

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-06-28

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

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa

Enligt en lagrådsremiss den 2 juni 2005 (Statsrådsberedningen) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesråden Beatrice Hernqvist och Kristina Svahn Starrsjö samt departementsrådet Torbjörn Haak.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa innebär att de bestämmelser som reglerar verksamheten inom Europeiska unionen samlas i ett enda fördrag, vilket ersätter de tidigare fördragen. I stor utsträckning innebär fördraget att skilda bestämmelser i de nu gällande fördragen förs över utan någon materiell ändring. I väsentliga avseenden innebär fördraget dock förändringar och tillägg. Om fördraget fått en i alla avseenden lämplig utformning kan självfallet diskuteras. Det är emellertid inte meningsfullt för Lagrådet att detaljgranska enskilda bestämmelser i det. Fördraget utgör en helhet som skall antingen antas eller förkastas. Lagrådet ser det därför som sin

uppgift att bedöma om Sverige kan ansluta sig till fördraget utan grundlagsändring och om den föreslagna ändringen i den s.k. anslutningslagen blivit ändamålsenligt formulerad.

Ett medlemskap i Europeiska unionen förutsätter att medlemslandet i olika avseenden överlåter beslutanderätt till unionen. Sveriges möjligheter till sådan överlåtelse regleras i 10 kap. 5 § regeringsformen, vars första stycke behandlar just samarbetet inom Europeiska unionen. Stycket har följande lydelse.

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetskyddet 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 §.

Bestämmelsen innebär att riksdagen utan att ändra grundlagen kan överlåta beslutsbefogenheter, som enligt grundlag eller annan lag tillkommer svenska organ, till unionen. Den innebär således i praktiken att grundlagen kan ändras genom ett enda beslut och detta utan att ändringen kommer till uttryck i själva grundlagstexten. En av vinsterna med denna konstruktion har, förutom att överlåtelsen kan beslutas med en gång, ansetts vara att den mellanfolkliga organisationens kompetens inte kommer att åtnjuta grundlagsskydd; en befogenhetsöverlåtelse kan återkallas genom ett enda beslut med vanlig majoritet. Det kan å andra sidan hävdas att bestämmelsen innebär att den demokratiska kontrollen av riksdagen urholkas, eftersom konstruktionen innebär att bestämmelser i grundlagen kan åsidosättas utan att folket, som annars är föreskrivet, får tillfälle att yttra sig i ett val.

Möjligheten att överlåta svenska officiella organs uppgifter till internationella organisationer infördes redan år 1965 i syfte att medge ett svenskt associationsavtal med dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen. Vid 1974 års författningsreform flyttades bestämmelsen över till den nya regeringsformen. Den redan år 1965 införda förutsättningen att överlåtelse endast kunde ske ”i begränsad omfattning” fick stå kvar. Det innebar enligt förarbetsuttalanden (prop. 1964:140 s. 134) att stadgandet inte medgav att exempelvis sådana befogenheter som att stifta lag, besluta om skatter och andra pålagor eller ingå överenskommelse med främmande makt överläts, vare sig i sin helhet eller i en utsträckning som på något sätt kunde inverka på rikets självständighet i stort. Vid förändringar av bestämmelsen åren 1976 och 1985 snävades möjligheterna att överlåta beslutanderätt åt ytterligare.

Inför ett i början av 1990-talet förestående svenskt unionsmedlemskap kunde konstateras att bestämmelsen inte medgav att Sverige överlät alla de beslutsbefogenheter som ett blivande medlemsland förutsattes överlåta. Paragrafen fick därför ett nytt första stycke i vilket det föreskrevs att riksdagen kunde överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna under den enda förutsättningen att dessa har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen.

I samband med riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1993/94:KU21 s. 27 f.) att en överlåtelse av beslutsbefogenheter med stöd av den föreslagna lydelsen inte kunde ske i sådan utsträckning att regeringsformens bestämmelser om statskicketts grunder upphörde att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet fick inte genom överlåtelse av normgivningskompetens urholkas i väsentlig grad. Det icke överlåtbara området var enligt utskottet inte heller inskränkt till bestämmelserna om grun-

derna för vårt statsskick utan omfattade också andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer för vårt konstitutionella system. Utskottet ville i detta sammanhang särskilt peka på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och framhöll att offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Den nya lydelsen av 10 kap. 5 § kunde enligt utskottet inte anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

I samband med den senaste förändringen av paragrafen infördes en ny begränsning av möjligheterna att överlåta beslutanderätt: överlåtelserna får inte röra principerna för statsskicket. Avsikten med lagändringen var (prop. 2001/02:72 s. 34) att i grundlagstexten ge uttryck för de förutsättningar som tidigare endast gått att utläsa av förarbetena. Samtidigt infördes på konstitutionsutskottets initiativ (bet. 2001/02:KU18 s. 44) i paragrafens första stycke en ny sista mening. Denna innebär att överlåtelse av beslutanderätt inte får beslutas förrän riksdagen enligt 10 kap. 2 § regeringsformen godkänt den överenskommelse som föranleder överlåtelserna.

Det är enligt 10 kap. 1 § regeringsformen regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Om en överenskommelse förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ett ämne i vilket riksdagen skall besluta, får regeringen enligt 2 § dock inte ingå överenskommelsen utan att riksdagen godkänt denna. Om någon särskild ordning är föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsätts, skall enligt 2 § andra stycket samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen.

Det har i debatten kring det konstitutionella fördraget hävdats att – eftersom fördraget förutsätter överlåtelse av normgivningskompetens på straffrättens område och det enligt regeringsformen endast är riksdagen som har sådan kompetens om fängelse ingår i straffskalan, och en överlåtelse därför skulle förutsätta grundlagsändring – den nyss nämnda regleringen innebär att beslutet att godkänna fördraget måste tas i den för grundlag stadgade ordningen. Därvid har emellertid inte beaktats att en överlåtelse av riksdagens exklusiva normgivningskompetens och annan beslutanderätt som behandlas i 10 kap. 5 § regeringsformen enligt den bestämmelsen kan ske utan att vare sig vanlig lag eller grundlag ändras. Överenskommelsen rör dock ett ämne i vilket riksdagen skall besluta (enligt 5 §). När det i 2 § andra stycket talas om en särskild ordning för det förutsatta riksdagsbeslutet avses därför den ordning som anges i 5 §. Vid överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska unionen blir första stycket i 5 § tillämpligt, vilket som nämnts innebär att överenskommelsen kan godkännas genom ett enda beslut med tre fjärdedels majoritet eller med två på varandra följande beslut med mellankommande val.

Avgörande för möjligheten att utan grundlagsändring godkänna det nya fördraget och överlåta mer beslutanderätt blir därmed hur fördraget skall uppfattas i relation till restriktionerna i 10 kap. 5 § första stycket.

I flera remissyttranden, bl.a. i Regeringsrättens och Högsta domstolens, har det satts i fråga om de nya beslutsbefogenheter som unionen tilldelas genom det aktuella fördraget – sedda för sig eller tillsammans med vad som enligt gällande fördrag tillkommer Europeiska gemenskapen – medför att beslutanderätt överläts i en sådan omfattning att överlåtelserna kommer att röra principerna för statsskicket; i så fall skulle den första förutsättningen för överlåtelse av beslutsbefogenheter inte vara uppfylld. I vissa andra yttranden hävdas

att övergången på ett flertal områden från krav på enhällighet till beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet innebär att beslutanderätt som tidigare överlåtits på dessa områden i realiteten överläts först nu och att fördraget därvid medför en överstatlighet som tidigare saknats.

Regeringen framhåller i lagrådsremissen att man vid en bedömning av om en överlåtelse rör principerna för statsskicket bör beakta inte bara den nya överlåtelsen utan också den samlade effekten av denna och tidigare överlåtelser. Däremot skall enligt regeringen en övergång från krav på enhällighet till kvalificerad majoritet inte i sig anses innebära att beslutanderätt överläts. Överlåtelsen har i sådana fall redan skett, medan ändringen av beslutsordningen saknar betydelse i detta sammanhang. Samtidigt kan noteras att regeringen ibland tonar ner betydelsen av nya överlåtelser med hänvisning till att beslut skall fattas med enhällighet och att Sverige därför har vetorätt (se t.ex. remissens avsnitt 7.2.4).

Lagrådet utgår i det följande från regeringens synsätt som det korrekta. Det innebär att man vid bedömningen av huruvida de samlade överlåtelserna till Europeiska unionen strider mot principerna för statsskicket skall bortse från beslutsformen och redan nu antecipera att Sverige överlåtit eller överlåter beslutanderätt också i de frågor där medlemsländerna enligt fördraget har vetorätt eller där det finns andra spärrar mot beslut, t.ex. samtycke av eller kommunikation med nationella parlament eller den s.k. nödbromsen.

De befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa är omfattande och rör betydelsefulla frågor. Enligt artikel 1-13 skall unionen ha exklusiv befogenhet när det gäller bl.a. tullunionen, konkurrensregler som är nödvändiga för den inre marknadens funktion, fiskekvoter och den

gemensamma handelspolitiken. Enligt artikel I-14 skall unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter vad gäller bl.a. den inre marknaden, socialpolitik, jordbruk och fiske, miljö, konsumentskydd, transport, energi och området med frihet, säkerhet och rättvisa. Här inryms bl.a. befogenheter avseende kontroll vid gränser, asyl och invandring. Den i detta sammanhang viktigaste förändringen är att unionen ges normgivningskompetens beträffande polissamarbete och på straffrättens område (artiklarna I-42 och III-270 ff.). Detta är områden som berör kärnan i de enskilda medlemsstaternas suveränitet. Betydelsefullt är också att unionen inom ramen för den politik som anges i del III får vidta lämpliga åtgärder som är nödvändiga för att nå de vidsträckta mål som anges i konstitutionen (se artikel I-3), även om konstitutionen inte annars innehåller de nödvändiga befogenheterna (den s.k. flexibilitetsklausulen, artikel I-18). Enligt artikel I-6 skall unionsrätten ha företräde framför medlemsstaternas rätt, och av artikel I-29 framgår att unionens domstol skall inte bara styra tolkningen av unionsrätten utan även bestämma gränserna för unionens beslutsbefogenheter. Unionen får inom de angivna områdena också befogenhet att ingå avtal med tredje land.

De nu nämnda överlåtelseerna av normgivningskompetens och traktatmakt är så omfattande och betydelsefulla att riksdagens ställning reellt sett urholkas i väsentlig grad.

Förekomsten av majoritetsbeslut leder till att varken de svenska väljarna eller riksdagen kan ställa någon till ansvar i de fall där den svenska representanten blivit nedröstad i ministerrådet. Detta innebär att vad som är en fundamental princip för den svenska statsstyrelsen inte får genomslag inom det område där överlåtelse av beslutanderätt sker.

Fastän ingen av de till unionen överlämnade kompetenserna tar särskilt sikte på den fria åsiktsbildningen, synes det därför väl kunna hävdas att principerna för statskicket påverkas enligt det nya fördraget.

Vid tolkningen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen måste emellertid beaktas att det vid den grundlagsändring som gjordes inför det svenska medlemskapet klargjordes att överlåtelse av beslutanderätt kunde ske inte bara i begränsad omfattning utan alltså rörande väsentligheter. När förutsättningen att en överlåtelse inte fick röra grunderna för statskicket infördes i enlighet med konstitutionsutskottets uttalanden år 1994, tillkom merparten av den normgivningskompetens, som enligt det nu aktuella fördraget finns hos Europeiska unionen, redan de europeiska gemenskaperna. Att gemenskapsrätten skulle ha företräde framför nationell rätt ingick också i villkoren när Sverige anslöt sig till unionen. Det måste förutsättas att lagstiftaren vid antagandet av den nu gällande grundlagstexten år 2002 ansåg att de då överlåtna beslutsbefogenheterna inte rörde principerna för statskicket. De nu tillkommande kompetenserna rör betydelsefulla frågor men kan inte anses väsensfrämmande från de kompetenser som redan har överlåtit. Fastän utrymmet för majoritetsbeslut vidgas i det nya fördraget, sker det knappast i sådan omfattning att förutsättningarna för riksdagens bedömning år 2002 skall anses rubbade.

Det anförda leder till slutsatsen att urholkningen av riksdagens ställning som normgivare och det partiella avskaffandet av möjligheten till ansvarsutkrävande, som för övrigt är en nödvändig följd vid överlåtelse av beslutanderätt utan veto, inte torde vara tillräckliga för att principerna för statskicket skall anses rörda i den mening som avsetts med 10 kap. 5 §.

Beträffande den andra förutsättningen för överlåtelse av beslutanderätt – att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelse sker skall motsvara det som ges i regeringsformen och Europakonventionen – kan noteras att unionens redan tidigare som politiskt dokument antagna s.k. stadga om de grundläggande rättigheterna nu införlivas i fördraget och därigenom blir juridiskt bindande. Därtill kommer att unionen enligt fördraget skall ansluta sig till Europakonventionen. Fastän de rättsliga effekterna av dessa åtgärder, som flera remissinstanser påpekat, i många avseenden framstår som oklara, är det tydligt att unionens fri- och rättighetsskydd därigenom stärks.

Sammanfattningsvis kan Lagrådet inte se att de befogenheter som Europeiska unionen tilldelas genom fördraget, vare sig kvantitativt eller kvalitativt, rör principerna för det svenska statskicket i den mening som avses i 10 kap. 5 § regeringsformen. Fri- och rättighetsskyddet måste alltså anses stå i nivå med det i regeringsformen och Europakonventionen. Ett godkännande av fördraget och den därav föranledda överlåtelsen av beslutanderätt kan mot denna bakgrund ske utan grundlagsändring. Vilken form riksdagen väljer för att fatta beslut i frågan blir då inte en rättslig utan politisk fråga, i vilken Lagrådet inte har anledning att uttala någon uppfattning.

Mot det remitterade lagförslaget har Lagrådet inte några erinringar.