

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-03-03

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 12 februari 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
2. lag om ändring i lagen (1994:2087) med anledning av Sveriges tillträde till den multilaterala överenskommelsen om undervägsavgifter,
3. lag om ändring i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning,
4. lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Olof Hedberg, biträdd av ämnesrådet Kristina Svahn Starrsjö.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De konstitutionella frågorna (avsnitt 7.2)

I lagrådsremissen framhåller regeringen att redan Sveriges tillträde till Eurocontrolkonventionen och den till Eurocontrolsystemet hörande multilaterala överenskommelsen om undervägsavgifter förutsatte att Sverige med stöd av 10 kap. 5 § regeringsformen överlämnade be-

slutanderätt till Eurocontrol. Beslut om detta fattades i den för ändring av grundlag stadgade ordningen, dvs. genom två likalydande beslut med mellanliggande val.

Eurocontrolkonventionen har nu reviderats och de bestämmelser som tidigare funnits i den separata överenskommelsen om undervägsavgifter har, utan att i materiellt hänseende ha förändrats, integrerats i konventionen som en särskild bilaga. Överenskommelsen upphör därför att gälla som självständigt folkrättsligt instrument. Under remissbehandlingen av den promemoria som ligger till grund för lagrådsremissen har skilda uppfattningar framförts i frågan om detta för Sveriges godkännande av den ändrade konventionen förutsätter att beslutanderätt överläts på nytt, och därför fordrar beslut i den i 10 kap. 5 § regeringsformen stadgade ordningen, eller om den tidigare beslutade överlåtelsen fortfarande kan tillerkännas verkan. Regeringen är av den senare uppfattningen. Som skäl för detta framförs att ett återtagande av den överlåtna beslutanderätten skulle ha krävt ett särskilt beslut om just detta och att något sådant beslut inte aktualiseras i ärendet.

Lagrådet ansluter sig till regeringens slutsats men av delvis andra skäl än de av regeringen framförda. Om Sverige överlåtit beslutanderätt till t.ex. en mellanfolklig organisation och denna organisation senare upplöses, torde något särskilt beslut om att återkalla den överlåtna beslutanderätten inte erfordras, jfr Kol- och stålunionen. Vad frågan gäller är snarare om ett beslut i den i 10 kap. 5 § regeringsformen stadgade ordningen är ett formkrav som riksdagen skall iaktta i alla ärenden som gäller godkännande av internationella överenskommelser som förutsätter överlåtelse av beslutanderätt, även förändringar av redan ingångna sådana överenskommelser, eller om det vid en förändring av en redan ingången överenskommelse en-

dast är om nya beslutsbefogenheter överlåts som formkravet måste iakttas.

Lagrådet kan konstatera att riksdagen sedan Sverige blev medlem av Europeiska unionen vid två tillfällen fattat beslut om att överlåta ytterligare beslutsbefogenheter till den del av unionssamarbetet som benämns Europeiska gemenskapen. Detta skedde i samband med godkännandet av de s.k. Amsterdam- och Nicefördragen. Riksdagens prövning var vid dessa tillfällen helt inriktad på att klargöra i vad mån nya beslutsbefogenheter behövde överlåtas. Eftersom så befanns vara fallet fattades besluten i den i 10 kap. 5 § regeringsformen stadgade ordningen. Därvid aktualiserades den kontroll riksdagen enligt den nämnda paragrafen i sådana situationer skall göra av att gemenskapen upprätthåller ett tillfredsställande fri- och rättighetskydd. Hade någon ny beslutanderätt inte behövt överlåtas hade något särskilt formkrav inte behövt iakttas.

Lagrådet kan vidare konstatera att den reviderade Eurocontrolkonventionen innehåller samma krav på överlåtelse av beslutanderätt som genom överenskommelsen om undervägsavgifter funnits sedan tidigare. Någon ny beslutanderätt förutsätts inte bli överlåten genom överenskommelsens integrering i Eurocontrolkonventionen. Den omständigheten att de folkrättsliga instrument enligt vilka den överlåtna beslutanderätten skall utövas nu förändras innebär således endast att mottagaren av beslutanderätten omorganiserat sig. Detta medför enligt Lagrådets uppfattning inte att regeringsformens bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt åter behöver tillämpas.

Innehållet i artikel 19 i den reviderade konventionen är nytt. Enligt denna artikel skall Eurocontrol fastställa vilka regleringsåtgärder som är nödvändiga för att utveckla och driva ett gemensamt europeiskt system för flödesplanering vid ett gemensamt internationellt centrum

för flygledning och meddela dem till lufttrafikföretag och vederbörande flygtrafikledningstjänster. De fördragsslutande parterna, dvs. medlemsstaterna, skall säkerställa att lufttrafikföretag m.fl. följer dessa bestämmelser om inte tvingande säkerhetsskäl hindrar dem. De skall också i sina nationella lagstiftningar införliva bestämmelser som säkerställer att de allmänna villkoren för driften av det gemensamma europeiska systemet för flödesplanering efterlevs. Under remissbehandlingen har ifrågasatts om inte den omständigheten att Sverige blir folkrättsligt förpliktat att genomföra de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna innebär att den nämnda artikeln förutsätter en överlåtelse av traktatmakt till Eurocontrol, vilket skulle kräva tillämpning av 10 kap. 5 § regeringsformen. Regeringen hävdar i lagrådsremissen, med hänvisning till motivuttalanden som gjordes i samband med att nuvarande andra stycket i 10 kap. 5 § regeringsformen fick sin nu gällande utformning, att den omständigheten att Sverige genom ett tillträde till den reviderade konventionen blir folkrättsligt bundet att införliva nu aktuella beslut med den svenska rättsordningen inte förutsätter någon överlåtelse av beslutanderätt, eftersom Eurocontrols beslut inte automatiskt kommer att tillämpas internt i Sverige och den svenske normgivaren således har kvar sin befogenhet att bestämma innehållet i den svenska föreskriften.

Att artikel 19 inte förutsätter någon överlåtelse av normgivningsmakt utan att bundenheten endast blir folkrättslig kan dock enligt Lagrådets uppfattning inte omedelbart tas till intäkt för att hävda att någon traktatmakt inte överlåts. Traktater innebär ju just folkrättsliga åtaganden. Uppfattningen att någon beslutanderätt inte överlåts när bundenheten enbart är folkrättslig måste grundas på förmenandet att någon beslutanderätt över huvud taget inte överlåts i sådana situationer då en organisation i vilken Sverige är medlem fattar beslut som är folkrättsligt bindande för medlemsländerna. En överlåtelse av traktatmakt skulle i så fall enbart bli aktuell när en organisation av nu

nämnt slag med bindande verkan för sina medlemmar ingår överenskommelser med tredje part. Och det kan hävdas att rätten för en organisation att fatta beslut som folkrättsligt binder dess medlemmar inte är någon beslutanderätt som direkt grundar sig på den svenska regeringsformen. Bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen skulle då inte vara tillämpliga. Några tydliga uttalanden som ger vid handen att grundlagsstadgandet skall läsas på detta sätt har Lagrådet dock inte kunnat påträffa.

Beträffande frågan om artikel 7.2 d förutsätter överlämnande av myndighetsutövning delar Lagrådet regeringens bedömning att så inte är fallet. Den artikeln väcker dock samma frågor som nyss berörts beträffande artikel 19.

Grundlagsreglerna om överlåtelse av beslutanderätt har setts över vid flera tillfällen. De senaste gångerna har analysen dock helt varit inriktad på den överlåtelse av beslutanderätt till EG/EU som regleras i 10 kap. 5 § första stycket. Andra stycket har lämnats i princip orört. En närmare analys och ett förtydligande av bestämmelserna där vore värdefull. Det undandrar sig Lagrådets bedömning om den frågan kan komma upp i den allmänna översyn av regeringsformen som aviserats. Att en sådan vore välkommen torde framgå av vad Lagrådet ovan anför.

Förslaget till lag om ändring i lagen med anledning av Sveriges tillträde till den multilaterala överenskommelsen om undervägsavgifter

4 §

I paragrafens första stycke i gällande lydelse anges att talan i mål om betalningsskyldighet för undervägsavgift skall väckas där svaranden har sitt hemvist. I det remitterade förslaget tilläggs efter "hemvist"

orden "eller säte". Någon förklaring till tillägget har inte lämnats i motiveringen, men tillägget svarar mot artikel 8 i Eurocontrolkonventionen.

Bestämmelsen torde ha betydelse endast för svensk domstols behörighet. Innebörden av rekvisitet "hemvist" är därvid preciserad i 10 kap. 1 § rättegångsbalken. Bl.a. anges att juridisk person har sitt hemvist där styrelsen har sitt säte. Det föreslagna tillägget torde således vara onödigt. Dessutom märks att enligt rättegångsbalken det inte är svaranden (den juridiska personen) utan svarandens styrelse som har säte.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.