Amsterdamfördraget kräver grundlagsändringar. Av 10 kap. 2 § RF framgår att riksdagens godkännande måste lämnas innan regeringen t.ex. deltar i ett rambeslut inom tredje pelarens område, eftersom regeringen annars ställer riksdagen inför fullbordat faktum. Enligt Miljöpartiets uppfattning strider den nu föreslagna ändringen i 10 kap. 2 § RF mot grundläggande demokratiska principer. Riksdagens beslutanderätt urholkas om överenskommelser skall godkännas utan att den slutliga texten föreligger. Till detta kan framhållas att erfarenheten av höstens rambeslutsprocesser visar att revideringar och ändringar av föreliggande förslag har varit frekventa. Ledamöter och utskott i

riksdagen har inte kontinuerligt fått ta del av ändringar eller haft kännedom om vilka förhandlingspositioner och textförslag som har varit aktuella. Enligt min mening måste politisk debatt, ställningstaganden och beslut ovillkorligen grundas på fakta, utredningar och konsekvensanalyser. Jag delar uppfattningen i den nämnda motionen att riksdagen på grund av bristerna i bedömningsunderlaget, förfarandet och beslutsordningen har varit förhindrad att föra en seriös och saklig debatt. Endast om nödvändig följdlagstiftning samtidigt presenteras för riksdagen kan ett rambesluts alla konsekvenser överblickas. Den ändring som regeringen nu föreslår medför enligt min mening att riksdagen grundlagsfäster en otillfredsställande ordning. Denna ordning borde inte rendera något annat än en insikt om att ett demokratiskt samhälle förutsätter reella, öppna och faktabaserade beslutsprocesser där parlamentariker, samhällsdebattörer och allmänhet ges faktisk möjlighet att delta. Mot bakgrund av vad som nu anförts bör riksdagen med bifall till motionerna 2001/02:K47 yrkande 1, 2001/02:K49 yrkande 1 och 2001/02:K50 yrkande 1 avslå regeringens förslag till ändring av 10 kap. 2 § RF.

### **3. Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU (punkt 4)**

av Per Lager (mp).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse: Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i regeringsformen såvitt avser 10 kap. 5 § RF och bifaller motionerna 2001/02:K47 yrkande 2, 2001/02:K49 yrkande 2 och 2001/02:K50 yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

I den nu aktuella propositionen föreslår regeringen en ändring av 10 kap. 5 § första stycket RF som innebär att riksdagen inom ramen för samarbetet inom EU kan överlåta beslutanderätt under förutsättning att det inte rör principerna för statskicket. Enligt min mening lyckas inte regeringen tillräckligt tydligt redogöra för vad som skall avses med uttrycket ”principerna för statskicket”. Jag delar remissinstansernas kritik härvidlag. Uttrycket är inte bara vagt och obestämt, utan det kan med fog ifrågasättas om det verkligen säkrar skyddet för våra grundläggande konstitutionella principer.

Den föreslagna ändringen medför att den svenska riksdagen ges möjlighet att överlämna beslutanderätten på områden som rör det mellanstatliga samarbetet inom andra och tredje pelaren. Om så sker, kan andra och tredje pelaren inte längre definieras som ett mellanstatligt samarbete. Regeringen anför i propositionen att det står helt klart att samarbetet inom andra och tredje pelaren är mellanstatligt. Ändock är regeringen av uppfattningen att utvecklingen inom EU har lett till att skillnaderna mellan framför allt första och tredje pelaren har minskat. Regeringen utgår från att denna utveckling kommer att

fortsätta och samarbetet härigenom kommer att förändras. Enligt regeringen är det angeläget att Sverige fortsättningsvis kan följa med och ta aktiv del i EU:s utveckling. Det är en utveckling som sannolikt kommer att förutsätta att det är möjligt att överlåta beslutanderätt inte bara när det gäller första pelarens område, dvs. EG, utan också inom andra och tredje pelarens områden.

Jag delar uppfattningen i motion 2001/02:K47 att regeringens uttalanden är motsägelsefulla på en rad punkter. Å ena sidan hävdas uppfattningen att samarbetet inom andra och tredje pelarens områden helt klart är mellanstatligt, samtidigt som det å andra sidan nog inte föreligger någon principiell skillnad mellan de tre pelarna. Detta påvisar enligt min mening antingen grundläggande konstitutionella problem inom EU eller att Amsterdamfördraget, i likhet med vad Miljöpartiet redan tidigare har hävdad, inte kan tolkas på annat sätt än att ytterligare politikerområden flyttas till det överstatliga området. Det sistnämnda ville inte fördragets ratificeringsförespråkare medge, förmodligen därför att folkopinionen skulle ha varit emot att överstatligheten utökades till fler politikområden.

I likhet med vad som anförs i den nämnda motionen vill jag vidare framhålla att skrivningen ”inom ramen för samarbetet inom Europeiska unionen” lämnar öppet för ett överlämnande till såväl existerande som framtida institutioner och organ inom EU och EG. Detta innebär enligt min mening att vi på grund av EU:s dynamiska karaktär inte på förhand kan bedöma till vilka aktörer ett överlämnande sker samt vilka befogenheter dessa aktörer kan komma att ha i framtiden.

Jag vill därutöver framhålla att det återkommande kravet på effektivare beslutsformer inom EU-samarbetet inte tar hänsyn till principen om folksuveränitet i 1 kap. 1 § RF. Om riksdagen antar den föreslagna grundlagsändringen kan den svenska riksdagens och därmed det svenska folkets inflytande över utvecklingen inom både unionen och på den nationella nivån reduceras. Därmed har folksuveräniteten på ett ingripande sätt inskränkts samt dörren öppnats för en stegrad integrationstakt inom EU. Fortsättningsvis kommer det inte att finnas tre pelare inom EU-samarbetet utan i stället en stor kolonn med bestämmanderätt över samtliga politikområden. Såsom anförs i den nämnda motionen innebär överlämnande av beslutanderätt på ett område att riksdagen har frånhänt sig sin normgivningsmakt för framtiden. Jag delar uppfattningen i motionen att det demokratiska underskottets effekter på samhällsutvecklingen, den politiska debatten och individens delaktighet och ansvar för beslutsprocesser kommer att bli allvarliga.

Vidare kan tilläggas att det i dag inte finns någon konkret anledning att genomföra den föreslagna grundlagsändringen. Något aktuellt förslag på en fördragsändring som medför att det bör öppnas möjlighet för att överlämna beslutanderätt till också andra och tredje pelaren inom EU-samarbetet finns inte. Vad som nu är i fråga är således inte en anpassning till verkligheten, eftersom förslaget till grundlagsändring endast bygger på antagandet att ändringen möjligtvis behövs med anledning av ett eventuellt beslut vid den kommande regeringskonferensen 2004.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts bör riksdagen med bifall till motionerna 2001/02:K47 yrkande 2, 2001/02:K49 yrkande 2 och 2001/02:K50 yrkande 2 avslå regeringens förslag till ändring av 10 kap. 5 § RF.

## Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

### 1. Införande av begreppet ”integritet” i 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen (punkt 2)

av Ingvar Svensson (kd) och Inger Strömbom (kd).

Kristdemokraterna tillstyrker regeringens förslag till ett stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper och för miljön i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF). Emellertid anser vi att man, i likhet med vad som anförs i motion 2001/02:K48, bör överväga att ytterligare komplettera 1 kap. 2 § RF genom att ordet integritet tillförs det första stycket i paragrafen.

Målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § RF är inte rättsligt bindande föreskrifter, utan utgör mål för den samhälleliga verksamheten. Det väsentliga syftet med dessa bestämmelser är att ålägga det allmänna att positivt verka för att den ifrågasvarande rättigheten skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas. De skall alltså fungera som en värdeorientering, en regeringsformens människosyn. Därmed anger bestämmelserna den ram som utgör grunden för samhällsbyggnaden. På detta sätt bidrar regeringsformen i etiköverföringen till medborgarna.

Enligt vår uppfattning skulle målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § första stycket kunna stärkas genom att begreppet integritet tillförs stadgandet. Begreppet har sitt ursprung i det latinska *integritas*, som innebär helhet, egenvärde, människovärde. Det hör hemma i sfären människan som person och pekar på varje människas unika och oersättliga värde.

Gällande bestämmelser i regeringsformen uttrycker i viss mån att det allmänna skall värna den enskildes integritet. Det kan därför vara lämpligt att begreppet integritet inte tillförs det inledande stycket i 1 kap. 2 § RF förrän effekterna på övriga bestämmelser i regeringsformen analyserats. Vi väljer därför att inte nu reservera oss till förmån för förslaget i motion 2001/02:K48, utan anser att vad som anförs i motionen först bör övervägas i ett lämpligt sammanhang.

### 2. Riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till EU (punkt 4)

av Kenneth Kvist (v) och Mats Einarsson (v).

Det talas i dag ofta om demokratins kris. Det är ännu en överdrift. Men i många länder ifrågasätts politikens och demokratins effektivitet och förmåga att återspegla folkliga intressen. Dessa oroande tendenser kan – om de förstärks – leda till allvarliga problem.

EU är inte ensamt orsaken till dessa. Men dess svår genomträngliga beslutsstruktur och dess överstatlighet, även i sådant som människor i olika länder vill påverka och se format utifrån sina förhållanden och traditioner, bidrar till en marginalisering av breda skikt från politiken.

Detta kan sammanfattas enligt följande:

När människor upplever att deras deltagande i den demokratiska processen knappt spelar någon roll vänder de politiken ryggen. Om väljarna upplever att t.ex. de nationella parlamenten inte längre kan påverka så mycket förstärks sannolikt tendenserna till minskat valdeltagande i de allmänna valen.

Samtidigt inser väljarna att deras möjligheter att kunna påverka EU-organen är starkt begränsade. De ser att deras röst i val till EU-parlamentet har en mycket liten vikt och gäller en institution som känns avlägsen och utanför deras kontroll. Detta har redan lett till ett lågt och minskande deltagande också i dessa val.

Till detta skall läggas att Europeiska unionen i stor utsträckning har utformats i enlighet med ideologiska uppfattningar som förordar begränsning av det demokratiska beslutsfattandets område till förmån för s.k. marknadslösningar.

Resultatet blir att den tendens till marginalisering som väljarna i många länder upplever förstärks av EU-systemet som det nu är utformat. Detta måste tas på allvar.

Ett internationellt samarbete måste därför främst utvecklas genom mellanstatliga beslutsformer med ett starkt nationellt parlamentariskt inflytande.

Vi anser att EU:s uppbyggnad strider mot detta. Det är ett huvudskäl för oss att vara mot ett svenskt medlemskap.

Det utkämpas nu en politisk dragkamp inom EU. Institutioner som kommissionen och EU-parlamentet – det senare med fåtaliga undantag – eftersträvar mer överstatlighet och mer makt till sig själva, vilket går ut över de nationella regeringarnas (rådets) och de nationella parlamentens, men framför allt väljarnas inflytande.

Mera beslutskompetens till EU-organen kan medföra fördjupade problem för demokratin.

Vi har därför vid varje tillfälle, sedan Sverige blivit medlem, varit motståndare till att riksdagen godkännt även ytterligare beslutsmakt till EU. Vi är av dessa skäl också motståndare till att i framtiden ännu mer beslutsmakt överflyttas dit.

De svenska regler för beslutsöverföring som hittills gällt innebär att beslutsmakt kan överföras till EG om tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen så önskar eller också i samma ordning som grundlag stiftas. EG är en del av EU-samarbetet och begränsas till den s.k. första pelaren. Den första pelaren innefattar den inre marknadens alla frågor, den andra pelaren utrikes- och säkerhetspolitiken och den tredje pelaren inrikes- och rättsamarbetet.

Samarbetet inom pelare ett är till övervägande del överstatligt.

EU-samarbetet har, sedan Sverige 1995 kom med, utvecklats i överstatlig riktning. Den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § regeringsformen har inte

utgjort något hinder, eller i varje fall inte ansetts utgöra något hinder, för detta.

Uppdelningen av EU:s befogenheter i olika s.k. pelare har redan börjat suddas ut och kan komma att upplösas. Utvecklingen har också redan visat att man – då politisk enighet nås i rådet – genom fördragsändringar kunnat föra över frågor från främst pelare tre till pelare ett.

Om den i praktiken alltmer urholkade inskränkningen att beslutsmakt bara får överlåtas till EG – dvs. första pelaren – skulle kvarstå i vår grundlag och dess bokstav följas, skulle ”mjukare”, mellanstatligt utövade beslutsbefogenheter behöva föras över till den överstatliga pelare ett, för att kunna accepteras av Sverige. Eller också skulle regeringsformens lydelse här kringgås, vilket delvis skett. En sådan utveckling minskar betydelsen av våra grundlagar generellt sett.

Den föreslagna förändringen, det vill säga att tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen i ett beslut – om det inte rör grundlag – skall kunna överföra beslutsbefogenhet ”inom ramen för samarbete i Europeiska unionen”, är formellt sett en utvidgning av mängden möjliga ämnen inom vilka beslutskompetens skall kunna överföras till EU-nivån. I realiteten påverkas dock inte mycket.

I praktiken har den inskränkning som skulle kunna ligga i begreppet EG, som nämnts, redan börjat bli överspelad. Vår grundlags nuvarande lydelse börjar således i denna del vara inaktuell. Dock skulle förändringen från nuvarande lydelse till ”inom ramen för samarbete i Europeiska unionen” om denna förändring vore den enda som gjordes innebära en möjlighet för riksdagen, antingen om tre fjärdedels majoritet vill det vid ett tillfälle eller i den ordning som grundlag stiftas, kunna ”öppna kranen” för överlåtelse av mer beslutsbefogenhet än nu.

Den nämnda förändringen av 10 kap. 5 § RF är dock inte den enda.

Författningsutredningen, därefter regeringen och nu också konstitutionsutskottet har anslutit sig till den först av (v)-representanten i utredningen föreslagna inskränkningen att beslutsmakt får överföras bara om man inte rör principerna för vårt statskick. Det har därmed markerats en bred enighet om att den beslutsmakt som i fortsättningen kan komma i fråga för överlämnande till EU inte får rubba grunderna för det demokratiska systemet i landet.

Det är en markering att Sverige inte – utan grundlagsändring – kan acceptera särskilt mycket mer av överstatlighet och inte heller kan överge sin nationella suveränitet till ett EU om det utvecklas till en ny federativ statsbildning. Denna inskränkning skapar också en nödvändig eftertanke om vårt demokratiska systems principer varje gång en fråga om beslutsöverlåtelse kan komma i fråga. Vi ser detta som en viktig vinst för alla krafter som vill verka för ett företrädesvis mellanstatligt samarbete och som vill bekämpa tendenserna till federalism inom EU. Formuleringen manar till eftertanke.

Grundlagar utgör naturligtvis inget absolut skydd mot förändringar. Grundlagar kan själva förändras och de vare sig kan eller bör hindra en folkmajoritet uttryckt i parlamentarisk majoritet från att – med viss fördröjning,

som visar att en majoritet kan stå sig över ett val – genomföra sin politiska vilja.

När nackdelar och fördelar vägts samman, och inte minst sett mot framtiden, innebär de föreslagna ändringarna av 10 kap. 5 § RF en viss förbättring gentemot nu gällande lydelse. Detta gäller inte minst utifrån vår utgångspunkt. Vi arbetade i folkomröstningen om EU-medlemskap aktivt för ett utfall som möjliggjort att första stycket av 10 kap. 5 § RF kunnat utmönstras. Denna hållning vann inte majoritetens stöd. Vår regeringsform måste därför ha regler om hur beslutskompetens kan föras från nationella organ till EU-organ.

Vi har med omtanke om villkoren för den fortsatta diskussionen och eventuella framtida politiska strider om kompetensfördelning mellan EU-organ och medlemsstater kunnat stödja det lagda förslaget. Det är ägnat att begränsa mängden kompetens som kan överföras utan att grundlag måste ändras. Därmed har möjligheterna för att framdeles värna svensk demokrati förstärkts. Det är gott att en bred majoritet samlats kring förslag som möjliggör detta. Det torde också vara i deras intresse som vill motverka förstärkt överstatlighet inom EU.



BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Propositionen

I proposition 2001/02:72 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen,
3. lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

## Följdmotioner

2001/02:K47 av Lotta Nilsson Hedström m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen beslutar att avslå den av regeringen föreslagna ändringen i regeringsformen av innebörd att riksdagen skall kunna godkänna en överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

2. Riksdagen beslutar att avslå den av regeringen föreslagna ändringen i regeringsformen av innebörd att riksdagen inom ramen för samarbetet inom Europeiska unionen skall kunna överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket.

2001/02:K48 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen beslutar att 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen skall ha lydelsen: Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans integritet, frihet och värdighet.

2001/02:K49 av Margit Gennser m.fl. (m, kd, c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 2 § regeringsformen som föreslås i proposition 2001/02:72.

2. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 5 § regeringsformen som föreslås i proposition 2001/02:72.

3. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i riksdagsordningen som föreslås i proposition 2001/02:72.

2001/02:K50 av Bengt-Ola Rytter (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 2 § regeringsformen som föreslås i propositionen.

2. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i 10 kap. 5 § regeringsformen som föreslås i propositionen.

3. Riksdagen beslutar att avslå de ändringar i riksdagsordningen som föreslås i propositionen.

## Motioner från allmänna motionstiden

2001/02:K371 av Agne Hansson m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

36. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kravet på en prövning i Lagrådet bör göras mer tvingande.

2001/02:K384 av Harald Nordlund och Ingegerd Saarinen (fp, mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att upphöja inledningen i miljöbalken till grundlag.

2001/02:L371 av Tasso Stafilidis m.fl. (v, s, c, fp, mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen vad i motionen anförs om att sexuell läggning skall omfattas av regeringsformens första kapitel om statskicketets grunder.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

### 1. Förslag till lag om ändring i regeringsformen









## 2. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen



3. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.



BILAGA 3

## Utskottets lagförslag

## Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 5 § regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

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

*Föreslagen lydelse*10 kap.  
5 §

*Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.*

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

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1998:1437

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

BILAGA 4

## Offentlig utfrågning den 7 februari 2002

Konstitutionsutskottets utfrågning angående ändringar i regeringsformen och samarbetet i EU m.m.

**Inbjudna vid utfrågningen var ordföranden i Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling, regeringsrådet Hans Ragnemalm, regeringsrådet Göran Schäder och professorn i statsvetenskap Sverker Gustavsson**

*Ordföranden:* Godmorgon och välkomna till dagens sammanträde, som gäller det förslag till ändring av regeringsformen med anknytning till EU som regeringen har överlämnat till riksdagen och som för stunden är föremål för behandling i konstitutionsutskottet.

Vad vi hade tänkt göra i dag är att med hjälp av fyra inbjudna gäster belysa denna frågeställning ytterligare. Dem som vi har bjudit till oss är Sverker Gustavsson, professor i statskunskap i Uppsala, regeringsråden Hans Ragnemalm och Göran Schäder och ordföranden i Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling. Hjärtligt välkomna ska ni vara till oss!

Vi hade tänkt göra så att var och en av våra gäster i den ordning som de har placerat sig där framme, med Sverker Gustavsson först, får ca tio minuter på sig för att redovisa sin syn på de förändringar av regeringsformen som nu föreslås. Det gör vi i ström, och sedan tar vi frågor och diskussion kring detta i ett sammanhang. Jag tror att det underlättar diskussionen eftersom jag misstänker att våra gästers synpunkter åtminstone delvis kommer att gå i varandra. Hjärtligt välkomna ska ni vara!

För att ge alla en kort bakgrund till vad ärendet handlar om har vi bitt Bertil Wennberg, som är kanslichef i konstitutionsutskottet, att göra en kort introduktion till ämnet innan vi lämnar ordet till Sverker Gustavsson. Varsågod!

*Bertil Wennberg:* Tack! Ämnet skulle alltså vara de förslag till ändringar i 10 kap. regeringsformen som har lagts fram i regeringens proposition nr 72. Det är närmare bestämt 10 kap. 2 § och 5 §. Enligt 10 kap. 2 § första stycket i regeringsformen får regeringen inte ingå någon för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna om överenskommelsen förutsätter någon form av förändring av svensk lag eller om överenskommelsen annars gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Av tredje stycket i samma paragraf framgår att riksdagens godkännande också krävs i fråga om andra för riket bindande internationella överenskommelser om överenskommelserna är av större vikt.

Regeringen föreslår nu i propositionen att det ska föras in en ny bestämmelse i 10 kap. 2 §, ett fjärde stycke som säger att i sådana fall där riksdagens godkännande krävs kan riksdagen godkänna en överenskommelse även om den inte föreligger i slutligt skick. Detta ska endast gälla överenskommelser som ingås inom ramen för samarbetet i den europeiska unionen, EU.

I 10 kap. 5 § regleras riksdagens möjligheter att överlåta konstitutionella befogenheter till utländska eller mellanfolkliga organ. Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket tar i sin gällande lydelse sikte på överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna, EG. Enligt bestämmelsen kan riksdagen ”överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna, så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.” Det är det som vi kallar för Europakonventionen.

Regeringen föreslår nu att bestämmelsen, alltså i 10 kap. 5 § första stycket, inte längre ska ta sikte enbart på EG utan att riksdagen ska kunna överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbete i EU. Beslutanderätten får dock enligt den föreslagna lagtexten inte röra principerna för statsskicket. Dessutom ska för en överlåtelse förutsättas att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen.

Bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen reglerar alltså riksdagens möjlighet att överlåta beslutanderätt till, enligt den gällande lydelsen, EG, Europeiska gemenskaperna.

I samma stycke regleras också i vilken ordning riksdagens beslut om en överlåtelse av beslutanderätt ska fattas. Ett sådant beslut ska fattas med tre fjärdedels majoritet av de röstande riksdagsledamöterna. Beslutet kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, dvs. genom två likalydande beslut med ett riksdagsval mellan. Regeringen föreslår nu inte någon ändring i dessa regler, som alltså gäller ordningen för riksdagens beslut.

*Ordföranden:* Tack för det. Det är alltså dessa förändringar som vi nu tänker koncentrera oss till. Vi ska väl för klarhetens skull säga att i samma proposition finns det också några andra förändringar av regeringsformen som först och främst gäller målsättningsstadgan men som är av annan karaktär. Det hade vi för dagen tänkt lämna därhän. Vi koncentrerar på de ändringar som är EU-relaterade. Tack för det, Bertil Wennberg, och varsågod Sverker Gustavsson!

*Sverker Gustavsson:* Tack, herr ordförande! Bakgrunden för min del är den att Uppsala universitet hade att göra ett remissvar på 1999 års författningsutredning. Det utlåtandet gjorde vi i somras. I samband med det gjorde vi i den här delen ett påpekande när det gäller förändringarna i 10 kap regeringsformen som mynnade ut i att det här inte var tillräckligt genomtänkt och inte borde ligga till grund för en proposition i denna del.

Vi argumenterade då kortfattat för att ett överlämnande av den sista eller slutgiltiga makten över traktaten till regeringen inte är i linje med svensk parlamentarism som vi tolkar den. Vi ansåg att förändringen, som innebär att man låter unionen vara adressat och inte gemenskaperna, inte är förenlig med den konstitutionella teori som låg till grund för, och ligger till grund för, det svenska medlemskapet.

Med tanke på att saken inte presenterades i de termerna och inte diskuterades i de termerna menade vi att man borde göra det. När regeringen sedan förde detta vidare, det var ju en sexpartiöverenskommelse, kom samma resonemang tillbaka i propositionen. Då har jag reagerat med en artikel i Svenska Dagbladet den 13 januari, vilket har lett till ett visst meningsutbyte.

Jag tänkte bara rekapitulera hur vi resonerar. Yttrandet kommer alltså från Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, och de som har skrivit det är mina kolleger Barry Holmström och Karl-Göran Algotsson och jag.

I fråga om parlamentarismen menar vi, att den svenska parlamentarismen innebär att man reglerar förhållandet mellan riksdagen och regeringen. Regeringen är sedan 1917 ett arbetsutskott ur riksdagen. Regeringen har ingen makt som kommer från Gud eller från kungen, som den hade i 1809 års regeringsform, utan all makt kommer från riksdagen. Det är en delegation.

Som svensk parlamentarism har utvecklats under 1900-talet har vi normalt sett inte samlingsregering. Då är det inte ett så stort problem om man har ett arbetsutskott och delegerar allting till arbetsutskottet. Dock måste det med vår typ av parlamentarism, dvs. att regeringen bara grundar sig på en del av riksdagen, normalt sett en knapp majoritet eller en minoritet, kunna utrönas i varje läge huruvida regeringen har riksdagens förtroende eller om en annan majoritet kan skapas.

Till den ändan förfogar riksdagen över vissa panter, t.ex. den grundläggande lagstiftningsmakten, den grundläggande budgetmakten och traktatmakten. Däremot är utnämningssmakten överlämnad till regeringen. Det här innebär att om regeringen kan binda riksdagen och bestämma själv om man vill gå tillbaka till riksdagen så har riksdagen lämnat över en del av traktatmakten, en del av sin pant, så att säga. Det innebär en förändring av förhållandet mellan regering och riksdag, som inte är i linje med svensk parlamentarism.

Vill man ändra svensk parlamentarism tycker jag att det är en lite djupare fråga än som att den bara kan presenteras som en teknisk, praktisk sak; att det blir mer ändamålsenligt i samarbetet med EU att ha det på det här sättet. Det är inte EU, tycker jag, som ska bestämma det hela, utan det gäller den svenska parlamentarismen och hur vi vill ha den. Det är den ena frågan.

I den andra frågan, om adressaten, viftas Uppsala universitets synpunkter undan i propositionen med att vi inte skulle ha förstått att det här bara gäller adressaten, alltså till *vem* makt kan överlämnas i EU och inte *vad* som kan överlämnas. Det menar jag är advokatyrt. Minsta politiska insikt säger att de olika delarna inom EU sysslar med olika saker. De delar som gäller samgåendet gäller väsentligen marknaden och myntet, frågor relaterade till mark-

naden. Till övriga samarbetsområden kan man, tycker jag, inte överlämna någonting. Samarbete betyder definitionsmässigt att man bestämmer självmän att man samarbetar med andra.

Då är det en stor förändring att gå bort från detta med gemenskaperna, som tekniskt sett är detsamma som de enheter inom EU där man kan rösta med majoritetsbeslut, där EG-rättens system med domstol osv. träder i funktion och där besluten är bindande även för dem som har varit emot. Vidgar vi och säger "unionen", då inbegriper vi både samgåendeområdet och alla samarbetsområdena. Vi öppnar så att säga alla fördämningar genom en generalklausul.

Då invänder departementet, ser jag här i polemiken, att det inte är så farligt eftersom vi ändå måste fatta beslut från gång till gång. Jo, visst är det så. Vi kan räkna med fasta majoritetsförhållanden. Men ska vi ha en grundlag som ger ett styrkebalte i förhandlingar är det faktiskt ganska viktigt att man klargör var gränserna går för vad som kan överlämnas.

Jag menar att det nu finns tre alternativ. Ett alternativ, det som jag tycker vore det rätta, är att den här grundlagsparagrafen preciseras – inte med avseende på adressat utan med avseende på sakfrågor som kan överlämnas med tre fjärdedelars majoritet.

I avvaktan på att en sådan teknisk utformning av 10 kap. 5 § kan tas fram kan man låta saken bero. Jag kan inte se att det är någon ko på isen. Nicefördraget och Amsterdamfördraget har ju godtagits. Det finns ingenting framför oss som är ett stort problem. Och är det så att det finns ett stort problem så kan man ju ta upp det när det kommer.

Det sämsta alternativet är den här sexpartiöverenskommelsen, för den innebär att vi en gång för alla bestämmer oss för att allt kan överlåtas till vem som helst inom EU. Vill vi ha en konstitutionell inramning för vår demokrati så menar jag att den ska ligga i den här paragrafen.

*Ordföranden:* Tack för detta. Vi fortsätter direkt till Hans Ragnemalm, varsågod!

*Hans Ragnemalm:* Tack så mycket. Jag antar att jag inte precis är här som regeringsråd utan snarare kanske som den som en gång i tiden, i början av 80-talet, utredde den här paragrafen, 10 kap. 5 §, och gjorde den översyn som resulterade i de delar av paragrafen som nu *inte* är aktuella, dvs. styckena 2–4. Dessutom har jag ju varit domare i EG-domstolen i sex år, så jag har ju sysslat med den här rättsordningen.

Jag tänkte under den här inledningen koncentrera mig helt på den tydligen kontroversiella frågan om innebörden av den föreslagna omformuleringen av första stycket i regeringsformen 10 kap. 5 §, den som i pressen behandlats under rubriken Regeringen säljer ut landet.

Jag vill först poängtera det alldeles självklara att ingenting säljs ut genom att riksdagen antar regeringens proposition. Vad som regleras i regeringsformen 10 kap. 5 § är förutsättningarna för att genom senare beslut överlåta kompetens till andra organ än de rent svenska.



Ser vi sedan till frågan om vad som i nuläget kan överlåtas till internationella organ så konstaterar jag att det i första stycket i 10 kap. 5 § RF, alltså det stycke som rör det europeiska samarbetet, helt saknas restriktioner. Riksdagen kan kort och gott överlåta beslutanderätt. Styckena 2-4, som jag då är pappa till och som rör kompetensöverlåtelser utom ramen för det europeiska projektet, innehåller däremot klara preciseringar av vilken typ av beslutanderätt som avses. I journalistiska termer hindrar alltså grundlagen vad gäller föreskrifterna i första stycket inte att all beslutanderätt säljs ut. Det finns inga restriktioner.

I propositionen föreslås nu en uttrycklig begränsning. Bara sådan beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket är överlåtbar. Så kan man naturligtvis säga att det i realiteten är redan nu. Ingen skulle få för sig att sälja ut grunderna för statsskicket. Men rent lagtekniskt måste jag ändå understryka att det överlåtbara området har begränsats, inte utvidgats, i propositionen. Nu blir det en konstitutionell regel som säger att man inte får överlåta någonting som rör principerna för statsskicket. Det fanns ingen sådan regel tidigare, utan formellt var allt överlåtelsebart.

Problemet är nu att kritikerna läser in en begränsning i det överlåtbara området i beskrivningen av överlåtelsens adressat. Eftersom överlåtelsen enligt stadgandet i dess nuvarande lydelse bara kan ske till EG skulle det bara kunna bli fråga om överlåtelse av marginell karaktär, befogenheter rörande marknaden och myntet, som Sverker Gustavsson säger – det är ett mycket bra slagord, men inte sant. Överlåtelse inom ramen för EU-samarbetet, enligt propositionen, skulle enligt Sverker Gustavsson däremot öppna slussarna för en total utförsäljning av den svenska suveräniteten.

Det synsättet lider enligt min mening av två fundamentala svagheter. För det första ger beskrivningen en fullständigt skev bild av vad EG sysslar med nu – marknaden och myntet. Jag har på heltid tillämpat EG:s rättsordning i sex år och ägnat en väldig massa tid åt mål som gäller offentlighet, jämställdhet, socialvård och sjukvård, arbetarskydd, konsumentskydd och inte minst miljöskydd.

EG:s nuvarande befogenheter sträcker sig långt utöver marknaden och myntet. Det kan man lätt konstatera bara genom att läsa traktaten, avdelning 2 paragraferna 2 och 3. Det är en enorm massa annat.

En annan sak, och det är det som i sammanhanget är det väsentligaste, är att om vi sysslar med grundlagen och grundlagens text finns det ingenting i 10 kap. 5 § RF som begränsar överlåtelsemöjligheterna till att avse just vad EG ursprungligen sysslade med eller vad EG sysslar med just nu. Det är ett statistiskt synsätt utan något som helst stöd i grundlagen. Det står bara att man får överlåta till EG. Inget hindrar alltså att man genom fördragsändringar helt eller delvis för över den andra och tredje pelaren till den första och därmed vidgar EG-sfären.

Man kan också i framtiden överföra helt nya beslutsbefogenheter till EG. Det är helt enkelt så, om man läser grundlagen, att så länge adressaten kallas för EG kan man teoretiskt överlåta all beslutanderätt. Så är konstruktionen.

Men det krävs naturligtvis enligt första stycket ett riksdagsbeslut med tre fjärdedelars majoritet, vilket är en effektiv garanti mot excesser. Jag kan inte tänka mig att 75 % av riksdagen plötsligt skulle få för sig att sälja ut väsentliga svenska befogenheter. Jag har högre tankar om riksdagen än så.

Om det nu är som jag har sagt infinner sig naturligtvis frågan, och det var Sverker Gustavsson också inne på lite grann, om det finns någon anledning att ändra grundlagen. Vi kan ställa den frågan från olika utgångspunkter. Jag kan ställa frågan: Är det inte lika bra att ange EG som adressat och föra in eventuella framtida beslutsbefogenheter av i någon mening överstatlig karaktär i den första pelaren? Det går ju enligt lagen.

I propositionen och det bakomliggande betänkandet anges olika skäl för reformen sammanhängande med att skillnaderna mellan framför allt första och tredje pelaren har minskat. Det har för övrigt aldrig funnits några helt vattentäta skott mellan pelarna, som ju i princip hanteras av samma organ. Det är väldigt svårt för vem som helst att begripa det här egentligen. Vad är EU och vad är EG? Det är ju samma organ som håller på hela tiden och som exercerar med det här.

I de delar av EG-pelaren där det krävs enhälliga beslut är ju den överstatliga karaktären rätt uttunnad i den meningen att man kan säga nej varje gång man ska anta ett direktiv eller en förordning från EG och det krävs enhällighet. Det överstatliga ligger i att det ändå inte är svenska organ som utfärdar normen utan ett EG-organ.

Å andra sidan kan man säga att det finns inslag i tredje pelaren, som ju är ett sådant här icke överstatligt projekt, ett folkrättsligt projekt, som inte ligger särskilt långt ifrån vad som förekommer i den första pelaren. Ett rambeslut är t.ex. inte helt olikt ett direktiv. Rambeslut ligger i tredje pelaren och direktiv i första pelaren. Skillnaden är att rambesluten inte har direkt effekt. Det finns alltså en skillnad. Jag menar att det finns många element som tangerar varandra i de här båda pelarna.

Vad jag särskilt skulle vilja peka på är att den föreslagna lydelsen, som nu läggs fram här i propositionen, faktiskt borde vara mer aptitlig än den nuvarande om man är skeptiskt inställd till överstatlighet.

Om medlemsstaterna, inklusive Sverige, i framtiden skulle vilja fördjupa samarbetet på en viss punkt och där införa ett visst mått av överstatlighet, är det då önskvärt att genom en grundlagsregel som den nuvarande begränsa Sveriges handlingsfrihet så att vår acceptans kräver att beslutanderätten förs över just till EG, alltså till den sektor som innehåller flest element av överstatlighet?

Om vi sitter och förhandlar så kan det rätt som det är dyka upp något sådant här inom den tredje pelaren, någon viss punkt där vi kunde ha lite överstatlighet. Då skulle vi säga: Nej, det kan vi inte gå med på för regeringsformen kräver att vi bara ska överföra beslutanderätt till EG. Alltså ska det in i EG med hela baletten av överstatlighet. Det är inte säkert att det är så dumt att ha en liten zon med mer beskedlig överstatlighet.

Det här kan alltså bli konsekvensen om propositionen avslås, att vi jagar in mer i första pelaren, mer i EG, än vi egentligen vill. Bifalls propositionen kan vi, liksom andra, biträda ett samarbete inom t.ex. tredje pelaren. Då kan vi alltså inom ramen för samarbetet i den europeiska unionen, som det står i propositionen, överlåta beslutanderätt utan att hela apparaten av överstatlighet i EG-pelaren behöver aktiveras. Min fråga är: Kan inte det vara en fördel?

Sedan stod det i tidningen – var det i går? – om Sverker Gustavssons ideal-lösning. Han antydde den här också. Han kan svälja det nuvarande ett litet tag. Det duger. Helst skulle han vilja att befogenheterna skrevs in tydligt i första stycket, precis som jag gjorde i andra och fjärde styckena när det gäller överlåtelse till andra organ.

Anledningen till att ”min” gamla EG-paragraf, om jag får kalla den så, inte dög i samband med EG-inträdet var ju just att den är alldeles för detaljerad och beskriver en precis kompetens. Det gick inte. Då kom man med en ny, egen regel för EG-samarbetet. Vitsen var just att man kunde överlåta beslutanderätt mer generellt. Annars fungerar det inte. Då kan man inte vara med i EG. Skulle man skriva in alla befogenheter skulle man få en grotesk grundlagsparagraf som innehöll stora delar av traktaten. Allt som EG sysslar med skulle ju in då. Det går inte. Det ändras ju hela tiden. Det bedömer jag som fullständigt orealistiskt.

Min slutsats är kort sagt att propositionsförslaget är realistiskt och föga äventyrligt. Eftersom jag har ordet nu – jag vet ju inte när jag får en fråga senare – passar jag på att reagera mot en sak i debatten. Det talas alltid om vi och dem. Man tror att det är fråga om en ond makt. Det är faktiskt inte vi och dem, utan det står mellan vi ensamma och vi tillsammans med dem. Det är en väldig skillnad.

*Ordföranden:* Tack för detta. Lotty Nordling, varsågod!

*Lotty Nordling:* Tack så mycket. Jag utgår från att det inte är i egenskap av ordförande i Allmänna reklamationsnämnden som jag har blivit inbjuden utan mer i min tidigare egenskap av rättschef för EU-frågor på Utrikesdepartementet. Det var jag fram tills för drygt ett och ett halvt år sedan. De frågor som tas upp i propositionen rör ju problem som vi märkte i samband med att Sverige skulle godkänna Amsterdamfördraget. Där förde man in nya beslutsformer i tredje pelaren, bl.a. rambesluten, som vi förutsåg kunde vålla problem om man tillämpade och tolkade 10 kap. 2 § regeringsformen som man hittills gjort.

Jag kan konstatera att riksdagen nu anser att den ordning som föreslås i propositionen ryms inom den nuvarande ordalydelsen av 10 kap. 2 §. Man har redan knäsat en konstitutionell praxis som man tillämpar på det vis som regeringen har föreslagit att man ska tillämpa den. Från den utgångspunkten innebär ju inte förslaget någon förändring i sak. Däremot leder det till ökad klarhet och ökad tydlighet, och det är väl väldigt viktigt att vår regeringsform är tydlig och klar när det gäller hur beslutsformerna och kompetensfördelningen ska vara mellan regering och riksdag.

Hans Ragnemalm har värtaligt och pedagogiskt pratat om mycket av det som jag möjligtvis hade tänkt vara beredd att säga. När det gäller förslaget till ändringar av 10 kap. 5 § regeringsformen, där man i stället för att lämna över beslutanderätt till de europeiska gemenskaperna föreslår att detta ska kunna lämnas över inom samarbetet i den europeiska unionen, har jag av den tidningsdebatt som har varit, och även när jag har tittat på de motioner som har väckts med anledning av propositionen, lätt kunnat konstatera att det råder en stor förvirring hos svenska folket, tror jag, och kanske också en del av dess företrädare om vad som egentligen är EU och EG.

Vi kan notera att i tidningarna talar man inte om EG. Man talar om EU. Det tycker jag är bra, för EU rymmer allt – både EG och den gemensamma politiken inom utrikes- och säkerhetsområdet. Det rymmer också samarbetet i tredje pelaren; polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet.

Det är en förvirring. EU rymmer EG, ett politikområde och ett samarbetsområde. Det rymmer tre pelare som man har hittat på. Dessa tre pelare vilar på fyra fördrag. Det europeiska bygget är komplicerat, kan man säga. Sedan har man inom varje pelare och inom varje fördrag en oändlig mängd olika beslutsformer, beslutsinstrument. Inom de tre fördrag som reglerar EG har man de överstatliga beslutsformerna och beslutsinstrumenten.

Det är en förvirring vad EG och EU är. EG är också EU. Detta regleras i fördragen. Det är inte EG eller EU som själv ger sig kompetens. Det är medlemsstaterna som överför kompetens som ger beslutanderätt. Och det gör man genom att man kommer överens om fördrag som respektive medlemsstat godkänner.

I samband med Nicebeslutet avgav Europeiska rådet en gemensam förklaring om EU:s framtid där man bl.a. pekade på det angelägna i att göra det europeiska bygget mindre komplicerat, att göra det begripligt för medborgarna, att förenkla fördragen, att förenkla beslutsinstrumenten och att kanske riva pelarna och få en kolonn i stället för de tre pelarna som de miljöpartistiska motionärerna är rädda för. Jag tror att det vore en fördel att få en kolonn i stället för tre pelare. Det skulle ta bort förvirringen lite grann.

Man talar också om att man ska göra en kompetenskatalog. En sådan vill Sverker Gustavsson ha i den svenska regeringsformen, och den vill man ha i fördragen också för att göra det tydligt vad det är som man överlämnar och som man har frånhänt sig, och vad man inte har överlämnat och frånhänt sig. Blir det på samma sätt? Och den blir då lika tjock som fördragen är just nu. Annars kanske den svenska regeringsformen, som Hans Ragnemalm säger, blir så tjock om man ska ha en katalog på olika saker som vi tillsammans med de övriga medlemsstaterna har överlåtit.

Om jag bortser från allt annat som Hans Ragnemalm har framhållit tycker jag, vilket är mina högst personliga synpunkter, att man med fördel skulle kunna förenkla fördragen och beslutsprocesserna, vilket i alla fall inte Sveriges regeringsform skulle hindra, eftersom den kan ändras när det blir aktuellt. Men det vore väl bra om Sverige frimodigt kunde arbeta för en förenkling och ett mer begripligt europeiskt samarbete och europeiska fördrag – göra samar-

betet tydligt och ha bara ett fördrag i stället för flera. Den föreslagna ändringen skapar den möjligheten. Den skapar inte möjligheten att öka överstatligheten. Det såg vi efter Amsterdamfördraget. Vad gjorde man? Jo, man tog en bit av tredje pelaren och förde in den i första pelaren, asyl- och invandringsfrågorna. Det är så man gör om man vill ha ökad överstatlighet. Det är ju en onödig omgång kan man tycka.

Sammanfattningsvis ser jag inte alls de farhågor som Sverker Gustavsson har sett. Jag tror inte att grunden för vårt statsskick ens är hotat på något sätt. Jag tror t.o.m. att det kan innebära fördelar. Däremot kan jag säga att de i dag inte är absolut nödvändiga. Vi kan tillämpa de föreslagna ändringarna i 10 kap. 2 § regeringsformen. Alltså kan man leva med den utformningen i dag. I dag finns ingen överstatlighet inom något annat än inom de europeiska gemenskaperna. Då kan man ju välja att man alltid ska driva att all överstatlighet ska ligga och behålla denna struktur. Det gör ingenting. Vi kan leva med det som det är i dag. Men det öppnar för framtiden, och det ökar tydligheten.

*Göran Schäder:* Jag inbillar mig inte heller att jag är här i min nuvarande egenskap utan för vad jag har gjort tidigare. Då var jag med i arbetet med att skriva om 10:5 som Hans Ragnemalm tidigare hade utformat. Jag var också under några år i Justitiedepartementet med om att tillämpa dessa nya beslutsformer, men lämnade det för tre och ett halvt år sedan och har sedan bara följt arbetet genom vad som står i pressen.

När jag var i departementet och konfronterades med dessa rambeslut – eftersom de tas i enighet är de enligt uttalanden i vår grundlag att jämställa med internationella överenskommelser och alltså inte någonting överstatligt – och läste vad som stod i 10:2, att regeringen bara får ingå en internationell överenskommelse som kräver lagstiftning om riksdagen har godkänt ”denna”, då läste jag det som att det var själva överenskommelsen som man skulle ha godkänt. Hade det stått ”detta” i stället hade det kunnat innebära att man godkände att regeringen ingick överenskommelsen, och då hade det varit mycket enklare.

Nu konstaterar jag att regering och riksdag har utvecklat en praxis då man fattar beslut på ett utkast till en kommande konvention. Det är klokt att man gör på det sättet. Jag lanserade tidigare tanken att man skulle öppna en möjlighet för riksdagen att ge regeringen en sorts förhandlingsmandat inom vilket man sedan skulle kunna sluta en konvention. Den frågan har behandlats i betänkandet och avfärdats där. Och jag har respekt för de argument som förs fram mot att man gör på det sättet. Men jag tror att det då är klokt att tillämpa den ordning som nu föreslås bli kodifierad. Rambesluten är ju till för att närma ländernas lagstiftning till varandra på områden där gemenskaperna inte som i första pelaren har rätten att fatta harmoniseringsbeslut.

Om det skulle vara så att rambesluten bara kan användas i de fall då lagstiftningen redan finns på plats, skulle de ju inte fylla någon som helst funktion. Något behov av dem skulle ju inte finnas om lagstiftningen redan fanns där. Rambesluten skulle möjligen kunna användas för att exportera svenska

lagstiftningsidéer till andra länder som inte redan hade antagit den lagstiftning som vi har men däremot inte till att låta Sverige inspireras av en bra lösning på ett gemensamt problem som något annat land kanske hade funnit på.

Därför tror jag att rambesluten genom den ändrade lydelsen av 10:2 borde kunna fortsätta att fungera på ett effektivt sätt. Det blir tydligare att den praxis som nu tillämpas av regering och riksdag är i enlighet med grundlagens ordalydelse.

Jag såg i en motion att man anklagar regeringen för grundlagsbrott i detta avseende, men därvidlag vore i så fall riksdagen lika mycket med på att tänja på ordalydelsen av regeringsformen.

När det gäller 10:5 kan jag också se att vad som eventuellt händer är en begränsning av det överlåtbara området. Vad som i övrigt sker är att man ändrar namnet på adressaten. Och namnet spelar kanske inte så stor roll som vad man faktiskt gör. Det ger Sverige en ökad handlingsfrihet i en framtida förhandlingssituation att utforma ett nytt EU på det sätt som är förenligt med svenska intressen. När debatten var som hetast rörande det ruinska grundlagsförslaget sade Olof Ruin att grundlagen borde utformas inte bara så att vi kan bli medlemmar utan också så att vi kan vara medlemmar. Det tyckte jag var klokt redan då. Den ändring som nu föreslås är ägnad att göra det bättre och lättare för Sverige att vara medlem.

Eftersom jag kommer sist i kören här har det mesta av det som jag hade tänkt säga redan framförts, så därför sätter jag punkt nu.

*Ordföranden:* Innan jag lämnar ordet till utskottet tänkte jag faktiskt ge Sverker Gustavsson en möjlighet att kortfattat kommentera vad de övriga tre har sagt. Jag tror att det kan öka intensiteten i belysningen av frågorna.

*Sverker Gustavsson:* Jag vill klargöra min grundsyn på detta. Hans Ragnemalm säger att det är vi ensamma eller vi tillsammans med dem. För mig är det alldeles självklart att det är vi tillsammans med dem. Det är också självklart att det handlar om att skapa ökad tydlighet. Men det är frågan om ökad tydlighet i den svenska demokratin som vi nu är intresserade av.

Då menar jag att det vore en bra sak om det av grundlagen framgick att det är skillnad mellan att gå samman och att samarbeta. Det finns en fundamental förvirring som är mycket allvarlig i hela denna fråga, skulle jag vilja säga, att man både på europeisk nivå och här i Sverige systematiskt blandar samman samarbete och samgående.

Samgående innebär att man etablerar en ny enhet som kan fatta beslut och att man är bunden av de beslut som den nya enheten har skapat. Vi har ett provisoriskt samgående inom vissa delar av unionen.

Sedan kan man samarbeta. Då överlämnar man ingen suveränitet, utan man samråder med de andra och går hem och fattar beslut där man har tagit intryck av de andra. Det har en stor praktisk betydelse på massor med områden.

Men i konstitutionella sammanhang är det helt fundamentalt att skilja mellan samgående och samarbete. Samarbetar gör vi på alla möjliga områden över hela världen och sluter överenskommelser. Men det är inte fråga om att

etablera överstatlighet. Men överallt i texterna här talas det om det europeiska samarbetet. Men det består av två delar – det som innebär verkligt samgående och där man är bunden av andras beslut även om man själv inte har tillstyrkt dem och sådana områden där man inte är bunden av de andras beslut.

Jag menar att vi konstitutionellt ska klara ut det i vår grundlag. Det kan göras med olika tekniker. 1994 års samförstånd efter folkomröstningen och konstitutionsutskottets betänkande på hösten 1994 uttrycker en tanke om att vi har gått med i Europeiska unionen för att gå samman om vissa saker. Sedan finns det ett antal samsamarbetsområden som inte regleras i grundlagen. Jag vill inte gå in på fler detaljer i detta sammanhang.

Det finns en allmän tanke om att det finns en massa oklarheter och att det är lika bra att anpassa grundlagen till praxis. Men jag menar att grundlagen inte nödvändigtvis ska anpassas till praxis utan att man ska bestämma sig för hur man vill ha det. Och vill man skapa ökad klarhet inför svenska folket om vad EU-medlemskapet innebär bör man ta vara på de tillfällen som ges att precisera detta.

*Ordföranden:* Tack för detta. Nu tänkte jag lämna ordet till en representant för varje parti i storleksordning. Men väl i medvetande om att denna fråga också skär lite korsvis genom partierna tänkte jag i en andra runda lämna ordet fritt för den som så begär. Jag hoppas att detta ska vara en rimlig kompromiss mellan de olika utfrågningsprinciper som tillämpas i utskottet.

*Göran Magnusson:* Jag ska börja med en fråga, eller snarare ge Hans Ragnemalm möjlighet till replikrätt på det som Sverker Gustavsson talade om, nämligen om samarbetet och samgåendet och förhållandet mellan EG och EU och det som Lagrådet redan för fem–sex år sedan talade om, nämligen att EG och EU mer och mer smälter samman.

Sedan har jag ett par frågor som gäller det som Sverker Gustavsson sade. Jag tänkte uppehålla mig något vid förhandsgodkännandet, där det har formulerats som att riksdagen kapitulerar och egentligen överlämnar traktatmakten till regeringen. Frågan är då, om Sverker Gustavsson läser texterna, hur stort utrymme det finns för regeringen att agera efter att riksdagen har gjort ett förhandsgodkännande. Sedan kan man också fråga sig om denna möjlighet till förhandsgodkännande ökar eller minskar riksdagens möjlighet till inflytande över denna verksamhet.

Jag vill också, herr ordförande, ställa en fråga om 10:5 där det skulle kunna vara intressant om Sverker Gustavsson kunde redogöra för vilka områden där det kan vara möjligt att överlåta makt, eller omvänt om den listan är kortare på vilka områden som man inte kan göra det. Det skulle vara intressant att få kommentarer om det.

*Hans Ragnemalm:* Jag håller mig hela tiden till ämnet. Jag talar om överlåtelse av beslutanderätt till internationella organ. Naturligtvis sker detta inom ramen för det europeiska samarbetet. Samarbetet är ju det övergripande. När man talar om EU är det allt. Talar man om EG är det i stort sett fråga om överlåtelse. Jag försöker alltså inte på något sätt blanda bort korten.

*Sverker Gustavsson:* Göran Magnusson frågade om regeringen får ett stort eller ett litet utrymme enligt den nu föreslagna lydelsen. Den innebär att regeringen själv får avgöra i vad mån den behöver gå tillbaka till riksdagen eller inte. Det är klart att realiteterna då spelar en roll. Men det är inte oväsentligt på ett principiellt plan att regeringen själv avgör när förhandlingarna är avslutade.

Det är klart att riksdagen kan så att säga fälla regeringen på allmänna grunder senare och att det bidrar till att minska regeringens förtroende om man går alltför långt i detta hänseende. Om vi jämför detta med andra områden syns problemet tydligare. Låt oss tänka oss t.ex. på budgetområdet att vi när det gäller statsbudgeten fattar vissa övergripande beslut i riksdagen, och sedan får regeringen finjustera. Det skulle vara av samma innebörd. Det har en viss betydelse för maktförhållandena vem som ytterst bestämmer när det är slutförhandlat. Det är min poäng.

I fråga om vad som kan tänkas: Som det har blivit under senare år här har vi samarbete, en ny öppen samordningsmetod som tillämpas på breda områden inom alla de familjenära områdena och när det gäller den ekonomiska politiken. Och med den skrivning som nu är aktuell krävs det inte grundlagsändring för att lämna över överstatliga befogenheter när det gäller barnomsorgen, skolan eller beskattning, osv. Jag menar att det är så pass viktiga frågor utifrån vår självförståelse av medlemskapet att vi borde ändra grundlagen innan vi gör någonting sådant, därför att det på något vis är alldeles självklart att EU i huvudsak handlar om affärlivet och det kringliggande och inte primärt socialpolitik.

*Nils Fredrik Aurelius:* Flera av de inledande talarna har påpekat att det finns ett stort pedagogiskt problem i dessa frågor och att vi skulle önska större tydlighet och begriplighet när det gäller EU. Frågan är då om denna aktuella föreslagna lagstiftning ökar eller minskar begripligheten och tydligheten. Jag tänker på den absolut första raden i 10 kap. 5 § enligt förslaget och har två frågor utifrån den formuleringen. Det står:

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket.

Då är min första fråga: Kan inte adressaten här göras tydligare? Det står alltså inte Europeiska unionen eller samarbetet i Europeiska unionen, utan det står inom ramen för samarbete i Europeiska unionen. Går det att göra adressaten tydligare där? Den gamla adressaten med alla brister var i alla fall tydlig, Europeiska gemenskaperna.

Den andra delen av den mening som rör principerna för statsskicket, dvs. att det inte kan överlåtas, är naturligtvis en inskränkning som Hans Ragnemalm sade. Å andra sidan har många och inte bara den intresserade allmänheten uppfattat detta som att det nu är fritt fram att överlåta allting annat.

Frågan är då om man behöver ha med detta tillägg eller om man ska lägga till ytterligare inskränkningar, som är den andra varianten. Då kan man alltså inte lägga till allt. Men kan man lägga till något, t.ex. skatter och socialpolitik,



eller kan man kanske för tydlighetens skull lika väl ta bort den sista biten som Författningsutredningen ville lägga till?

*Hans Ragnemalm:* Det är ett svårt pedagogiskt problem att hitta någon bra adressat. Det påstås ju här att EG är en juridisk person, vilket EU inte är, och att det skulle vara det egentliga hindret. Men detta är ändå en lek med ord. Man kan ju döpa det till vad sjutton som helst. Det kan ju hända att EG försvinner vid nästa fördragsrevision och att man då kommer att kalla det för EU. Det är svårt att hitta ett bra sätt att beskriva adressaten, det kan jag hålla med om. Jag tycker att detta är ett fullständigt tillfredsställande och realistiskt sätt inom samarbetet för den europeiska unionen. Det ger ramen för det hela.

Man kan, som jag försökte förklara på olika sätt, plocka in vad som helst i EG utan att ändra konstitutionen som det nu ser ut. Det finns ingen skillnad i sak. Det är bara det att vi jagar in allting i det riktigt överstatliga. Vi tvingar oss själva att gå emot allting annat. Ska det vara överstatlighet kräver vi att det ska vara rejält. Vi går inte med på att någonting kan ligga kvar i de andra pelarna och simma lite lugnt.

Jag ser fördelar med denna mjukare variant, framför allt om man är skeptisk till hela EG-projektet och EU-projektet. Varför ska man då kräva att det ska vara full överstatlighet? Inga halvmesyurer här inte. Det begriper jag inte.

När det gäller tillägget att principerna för statsskicket inte får överlåtas tycker jag inte att det skadar att det står. Det ger ju en mer realistisk bild av hur det är i dag. Ingen skulle ju få för sig att överlåta statsskicket. Men jag tycker att det ser mycket bättre ut. Det motsvarar verkligheten på ett mycket bättre sätt. Jag tycker därför att det är bra att man lägger till det. Och jag tycker inte att det skulle vara särskilt önskvärt att man preciserade det mer. Man vet vad det handlar om. Börjar man räkna upp principerna för statsskicket tappar man alltid någonting, och då kan man överlåta det. Jag tycker alltså att det är tilltalande.

*Kenneth Kvist:* Jag vill säga två saker i påståendeform först. Jag är alltså EU-motståndare och EU-kritiker och är det alltfört. Men i Författningsutredningen där jag har suttit har jag biträtt detta förslag. Jag såg det nämligen så – korriger mig gärna – att det i dag inte finns nämnvärd begränsning i vad som kan överlåtas, om det kallas EG det som man överlåter till. Det finns ett förarbete där det står att man kan överlåta om det inte upphäver statsskicket, dvs. att man då kan överlåta i princip 99 %, då är inte statsskicket upphävt, bara det man upplåter till kallas EG.

Jag såg det då som en smärre katastrof om man bara gjorde förändringen att ersätta EG med EU. Då skulle det över huvud taget inte finnas någon begränsning. Därför medverkade jag konstruktivt, som min kamrat i utredningen sade, till att denna formulering framkom att det skulle röra principerna för statsskicket. Därigenom infördes visserligen en bredd som jag som kritiker kanske förhöll mig ganska tveksam till, men å andra sidan sänkte man ju djupet i vad som är möjligt att överföra. Det gäller då hur vi definierar vad som är principerna för statsskicket. Men dit hör ju parlamentet, riksdagens lagstiftningsmakt, osv.

När vi nu har experter på området här vill jag fråga om detta var ett alldeles snurrigt sätt att resonera. Och hur ska vi definiera principerna för statskicket? Det är ju ganska brett. Regeringen påpekar själv att detta aldrig kan innebära att Sverige går med i en överstatlig federation eller liknande. Då rubbar man nationens självbestämmanderätt, och det är en av de grundläggande principerna för vårt statsskick att Sverige ska vara Sverige. Detta är alltså en sak som jag skulle vilja ha kommenterad.

Det andra som jag skulle vilja få kommenterat gäller 10:2 som har varit lite diskuterat, alltså att man gör ett litet förhandsbeslut. Då undrar jag om inte också detta kan ses som en förstärkning av riksdagens inflytande, därför att i dag när traktaten fattas står riksdagen inför *fait accompli*. Det gäller *take it or leave it*, för att säga det på engelska. I efterhand ska man antingen godkänna det hela eller förkasta det. Men om man har en förhandsgranskning innan förhandlingsresultatet är färdigt kommer regeringen med en skrivelse eller en proposition till riksdagen där partierna t.o.m. har motionsrätt och kan förorda den ena eller andra positionen innan det slutliga föreligger. Blir beslutet sådant att det slutliga väsentligen förändras ska det tillbaka till riksdagen för ett efterhandsgodkännande. Men blir förändringarna små ska det inte tillbaka till riksdagen. Är det inte rimligt att tolka detta som en förstärkning av riksdagens inflytande i processen och därmed en förstärkning av parlamentarismen i stället för att tolka det på ett sådant sätt att det upphäver parlamentarismen, som Sverker Gustavsson säger? Är inte detta ett möjligt sätt att se detta? Så har i varje fall jag sett det.

*Sverker Gustavsson:* Jag säger inte att det upphäver parlamentarismen med det förskjuter balansen i parlamentarismen. Det blir alltså ett mindre utrymme för att man ger ifrån sig panten, den yttersta möjligheten att ta ställning på just detta område.

Om det handlar om riksdagens inflytande kan det inom ramen för vår typ av parlamentarism, där regering och riksdag står så nära varandra, finnas andra möjligheter att förankra saker i riksdagen än via preliminära traktatsförslag, föreställer jag mig. Det är vad partierna bör göra.

När det sedan gäller frågan om principerna för statsskicket är det inte någonstans preciserat här vad som ska menas med det. Vem ska avgöra detta? Redan själva medlemskapet innebär ju en viss förskjutning i det avseendet när det gäller att delar av lagstiftningsmakten nu har förts över till regeringen i samarbete med de andra regeringarna. Har därmed principerna för statsskicket rubbats?, kan man fråga sig.

En del skulle säga ja. Andra skulle säga att det inte är så farligt. Den avgörande punkten i min läsart är att principerna för statsskicket betyder att man inte kan delegera rätten att delegera. Man kan så att säga inte ge EU kompetenskompetens. Vi tar ställning genom denna formulering för att unionen fortsätter att vara en fördragsgemenskap som finns där på medlemsländernas villkor. Det är min läsning av detta.

Att det skulle vara fråga om ett ställningstagande till om EU vill att vi ska lägga av med monarki eller andra svenska konstitutionella specialiteter blir

suddigt. Jag tycker att den avgörande punkten måste vara att vi inte kan ge ifrån oss rätten att formulera EU:s fördrag, ratificera fördrag. Det är min tolkning.

*Lotty Nordling:* Jag tycker inte att Kenneth Kvist har resonerat snurrt utan mycket i enlighet med vad Hans Ragnemalm sade i sitt inledningsanförande, just att detta innebär en begränsning som det nu är och att det är en praktisk ordning.

När det gäller 10:2 som jag närmast tänker på kan jag lova att man under min tid på UD inom Regeringskansliet funderade kolossalt mycket på vad som i form av internationella överenskommelser var riksdagsbundet eller inte. Då fanns ännu inte rambeslutet, men det fanns andra beslut som fattades inom samarbetet i EU och även andra överenskommelser. Detta ser jag som en stor förstärkning av riksdagens makt i EU-samarbetet, att komma in på ett tidigt stadium och påverka.

Jag kan tala om att jag själv har funderat på när regeringen eller riksdagen ska genomföra direktiv som alltså ligger på det överstatliga området. Här kommer man på det mellanstatliga området, där man naturligtvis ska ha större kraft och makt från riksdagens sida, in på ett tidigt stadium och på ett tidigare stadium då man fortfarande kan påverka processen, lämna sitt godkännande eller styra. Det skulle man kanske önska också när det gäller direktiv inom den första pelaren.

Vad händer om denna överenskommelse, det tillänkta rambeslutet, skulle förändras mycket? Då måste regeringen komma tillbaka till riksdagen. Den är ju förhindrad att godkänna den, om den inte har ett förhandsgodkännande och förändringen rör någonting som är riksdagsbundet naturligtvis. Det kan ju vara detaljer som ligger inom regeringens kompetens. Det är inget konstigt i det.

Jag tycker att Kenneth Kvist har resonerat allt annat än snurrt.

*Ingvar Svensson:* Jag blev lite fundersam över Sverker Gustavssons tal om delegationsmakten. Menar han att riksdagen inte har en delegationsmakt? I dag delegerar vi ju makt till kommuner och landsting från riksdagens sida. Och de har i någon mån inom detta område en kompetenskompetens. De kan delegera vidare. Jag förstår inte vad skillnaden är om man tänker sig att man delegerar makt uppåt. Det var en fråga till Sverker Gustavsson om hur han egentligen ser på frågan om delegationsmakten.

I dag begränsas delegationsrätten av grundlagarna, men riksdagen har ju makt att förändra grundlagarna och sin delegationsmakt, och det är väl just det som vi diskuterar i detta sammanhang.

Både Nils Fredrik Aurelius och Kenneth Kvist har varit inne på vad som är principerna för statskicket. Det är ett ganska intressant ordval. Jag funderar över om det är någon skillnad mellan principerna för statskicket och substansen i statskicket. Jag skulle gärna vilja att Hans Ragnemalm svarade på det.

*Hans Ragnemalm:* Det är nästan en filosofisk fråga. Den kan jag verkligen inte svara på, och jag tror inte heller att någon annan kan göra det. "Substansen i" och "principerna för" är samma sak. Det är själva kvintessensen av vårt

statsskick. Detta visar bara hur svårt det är att formulera det här på ett vettigt sätt. Alternativet är att börja räkna upp det, men då spricker det på att man glömmer någonting, och sedan sitter man där och har uttryckligen sagt att det går bra att överlåta det. Jag tror att man får vara försiktig med detta.

Jag kan inte ge någon bättre lösning än vad propositionen innehåller. Man får i så fall fundera på det, men jag har ingenting emot den här beskrivningen. Jag tror inte att man kommer mycket längre.

*Ordföranden:* Ville Sverker Gustavsson säga någonting om detta?

*Sverker Gustavsson:* Nej, men om delegation. Ingvar Svensson har rätt i att staten grundas på allmän och lika rösträtt. Den delegerar befogenheter till kommuner och landsting, som får administrera viktiga delar av verksamheten. Den delegationen sker genom vanlig enkel lag, som kommunallagen. Dessutom delegerar man till EU. EU är ett slags kommun eller landsting som ligger ovanför staterna och som man delegerar till uppåt. Vi gör det därför att vi tror att det är praktiskt.

Skillnaden är den att rätten att delegera till unionen inte utövas genom vanlig enkel lag utan genom 10:5 §, där det stadgas på vilka villkor vi får göra det. Det är klart att det går att helt ta bort 10:5 § och anse att all delegation till EU kan utövas med enkel lag, precis som kommunallagen, men att så inte är fallet har sina historiska orsaker. Medlemskapet har historiskt varit kontroversiellt och lär fortsätta att vara det på grund av att unionen har sin egen dynamik och att andra länder har synpunkter. Jag tycker därför att det är klokt att ha en grundlagsreglering av möjligheterna att delegera. Men annars har du i princip rätt i att det ginge att ta bort den här paragrafen och rätt igenom tillämpa enkel lag.

*Åsa Torstensson:* Jag skulle med anledning av formuleringarna i förslagstexten också vilja ringa in 10:2 § om riksdagens och regeringens relationer. Man skriver i den sista delen av meningen: ”även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick”. Hur vid är den formuleringen? Hur mycket urholkas riksdagens roll med den formuleringen? Eftersom det här har refererats till medier och mediedebatter måste jag ställa frågan om den formuleringen är så vid att riksdagen framgent får en roll som enbart statist.

Jag skulle också vilja ställa en fråga till Lotty Nordling. Du formulerade dig något vitt ungefär så här: Egentligen behövs inte de här förändringarna. De är inte nödvändiga. Skulle du vilja förtydliga detta?

*Lotty Nordling:* Jag ska svara på den sist ställda frågan. Jag vill säga att förändringarna inte är absolut nödvändiga. Vi kan för att klara dagens medlemskap i EU leva med den grundlag som vi har. Men vi vill leva bättre. En sak är vad som är nödvändigt. En annan sak är vad som är önskvärt.

*Göran Schäder:* Jag tror inte att riksdagen marginaliseras genom den här skrivningen. Huvudregeln i 10:1 är ju att det är regeringen som ingår internationella överenskommelser. Sedan finns det ett undantag från den huvudregeln som säger att riksdagen måste vara med på noterna om överenskommelsen

avser vissa frågor, om det kräver senare riksdagsbeslut eller om det annars är av större vikt.

Nu får riksdagen en möjlighet att när det gäller en sådan överenskommelse godkänna utkastet till den, samtidigt som bakgrunden är den att en förändring av utkastet som är av den karaktären att riksdagen hade behövt godkänna förändringen är att det första godkännandet då inte längre är gällande utan då måste regeringen komma tillbaka och godkänna de förändringar som har skett. Men är förändringarna av sådan karaktär att de ändå skulle falla under regeringens kompetensområde, då hade riksdagen aldrig någonsin kommit in på den aktuella internationella konventionen; regeringen kan ändå ingå den. Som jag ser det ger riksdagen med den här skrivningen inte ifrån sig någonting.

*Helena Bargholtz:* Jag är en av flera i den här församlingen som har deltagit i Författningsutredningen. Vad jag tycker är så tilltalande i förslaget är att det, som jag ser det, är hållbart oavsett vilken inställning man än har till EU. Kenneth Kvist och jag har helt olika inställningar, men vi är ändå överens om det här förslaget. Jag har sett det rätt mycket som en teknisk-praktisk hanteringsfråga. Flera av talarna har lyft fram att det är så.

Jag vill ställa två frågor. Den ena gäller det som vi såg som säkerhetsgarantin i utredningen, att man måste gå tillbaka till riksdagen när det handlar om stora förändringar i förhållande till det som man tidigare genom riksdagsbeslut har kommit överens om. Jag skulle vilja att ni något utvecklade vad som är små respektive stora förändringar. Är det så att det som bara faller inom regeringens område kan betecknas som små förändringar som man redan har beslutanderätt om, eller kan det vara någon annan gränsdragning? Det är kanske en viss osäkerhet om hur vi ska hantera detta.

Om regeringen vidare går för långt och inte kommer tillbaka till riksdagen med beslutet, finns det ytterligare en granskningsmöjlighet, nämligen den som vi här ägnar oss åt så mycket. Jag tror att KU kommer att vara väldigt vaksamt när det gäller de här frågorna.

Jag vill också fråga Sverker Gustavsson hur han ser på pelarkonstruktionen. En utgångspunkt för oss var känslan av att pelarna håller på att vittra sönder. Tredje pelaren rasar nu och går in i första pelaren, och det är väldigt lätt att plocka ned pelarna. Jag uppfattar att Sverker Gustavsson har en mer statisk inställning till pelarkonstruktionen. Tror Sverker Gustavsson att denna kommer att leva kvar?

*Sverker Gustavsson:* Jag tror att både det ena och det andra kan hända inom Europeiska unionen vad gäller benämningar, grupperingar osv. Utgångspunkten är inte hur vi ställer oss till EU, positivt eller negativt, utan hur vi vill ha det svenska statsskicket och hur det bör vara organiserat, så att vi vet vad vi håller på med och kan förklara det pedagogiskt i politiska sammanhang och inte minst i undervisningssammanhang. När man har att göra med studenter, skolbarn osv. måste man kunna förklara hur unionen fungerar. Det är en mycket viktig aspekt på det här. Jag betonar att man ska gruppera det överlåtbara utifrån principen om samarbete och samgående eller eventuellt med

substantiella angivanden. Jag menar att man får utreda hur detta ska ske. Det är inte bra som det är i dag, men det går att leva med det ett tag till.

Flera har här kommit in på frågan hur stort det här utrymmet är. Jag skulle nog se det helt enkelt som en praktisk maktfråga. Det utvecklas naturligtvis till praxis om regeringen väljer att gå tillbaka. En stark regering låter det kanske i praxis bli så att man inte går tillbaka, och en svagare regering anser sig böra gå tillbaka. Jag tror att det hänger ihop med det. Det är det som är så otillfredsställande. Från konstitutionell synpunkt bör det vara alldeles klart var den yttersta makten ligger, i regeringen eller i riksdagen. Det ska inte vara en gråzon för detta, med tolkningsutrymme. Så skulle jag resonera om jag satt i KU.

*Göran Schäder:* Jag tror inte att regeringen kan låta bli att komma tillbaka. Det gäller här i huvudsak överenskommelser som fordrar lagstiftning, men lagstiftningsprodukten finns ännu inte på plats. Därför måste man komma tillbaka till riksdagen med förslaget till lag, och då kan riksdagen se hur det nya lagförslaget förhåller sig till det utkast till överenskommelse som man en gång godkände.

Jag skulle i dag vilja se det som så, att gränsen går vid det riksdagsbundna området, där regeringen har en direkt på regeringsformen grundad traktatmakt. Men om riksdagen vill snäva in den makten har den tillfälle att göra det i samband med uttalanden i de lagstiftningsärenden som kommer senare. Blir det en praxisutveckling i det här sammanhanget skulle jag alltså tro att det snarare blir mot att snäva in regeringens handlingsfrihet än att vidga den.

*Per Lager:* Det är ju bara Miljöpartiet som har funnit anledning att väcka en partimotion med anledning av den här propositionen. Vi avstyrker där de två föreslagna förändringarna i grundlagen. Vi borde kunna ha gemensamma argument med Vänsterpartiet, som ju är EU-kritiskt, men så är det inte. Det som Kenneth Kvist här ser som förstärkning ser jag snarare som en väldig försvagning och en urholkning av vår riksdag. Vi frånhänder oss t.o.m. det politiska ansvaret. Det är väldigt allvarligt.

År 1994 gjordes det väldigt klart från ja-sidan att det här var fråga om ett mellanstatligt samarbete. Det fanns vissa överstatliga inslag i detta i första pelaren, den inre marknaden – marknaden och myntet, som Sverker Gustavsson talade om. Jag tror – och det är väldigt viktigt – att det argumentet var väldigt avgörande för det positiva utslaget av omröstningen. Vad som sedan hänt är den gradvisa förändringen, det sluttande planet, när saker och ting blir väldigt svåra att förstå, när frågorna glider in i varandra. Som man skriver i propositionen är det nu svårt att göra skillnad mellan pelarna. Det är både skillnad och inte skillnad. Någon har sagt att vi redan har rätt att avhända oss de här besluten, men nu ska vi begränsa dem genom hänvisningen till statskicketets grunder.

Frågan är varför man då gör en sådan här grundlagsändring om vi inte är i behov av det? Miljöpartiet varnade redan 1994 för att man skulle få den här glidningen av frågor mot överstatlighet. Där befinner vi oss just nu, och det är väldigt svårt för vanligt folk att förstå detta. Jag skulle rent grundlagsmässigt

vilja ställa en fråga till er. Vi har nu en ordning där vi är rädda om vår grundlag. KU försvarar den. Vi hade en folkomröstning om att gå med i EU på Amsterdamfördragets grunder. Vore det inte skäl att genomföra en ny folkomröstning om vi ska göra en, som jag menar, så stark förändring?

Sverker Gustavsson pekade på det här. Ska man i så fall inte peka ut vad man lämnar över i stället för att säga vad man inte ska lämna över? Det vore det klokaste om vi ska frånhända oss makt. Det är risk för att vi gör riksdagen till ingenting, att vi i stället skapar en diskussionsklubb här. Vem vill svara på detta?

*Hans Ragnemalm:* Jag skulle vilja svara på det sista, att riksdagen skulle vara en diskussionsklubb som inte gör någonting. Nu för tiden dömer jag i Regeringsrätten i Sverige. Där tillämpar vi visserligen EG-rätt lite då och då, men i allt väsentligt tillämpar vi normer som kommer från det här huset. Alltsammans är i grunden svenskt, men så kommer det in lite EG-rätt. Man får inte överdriva det här, och det som kommer är inte dåligt. Det kommer inte onda saker utifrån. Vi har där varit med om att ordna en hel del bra saker.

*Sverker Gustavsson:* Bara helt kort: Jag tycker inte att man ska krångla till det med någon folkomröstning om det här. Jag tycker att det klokaste är att hejda sig i steget och säga att det inte är någon brådska med den här frågan. Min tanke är att man ska granska den i andra former ytterligare en gång och komma tillbaka med ett mera genomtänkt förslag. Det finns ingenting som tvingar fram det här just nu. Det är inte så genomtänkt som det borde vara. Vem som ska granska det, Lagrådet eller någon annan, kan jag inte säga. De andra grundlagsförslagen kan antas oberoende av det här.

*Ordföranden:* Nu är vi färdiga med den första rundan och går över till den mera fria avdelningen. Jag tänker ta mig friheten att inleda den själv. Jag vill som Kenneth Kvist börja med en liten deklaration att jag inte alls är rädd för mera överstatlighet, men inte på alla punkter. Detta gör att jag trots min i grunden positiva inställning både till mera överstatlighet och till att EU har konstitutionella grubblerier omkring detta.

Jag vill mot den bakgrunden först och främst ställa en fråga till Hans Ragnemalm. Jag vill allra först lägga några villkor på frågan. Låt oss säga att vi tycker att det trots allt är bra att det regleras vad vem beslutar, dvs. att man i Sverige inte säger att vi kan överlåta allt och sedan får ta detta i vanlig lag, utan menar att det är bra att ha lite ordning på vem det är som beslutar vad. Låt oss dessutom anse att det finns områden av så central betydelse att de faktiskt inte ska överlåtas.

Låt oss anta att vi tycker detta om svenska folkets urgamla rätt att sig självt beskatta, dvs. att vi inte vill överlåta beskattningsrätt till EU. Om man dessutom anser att den frågan är av så central betydelse att svenska folket i val måste få ge sin mening till känna innan man eventuellt intar en annan ståndpunkt, hur gör man då med grundlagen?

*Hans Ragnemalm:* Det är då ytterst en fråga om att tolka vad som ligger i principerna för statsskicket.

Låt mig bara först få säga, för att undanröja alla missförstånd, att inte heller jag är för en oinskränkt möjlighet att delegera beslutanderätt till utländska organ. Vi har spärrar för detta. Den spärr som gäller vad avser EU är begränsad och ligger framför allt i omröstningsreglerna. 75 % av riksdagen måste ställa sig bakom varje överlåtelse. Redan däri ligger en mycket ordentlig garanti. Det är den verkliga garantin. Vi behöver inte ändra grundlagen varje gång. 75 % av riksdagen är en stark garanti.

Sedan går jag tillbaka till frågan om adressaten. Jag har med en dåres envishet upprepat att det nu står att allting kan överlätas till EG, men står det i stället "EU" kan man gå vidare i unionen med ett utvecklingsarbete och kalla det för någonting annat om man så vill. Man kan inte säga att vi bara kan strunta i den här grundlagsändringen, för då sitter vi i klistret. Jag försökte göra en poäng av att vi riskerar att ständigt få säga att vi visst kan tänka oss lite överlåtelse, men då ska vi in i EG. Då ska det vara överstatlighet så att det smäller om det. Varför kan man inte ta det lite lugnt? Det kan man göra om man kallar det EU.

Det är rent praktiskt väldigt bra att vi inte låser grundlagen vid någonting. Jag skulle tro att vi förr eller senare tvingas ändra grundlagen. Termerna kommer att ändras, och EG kommer möjligen att försvinna som term. Kanske kommer det att heta något annat. Kanske kommer den här kärnan att kallas någonting annat, men jag tror att det som kommer att finnas kvar är uttrycket "den europeiska unionen". Det är en allmänt övergripande hatt, som ger handelsfrihet för framtiden. Jag tror att det är bra. Det är inte äventyrligare än att skriva "EG".

Nu svarade jag antagligen inte på frågan.

*Ordföranden:* Nej, frågan var: Om man anser att det finns områden som man vill ha så skyddade mot överlåtelser – låt oss anta att en fråga om EU:s eventuella beskattningsrätt skulle vara av den karaktären – och om man anser att den är så grundläggande att man vill försäkra sig om ett mellanliggande val, där svenska folket får säga sin mening, då måste man väl skriva in mera av restriktioner i grundlagen än vad det här förslaget innebär, eller hur?

*Hans Ragnemalm:* Ja, då får man skriva in beskattningsrätten plus en del annat som undantag. Då riskerar man genast att tappa något väsentligt. Man kommer nämligen att tappa andra saker. Lagtekniskt kommer det att bli fullständigt omöjligt. Hur kommer den paragrafen att se ut: inte det, inte det och inte det? Det finns två varianter, båda lika krångliga. Den ena är att skriva in i princip allt som får överlätas, och då får man ta in nästan hela *den här* boken i 10:5 §, och den andra är att tala om vad som inte kan överlätas. Då ska man försöka komma fram till det.

Regeln om principerna täcker ändå det väsentliga. Med den kan man med kraft hävda vad som inte kan överlätas därför att det gäller själva principerna. Jag är rädd för att börja räkna upp det och det. Inget hindrar riksdagen från att göra det om något är exceptionellt viktigt. Man kan precisera det här lite mer. Det kan man fundera på. Man kan anta det här nu och fundera på den saken sedan.



*Ordföranden:* Det verkar lite bakvänt att tänka efter senare.

*Hans Ragnemalm:* Nej, det tycker jag inte. Det här blir ju ett steg på vägen. Man tar ett steg nu och ett steg senare.

*Kenth Högström:* Herr ordförande! Först bara en kort korrigerig till protokollet av Per Lagers inlägg. Det var inte Amsterdamfördraget som låg till grund för vårt inträde i EU utan Maastrichtavtalet.

Vidare en kort replik till Sverker Gustavsson. I dina artiklar säger du att EU-omröstningen bara byggde på resonemang kring myntet och marknaden. Vad som vägledde mig när jag sade ja till EU i folkomröstningen var främst miljöpolitiken. Den regleras inte vare sig av myntet eller av marknaden.

Jag skulle till Sverker vilja ställa en fråga. Eftersom du är statsvetare och bedriver forskning måste det väl någonstans finnas en hypotes som leder dig till *a worst case*, ett värsta scenario. Vilka frågor tror du att en svensk regering skulle kunna lura skjortan av svenska folket med?

Jag har också en fråga till Hans Ragnemalm. Om man inte är precis om vad man får överlåta, leder det då inte till en diskussion om att vi behöver en författningsdomstol som tolkar vad de lagkloke vill?

*Sverker Gustavsson:* Jag talar om marknaden och myntet, och som jag ser det hör marknaden ihop med den miljölagstiftning som finns. Denna innehåller villkoren för det fria flödet av kapital, varor och tjänster. Dessutom kräver lika konkurrensbetingelser lika miljöpolitik, och därför finns det överstatliga moment inom miljöpolitiken. Jag tror att jag kan hålla fast vid den formuleringen.

Du talar vidare om vad som är de värsta fallen. Jag utgår från en sakpolitisk analys som säger följande. Nu genomförs myntunionen. Den innebär att rântan låses oberoende av de realekonomiska förutsättningarna i olika delar av unionen. Det leder till en press på socialpolitiken, regionalpolitiken och arbetsmarknadspolitiken för utjämning, på samma sätt som i andra federationer. Likadant får vi detta inom utrikespolitik i vidare mening. Det som kommer att bli aktuellt är element av överstatlighet inom utrikespolitiken liksom inom arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken och skattepolitiken.

Detta är vad jag kan föreställa mig. I linje med ordförandens tidigare ställda fråga kunde man tänka sig att man för att stärka stabilitetspakten, så att länderna inte frestas att etablera en beskattningsrätt, kan göra en konstitutionell förstärkning. Man ska ju tänka sig att myntunionen framöver är genomförd. Myntunionen är ett fullskaleexperiment utan någon som helst förhistoria vare sig i Tyskland, i Amerika eller någon annanstans. Det fantastiska är att unionen inte har någon kassa. Det är kanske också klokt att säkerställa att unionen aldrig får någon kassa.

*Hans Ragnemalm:* Jag ska först inte svara på frågan till mig utan på den fråga som besvarades av Sverker Gustavsson. Jag vill upprepa att det här inte bara är fråga om marknaden och myntet. Jag har i sex år sysslat med dessa frågor. Vi bedriver en mycket aktiv miljöpolitik inom EG-domstolen. Den gäller allt och alla.

Så återkommer det statiska synsättet om vad ja-sidan sade i samband med folkomröstningen. Jag bryr mig för det första inte om vad den sade. För det andra sysslar vi ju med grundlagen som den ser ut nu. Man kan nu utan restriktioner överlåta beslutanderätt till EG, men EG är inte vad det en gång var och kommer i framtiden inte att vara vad det är just nu. Något annat är ett statistiskt och orealistiskt synsätt. Det är konstigt att det är jag som är jurist som ska säga detta. Jag förväntas vara bakåtblickande och paragrafbunden, men så är det.

Den andra fråga som jag fick är juridiskt komplicerad. Juridik är ju inte så roligt. Vad händer om man överskrider gränserna enligt 10:5 §, dvs. om riksdagen med tre fjärdedels majoritet beslutar att överlåta mer än den borde? Hur ska det kontrolleras? Då väcktes frågan om en författningsdomstol. Det här beror precis på hur man ser det. Vad är det som ska överprövas? Är det riksdagens beslut som ska överprövas? Det går ju inte. Då får man väl ha något slags abstrakt lagkontroll eller något sådant. Det är en svår och invecklad fråga.

Om riksdagen överlåter för mycket och EG, som det för närvarande kallas, utfärdar normer som ska tillämpas i Sverige, uppstår frågan om svenska domstolar kan vägra att tillämpa EG-normen eftersom den bakomliggande överföringen av beslutanderätt till unionen var olaglig enligt regeringsformen. EG-domstolen säger då att man inte får göra så. EG:s lagstiftning kontrolleras bara av EG-domstolen, så det är väl där som kontrollen ska vara. Det här är komplicerat.

I alla sådana här diskussioner hamnar man alltid till sist på: När inträffar den punkt när man kan göra revolution? Det är faktiskt det som det blir fråga om. Då får man bryta spelreglerna.

*Kenneth Kvist:* Jag har ett par frågor. Den första riktar jag till Sverker Gustavsson, men också andra får kommentera den. När du talar om det svenska statsskickets grunder och principer kokar det ned, som det populärt brukar heta, till monarki och delegationsmakt. Men är det inte så att statsskickets principer är hela det första kapitlet i regeringsformen, som innefattar en rad saker som har att göra med riksdagen som det främsta organet, med kommunal självstyrelse, med lagligheten i regeringsutövandet, med domstolarnas självständighet osv.?

Detta innefattar också riksdagens budgetmakt. Pers fråga är därmed tillgodosedd, enligt min uppfattning. Men jag skulle vilja ha en kommentar till detta.

Sedan har jag en annan fråga till Sverker Gustavsson, och där hamnar jag på samma ståndpunkt som Hans Ragnemalm. Vilka begränsningar i överförande av beslutsmakt till EG finns i dag i regeringsformen? Enligt min uppfattning finns det ingen begränsning, men enligt din uppfattning finns det ett sådan begränsning, eftersom du anser att gränserna vidgas när vi säger att de inte får röra principerna i statsskicket.

*Sverker Gustavsson:* Helt kort: Det finns inga begränsningar. När det gäller det som finns i första pelaren finns det inga begränsningar, precis som du

säger. Det går också att trixa sig runt detta genom att föra över saker dit. Den nuvarande lagstiftningen är otillfredsställande utifrån mina utgångspunkter.

Beträffande statsskickets grunder påpekade jag bara att det är något oklart var gränserna går. Statsskickets grunder behandlas i första kapitlet. I det här sammanhanget är det delegationsmakten som är det viktigaste, alltså rätten att delegera bort beslutsmakt. Man kan inte tänka sig ett läge där unionen på egen hand inför en egen beskattningsmakt – för att ta det som exempel. I så fall måste vi själva delegera beskattningsmakten dit.

*Björn von der Esch:* Det mest slående hitintills under utfrågningen tycker jag har varit att tre mycket framstående jurister inte har uttryckt ett enda tvivel, utan det är bara att köra och det är det bästa som vi kan få. Det förvånar mig lite. Men det har kanske sin grund i det som Ragnemalm sade, att det rent lagtekniskt inte går att föra in några begränsningar. Det här handlar inte bara om juridik utan också om politik, ekonomi och kanske mycket mer.

Jag vill knyta an till det som hände 1993 då plattläggningsparagrafen var aktuell. Den underkändes då av Lagrådet. Sedan omarbetades den, och den kom inte till Lagrådet fler gånger. Sedan dess har ingen av dessa lagar någonsin varit hos Lagrådet. Vi antog Nicefördraget strax före jul. Justitiekanslern uttryckte stora betänkligheter, och det framfördes önskemål om att Lagrådet skulle titta på detta, men det blev inte så.

Jag vill då fråga juristerna här: Vore det inte klokt att låta också Lagrådet, alltså våra främsta specialister på grundlagen, få titta på det här innan vi fattar beslut?

Jag har en fråga till. Om beslutsmakten delegeras till regeringen, hos vem kräver svenska folket ut ansvar för de lagar som då stiftas?

*Göran Schäder:* Jag har för tillfället förordnande att tjänstgöra i Lagrådet. Och det finns kanske anledning att påpeka att de uttalanden som jag har gjort här inte ska tolkas som uttalanden från Lagrådet; men skulle jag uttala mig i den egenskapen, skulle jag framföra samma åsikter som nu.

Mitt minne säger mig att plattläggningsparagrafen aldrig har varit i Lagrådet. Den kom aldrig så långt att det blev en lagrådsremiss av den. Jag tror att den föll redan på presskonferensen när Kenneth Kvist myntade det uttrycket.

*Björn von der Esch:* Jag skulle vilja höra om det inte vore lämpligt att i detta falla kalla Lagrådet. Vad anser juristerna här om det?

*Hans Ragnemalm:* Jag och Göran Schäder har uttalat oss, och vi utgör ju två tredjedelar av ett lagråd. Det är sådana figurer som vi som sitter där.

Jag har granskat själva förslaget och avgivit ett omdöme om det. Huruvida någon annan också ska granska det har jag inga synpunkter på. Det kan jag inte ha och det bör jag inte heller ha.

*Göran Magnusson:* Med tanke på tidigare diskussioner här känner jag mig föranlåten att peka på att detta innebär en grundlagsändring och den ska alltså underställas folket i valet i höst. Det innebär att saken ska få den legitimitet som krävs för en grundlagsändring.

Det leder mig in i ett något teoretiskt resonemang om ifall den riksdag som väljs i höst inte skulle acceptera denna grundlagsändring. Vilket läge har vi då?

Sverker Gustavsson hävdar med bestämdhet att det här förslaget inte ska antas av riksdagen ens efter en första läsning. Då kan man tänka sig att förhållandet mellan å ena sidan första pelaren och EG och å andra sidan EU är det som gäller. Det finns ingen begränsning i överlåtelsemöjligheterna, enligt nuvarande grundlag. Man kan alltså tänka sig att regeringen eller andra krafter verkar för att genom en fördragsförändring flytta ett politikområde från unionen till EG. Sedan kan alltså riksdagen med 75 % majoritet acceptera detta förhållande.

Jag undrar om Sverker Gustavsson delar min bedömning av rättsläget, och om det är ett tillfredsställande förhållande att det rättsläget först kan ändras – såvitt jag kan bedöma – 2007.

Jag vill också peka på att en regeringskonferens ju, om viljan är god hos alla medlemmar, snabbt kan sammankallas. Det finns inte så förfärligt många restriktioner på den punkten.

*Sverker Gustavsson:* Jag tycker nog precis som jag har skrivit, att det här förslaget är sämre än status quo. Status quo är inte bra, men det kloka vore att tänka igenom detta en gång till, vilket utskottet ju kan göra om det inte är alltför komplicerat. Annars får man väl reda ut det. Då tror inte jag att det gör så mycket om vi lever kvar med den gamla grundlagen under de närmaste åren.

*Per Lager:* Jag vill ta upp den glidande skalan. Man går faktiskt mot en superstat. Det är negativt tycker vi som är kritiska medan ni andra tycker att det är positivt. Jag vill inte enbart säga att det är ont, utan här finns en glidande skala som alla tydligen accepterar. Det får inte vara statiskt genom en folkomröstning, som Hans Ragnemalm sade. Nu var det Maastricht och inte Amsterdam som jag nämnde.

Men det viktiga är att om man går in i en union ska man veta vad det är som man går in i och att detta inte ska innebära någonting annat. Det var därför som jag nämnde idén om en folkomröstning. Nu är det någonting annat än vad det var då. EU är i en process av förändring hela tiden.

Då är min fråga: Varför ska man göra denna grundlagsändring nu om det inte behövs, om det ändå kommer att ske andra förändringar senare? Ska vi hålla på att ändra hela tiden med tanke på det som kommer att ske? Varför just nu? Varför måste Sverige på något sätt vara bäst i klassen?

*Hans Ragnemalm:* Det är inte EU eller EG som flyttar fram positionerna och tar mer och mer makt. Det krävs varje gång när makt ska överlämnas att tre fjärdedelar av Sveriges riksdag går med på det. Här får man intrycket att det är EU som bildar en superstat. Nej, det är vi själva som går med på det. Jag vill inte ha någon superstat t.ex.

*Lotty Nordling:* Överstatligheten innebär ju också att man kan bestämma att EU inte längre ska ha denna kompetens. Det är detta som man ser efter Nice-

deklarationen och Laekenförklaringen, att man ska sträva efter att begränsa och göra det mer tydligt när det gäller EU:s framtid och fördragen.

Det är inte absolut nödvändigt att göra detta i dag. Men vill Sverige vara drivande och ha en konstitution i ryggen för att få ett bättre, ett enklare, ett mer begripligt och ett mer medborgarnära Europa, då är det här förslaget bra.

*Ordföranden:* Jag har en fråga på den punkten. Det där förstod jag inte. Om ett par veckor inleds en process som är tänkt att gå i mål 2004–2005. Ett alternativt synsätt är att med all kraft driva förenklingsarbetet och frågan om en europeisk konstitution, och när det är färdigt och i anslutning till ratificering till detta nya tänkta avtal kanske också föreslå de nödvändiga grundlagsförändringarna. Eller hur?

*Lotty Nordling:* Det är klart att det går, men det fördröjer ju processen.

*Ordföranden:* På vilket sätt?

*Lotty Nordling:* Om man har en regeringskonferens 2003 eller 2004 ska fördragen sedan godkännas. Om resultatet av den regeringskonferensen är sådana förenklingar att det bara blir ett fördrag som kanske heter EU-fördraget, då kan inte Sverige godkänna detta förrän man har gjort en grundlagsändring.

*Ordföranden:* Nej, naturligtvis inte.

*Lotty Nordling:* Det är klart att det går rent praktiskt, men det är en tidsfråga.

*Ordföranden:* Den normala tiden för godkännande av ett stort EU-fördrag är beroende av 16 parlament och utvidgningens tillkommande parlament. Den ligger väl på 18–24 månader.

*Lotty Nordling:* Ja, runt ett år. Sedan kan det hållas folkomröstning också.

*Ordföranden:* Fördröjningsargumentet fungerar väl inte riktigt. Det stämmer i så fall rätt väl in med nästa riksdagsval – bara så att vi sorterar vilka argument som har bäring och vilka som är av klenare karaktär.

*Lotty Nordling:* Ja, men det handlar om förutsebarheten. Men jag argumenterar inte för det, för det går också att vänta.

*Ordföranden:* Min lista är tom. Här finns några företrädare för Justitiedepartementet ledda av Hans-Eric Holmqvist. Jag vet inte om det är något argument som regeringen anser vara borttappat.

*Hans-Eric Holmqvist:* Jag vill tacka för möjligheten att få komma hit och lyssna och delta i den här överläggningen. Jag tar mig också friheten att tacka för att den här utfrågningen har ägt rum över huvud taget. Den har i någon mening gett frågan den uppmärksamhet som den förtjänar, även om debatten runtomkring kanske har varit lite uppskruvad och man har gått för långt när det gäller proportionerna.

När man deltar i arbetet med att förbereda lagförslag, deltar i partiöverläggningar, i fortsatta diskussioner på parlamentarisk nivå, i direktivskrivning, tar emot remisser och så småningom skriver proposition är det ganska trevligt att ett förslag får en omfattande och genomgripande behandling och inte bara godkänns i tysthet. Det känns trevligt.

Även om väldigt mycket klokt redan har sagts vill jag ändå kommentera några punkter. Man bör tänka på att den här propositionen är en helhet. Det är tre olika förslag som bör ses i ett sammanhang.

Beträffande 10:2 om möjligheten att få ett godkännande rambeslut får det betraktas som att man stärker riksdagens ställning, eftersom det finns både motionsrätt och möjlighet att ge till känna i anledning av den proposition som regeringen lägger fram. Där kan också riksdagen tala om på vilka punkter man anser att regeringen bör återkomma, om någonting förändras. Man kan också ge ramar för det fortsatta arbetet.

Eftersom en lagstiftning måste följa på ett rambeslut måste regeringen återkomma med själva lagförslaget. Under resans gång kommer det naturligtvis att ske samråd inom ramen för EU-nämnden och fackutskott.

Här vill jag peka på att det finns en förstärkning, och det är den bortglömda punkten av de tre, nämligen 10:6 där samrådsskyldigheten med riksdagen grundlagsfästs, och så har det inte varit förut. Den är ganska intressant. Om man läser 10:6, vilket de flesta här säkert har gjort, ser man att det framgår att det är riksdagen som bestämmer formerna för samrådet. Det står att det ska framgå av riksdagsordningen: "Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldighet meddelas i riksdagsordningen". Sammantaget innebär detta en förstärkning och ett tydliggörande av riksdagens ställning som är viktig.

10:5 handlar om överlåtelse. Jag tror att det är viktigt att skilja mellan begreppet överlåtelse och begreppet överstatlighet. En del inlägg här har vittnat om att man har svårt för att sära på dessa begrepp. Överstatlighet kommer ju inte av att Sverige blir bundet i något organ, eventuellt efter beslut med kvalificerad majoritet, att göra på ett visst sätt. Det är inte det som menas med överstatlighet, utan det uppstår om beslutet som vi är bundna vid dessutom har företräde framför svensk lag. I andra sammanhang kan vi vara bundna av att göra på ett visst sätt, men vi bestämmer själva formerna för det. EU är ju i och för sig ett mellanstatligt samarbete.

Jag känner ibland att begreppen går isär. I praktiken – och det har flera varit inne på – är gränserna kanske inte så tydligt uppdragna mellan de olika pelarna som det kan tyckas, utan det hela blandas på lite olika sätt. Men det är viktigt att ha skillnaden klar för sig.

Sedan vill jag också stryka under att skyddet mot en oönskad överlåtelse är lika stort med det här förslaget som med dagens system. Snarare – tack var Kenneth Kvist och andra – kan man säga att det har skärpts lite grann. Enligt beslutsregeln ska ju överlåtelsen ske på samma sätt som i dag.

Hade man valt att ha uttryckliga avgränsningar är det klart att det hade medfört en massa bekymmer hur man i så fall skulle definiera det som inte får överlåtas – detta för att undvika att inte hamna i oönskade låsningar. Man hade då fått göra prognoser för vad man tror om EU:s utveckling och Sveriges inställning till den framtida utvecklingen.

Man kan också fråga sig under vilka förutsättningar som det hade gått att nå en politisk enighet kring dessa begränsningar och om man hade vunnit det

till priset av en otydlighet. I praktiken hade det kanske saknat egentlig betydelse. Samtidigt hade man haft den situationen att Sverige hela tiden skulle ha varit bundet av att om minsta lilla förändring skulle göras hade man fått vänta till nästa ordinarie riksdagsval.

I så fall kan man fråga sig om man då skulle ha haft kvar beslutsreglerna. Skulle regeringen ha en större delegation? Det hade kanske blivit den logiska följderna av en sådan ordning. Men det är det ju inte alls fråga om nu.

*Ordföranden:* Då så. Sammanträdet är slut.