

Regeringens proposition

2001/02:72

Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. Prop.
2001/02:72

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 6 december 2001

Göran Persson

Lena Hjelm-Wallén
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen m.m.

I regeringsformens målsättningsstadgande föreslås att skyddet för ut-satta grupper kompletteras och förstärks samt 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 samarbete i Euro-peiska unionen (EU), dels innebär att det av grundlagen uttryckligen framgår att riksdagen kan godkänna en ännu inte slutförhandlad interna-tionell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU. Slutligen fö-reslås 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.

Vidare föreslås 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.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen	5
2.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.....	11
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Grundlagsskydd för utsatta grupper och för miljön	15
4.1	Regeringsformens målsättningsstadgande – en bakgrund	15
4.2	Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper	16
4.2.1	Bakgrund	16
4.2.2	Förslag till förstärkt grundlagsskydd för utsatta grupper.....	18
4.3	Grundlagsskydd för miljön	21
4.3.1	Bakgrund	21
4.3.2	Förslag till grundlagsskydd för miljön	22
5	Ändringar i 10 kap. regeringsformen	24
5.1	Samarbetet i EU – en bakgrund	24
5.2	Riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU.....	25
5.2.1	Bakgrund	25
5.2.2	Förslag som gäller riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU.....	27
5.3	Överlåtelse av beslutanderätt	30
5.3.1	Bakgrund	30
5.3.2	Förslag till ändring av regeringsformens bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt till EG	31
5.4	Samverkan mellan riksdagen och regeringen i EU- frågor	36
5.4.1	Bakgrund	36
5.4.2	Förslag till grundlagsreglering av regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor	37
5.5	Ändring i 10 kap. riksdagsordningen.....	38
6	Lagrådets sammansättning	38
6.1	Reglerna om lagrådet	38
6.2	Regeringens beslut i administrativa frågor om Lagrådet..	39
6.3	Lagrådets arbetsbelastning.....	39
6.4	Dimensioneringen av Högsta domstolen och Regeringsrätten	39
6.5	Lagrådets förankring i Högsta domstolen och Regeringsrätten	40
6.6	Lagrådets sammansättning i framtiden	41
7	Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet	45

8	Kostnader.....	48	Prop. 2001/02:72
9	Författningskommentar	49	
9.1	Förslag till lag om ändring i regeringsformen	49	
9.2	Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	52	
9.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.....	52	
	Bilaga 1 Sammanfattning av 1999 års författningsutrednings delbetänkande Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19).....	54	
	Bilaga 2 1999 års författningsutrednings författningsförslag.....	60	
	Bilaga 3 Förteckning över remissinstanser (SOU 2001:19).....	64	
	Bilaga 4 Sammanfattning av 2000 års lagrådsutrednings delbetänkande Lagrådets sammansättning – Förslag till ändring i regeringsformen (SOU 2001:37).....	65	
	Bilaga 5 2000 års Lagrådsutrednings författningsförslag	66	
	Bilaga 6 Förteckning över remissinstanser (SOU 2001:37).....	67	
	Bilaga 7 Sammanfattning av betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128)	68	
	Bilaga 8 Delar av Kulturarvsutredningens författningsförslag i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128)	69	
	Bilaga 9 Förteckning över remissinstanser (SOU 1996:128).....	72	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001 ...	73	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:72

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

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

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att 1 kap. 2 och 7 §§, 8 kap. 7 och 18 §§ samt 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken till 10 kap. skall lyda ”Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

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.*

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.

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 *hälsa*, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor 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.*

¹ Regeringsformen omtryckt 1998:1437.

7 §

I riket finns *primärkommuner* och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får *taga* ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

I riket finns *kommuner* och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får *ta* ut skatt för skötseln av sina uppgifter

8 kap.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlännings vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndspflicht i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen på allmän plats,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid behandling av personuppgifter.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag skall 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.

För att avge yttrande över lagförslag skall *det* finnas ett lagråd, *där det* ingår domare *eller, vid behov, förutvarande domare* i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare *anges* i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga 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 allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen 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 icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

10 kap.

2 §

Regeringen får 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.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket 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 sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

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.

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.

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.

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.

Rättsskipnings- 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.

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 1 § riksdagsordningen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §¹

Regeringen skall *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.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Regeringen skall redovisa sitt agerande i Europeiska unionen för riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

¹ Senaste lydelse 2001:581.

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

Prop. 2001/02:72

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 9, 21 a och 24 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §

Länsstyrelsen får meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning.

Föreskrifterna får även meddelas för område som enligt 2 § inte hör till fornlämningen under förutsättning att pågående användning av marken härigenom inte försvåras avsevärt.

Länsstyrelsen får fridlysa en plats där fornfynd påträffats, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Fridlysning får ske in till dess platsen har undersökts enligt 8 §.

Föreskrifter eller fridlysning får förenas med vite.

Ett beslut om föreskrifter eller fridlysning skall kungöras på lämpligt sätt.

21 a §¹

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

- 1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,*
- 2. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller*
- 3. bryter mot 18 §.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad allmänheten skall iaktta inom och i närheten av områden som avses i 2 §.

Föreskrifter som avses i första stycket får även meddelas för en plats där fornfynd har påträffats, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Sådana föreskrifter får gälla längst till dess att platsen har undersökts enligt 8 §.

Länsstyrelsen får besluta om användningen av mark i närheten av områden som avses i 2 § under förutsättning att den pågående användningen inte avsevärt försvåras.

Ett beslut om föreskrifter skall kungöras på lämpligt sätt.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

- 1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,*
- 2. bryter mot föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av 9 §,*
- 3. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller*
- 4. bryter mot 18 §.*

¹ Senaste lydelse 1991:474

Beslut av Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen enligt detta kapitel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av andra stycket eller 25 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 17 § överklagas hos regeringen.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första–fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 17 § får överklagas hos regeringen.

Övriga beslut enligt detta kapitel får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 25 §. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kommunen får överklaga beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första–tredje styckena och 12 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

² Senaste lydelse 2000:265.

3 Ärendet och dess beredning

Förslagen från 1999 års författningsutredning

Den 2 september 1999 beslutade regeringen 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). Författningsutredningen gavs i sina ursprungliga direktiv i uppdrag att se över lydelsen av regeringsformens (RF) bestämmelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, 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 Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband därmed också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF (dir. 1999:71).

I mars 2000 fick Författningsutredningen genom tilläggsdirektiv i uppdrag att utreda frågorna 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. Slutligen fick utredningen 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 (dir. 2000:21).

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

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

En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över yttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju/2001/1143/L6).

När det gäller ändringar av konstitutionella regler av central betydelse för demokratins funktionssätt har det sedan länge ansetts angeläget att de förslag som läggs fram har bred politisk förankring. Författningsutredningens förslag till ändringar i 1 kap. 2 § RF och 10 kap. RF har sådan bred politisk förankring. När det gäller regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd, 2 kap. 18 §, kunde någon uppgörelse över partigränserna inte nås och utredningen lade därför inte fram något förslag till

ändrad lydelse. Mot bakgrund härav läggs inte heller i detta ärende fram förslag till ändrad lydelse av 2 kap. 18 § RF. Prop. 2001/02:72

Lagrådets sammansättning

Den 30 november 2000 bemyndigade regeringen 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). Utredningen, som tagit namnet 2000 års lagrådsutredning, överlämnade den 30 april 2001 delbetänkandet Lagrådets sammansättning – Förslag till ändring i regeringsformen (SOU 2001:37). Delbetänkandet redovisades för att en proposition skulle kunna föreläggas riksdagen senast i mitten av december 2001. Utredningens slutbetänkande har överlämnats den 29 november 2001. En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 4*. Utredningens författningsförslag finns i *bilaga 5*. Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissvaren och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2001/3466). I den här propositionen behandlar regeringen grundlagsfrågan i delbetänkandet.

Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet

Genom beslut 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). Utredningen antog namnet Kulturarvsutredningen.

Utredningen överlämnade i december 1995 delbetänkandet Kulturerendomar och kulturföremål (SOU 1995:128) och i september 1996 slutbetänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128). En sammanfattning av avsnittet om Kulturminneslagen och regeringsformen finns i *bilaga 7*.

De delar av utredningens författningsförslag som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 8*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. Remissinstanserna är förtecknade i *bilaga 9*. Remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku1999/1289/Ka).

Lagrådet

Förslaget om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. berör ett sådant ämne som avses i 8 kap. 18 § andra stycket RF. Det är dock i allt väsentligt inte fråga om någon ändring i sak. Regeringen anser därför att lagändringen är av sådan beskaffenhet att Lagrådets yttrande inte behöver inhämtas.

4 Grundlagsskydd för utsatta grupper och för miljön

Prop. 2001/02:72

4.1 Regeringsformens målsättningsstadgande – en bakgrund

Det nuvarande stadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) infördes genom 1976 års ändringar av regeringsformen (prop. 1975/76:209, bet. 1975/76:KU56, rskr. 1975/76:414, bet. 1976/77:KU1, 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 att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.

I stadgandets första stycke anges att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Bestämmelsen riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. såväl till normgivande organ som till rättstillämpande myndigheter av olika slag.

I andra stycket följer bestämmelser om de grundläggande målen för den offentliga verksamheten. Dessa s.k. sociala rättigheter anges som den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd. Den sociala välfärden nämns inte särskilt utan i stället föreskrivs i styckets andra mening att det skall åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö. Beträffande dessa regler uttalade departementschefen i förarbetena bl.a. att särbehandlande lagstiftning på olika områden är ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen och att det i själva verket förhåller sig så att sådan lagstiftning på exempelvis de sociala och ekonomiska områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle (prop. 1975/76:209 s. 99).

Tredje stycket inleds med en föreskrift om att det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Denna föreskrift slår fast att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället (a. prop. s. 138). I samma stycke återfinns vidare regler som ålägger det allmänna att tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt att värna den enskildes privatliv och familjeliv.

I paragrafens fjärde stycke anges att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. I förarbetena framhålls att ordet kultur i detta sammanhang skall ges en vidsträckt tolkning och sålunda innefattar bl.a. den renkötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt (a. prop. s. 138).

1 kap. 2 § RF ger, till skillnad från reglerna i 2 kap. RF om de grundläggande fri- och rättigheterna, inte upphov till några rättigheter för den enskilde. Den enskilde kan alltså inte med stöd av 1 kap. 2 § RF påkalla domstols ingripande mot det allmänna. I vilken utsträckning det allmän-

na lever upp till målsättningarna kan enbart bli föremål för politisk kontroll. Stadgandet kan dock få rättslig betydelse som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler.

4.2 Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

4.2.1 Bakgrund

Tidigare utredningsarbete

Frågan om att stärka grundlagsskyddet för vissa utsatta grupper har diskuterats under en lång period. Under 1980-talet behandlades i en utredning bl.a. vilka åtgärder som behövdes för att undanröja kvarvarande diskriminering av homosexuella. I betänkandet *Homosexuella och samhället* (SOU 1984:63) föreslog Utredningen om homosexuellas situation i samhället att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. 15 och 20 §§ RF skulle kompletteras och även omfatta missgynnanden på grund av sexuell läggning. Med sexuell läggning avsåg utredningen hetero-, homo- och bisexuell läggning. Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning bl.a. på grund av svårigheter att finna en ändamålsenlig begränsning av det föreslagna grundlagsförbudet (prop. 1986/87:124, 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 RF. 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 sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna. Bland annat anfördes att bestämmelsen skulle behöva förses med åtskilliga undantag med tanke på förhållanden där det av lämplighets- eller säkerhetsskäl krävs att vissa funktionshinder inte finns. Som exempel nämndes att det är oundvikligt med i viss mån diskriminerande kvalifikationskrav i reglerna om körkort och flygcertifikat samt att det är svårt att förutse vilka nya sådana krav som den tekniska utvecklingen kan komma att medföra. För att i praktiken kunna införa ett diskrimineringsförbud skulle man därför enligt remissinstanserna behöva föreskriva om undantag som gör det möjligt med särbehandling på sakliga eller objektiva grunder. Ett grundlagsstadgande som innehåller sådana begrepp avvisades emellertid redan i förarbetena till 1976 års ändringar av regeringsformen (SOU 1975:75 och prop. 1975/76:209). En bestämmelse med det innehållet ansågs inte få någon reell rättslig verkan eftersom det i sammanhanget inte är möjligt att fastställa innebörden av uttryck som saklighet och objektivitet (a.a. s. 113 resp. s. 39).

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder tog fasta på kritiken mot 1989 års handikapputredning och 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.

Internationella överenskommelser och den EG-rättsliga regleringen

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. Enligt artikel 14 i konventionen skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Frågor om rasism och främlingsfientlighet har också fått ökad uppmärksamhet inom EU-samarbetet. 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 i EG-fördraget antagit två direktiv. Syftet med det ena av dessa direktiv (rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung) är att fastställa en ram för bekämpning av diskriminering på grund av ras eller etniskt ursprung för att genomföra principen om likabehandling i medlemsstaterna. Det andra direktivet (rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet) 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.

Motioner på området

Krav på ett förstärkt skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning och av personer med funktionshinder har fortlöpande förts fram bl.a. genom motioner i riksdagen. Konstitutionsutskottet har senast i betänkandet 1999/2000:KU11 Fri- och rättighetsskydd tagit ställning till motioner på dessa områden. När det gäller diskriminering av funktions-

hindrade 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. Motionen avstyrkes dock, bl.a. med hänvisning till Författningsutredningens arbete. När det gäller diskriminering på grund av sexuell läggning uttalade utskottet bl.a. att det inte var berett att för närvarande förorda att det införs ett diskrimineringsförbud i regeringsformen. Motionerna avstyrkes därför. Utskottet var dock inte enigt.

4.2.2 Förslag till förstärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

Regeringens förslag: Till regeringsformens målsättningsstadgande 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.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av dem som yttrat sig är de allra flesta positiva till eller har i vart fall inget att erinra mot en förstärkning av skyddet för utsatta grupper. Bland dessa finns *Stockholms tingsrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Socialstyrelsen*, *Barnombudsmannen*, *Arbetslivsinstitutet*, *ILO-kommittén*, *Jämställdhetsombudsmannen* och *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning*. Av remissinstanserna är dock många, bland dem *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* inte nöjda med utformningen av utredningens förslag och lämnar förslag till ändringar. *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* föreslår att också könsidentitet skall inkluderas i uppräknningen. Flera remissinstanser, bland dem *Stockholms tingsrätt*, *Handikappombudsmannen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet*, *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, *Integrationsverket* och *Riksförbundet för sexuellt likaberättigande* anför att en ändring av 1 kap. 2 § RF aktualiserar en översyn av bestämmelserna mot diskriminering i 2 kap. RF. *Räddningsverket* ifrågasätter behovet av en ändring och *Sveriges advokatsamfund* anser att utredningens förslag inte är tillräckligt tydligt för att ligga till grund för lagstiftning. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att utredningens förslag inte kan ligga till grund för någon proposition eftersom det inte ger svar på frågan om det finns någon principiell anledning att förespråka förslag som uttunnar de folkvaldas makt och försvårar medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar.

Otillåtna diskrimineringsgrunder m.m.

Inledningsvis kan konstateras att det råder enighet om att åtgärder behövs för att personer med funktionshinder och andra utsatta grupper skall 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.

Författningsutredningens förslag innebär att det till det nuvarande tredje stycket i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF) fogas dels en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället dels en föreskrift om att det allmänna 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.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det i RF:s målsättningsstadgande 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 värderingar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer.

Flera remissinstanser är tveksamma till förslaget att föra in en uppräkningslista av olika utsatta grupper i bestämmelsen. Så har exempelvis JO och Svea hovrätt anfört att program- och målsättningsstadgandet inte bör ges en alltför detaljerad utformning utan i möjligaste mån endast bör innehålla allmänt hållna grundsatser.

Regeringen delar uppfattningen att grundlagarna bör utmärkas av viss stabilitet och att bestämmelserna inte bör vara alltför detaljerade. Det är emellertid också viktigt att Sverige även i framtiden kan vara ett föregångsland bl.a. när det gäller jämlikhet, delaktighet, tolerans och mänskliga rättigheter. Att skydd för olika utsatta grupper skrivs in i det stadgande i grundlagen som ger uttryck för samhällets grundläggande värderingar är i det sammanhanget en värdefull markering. En uppräkningslista knyter dessutom an till vad som föreskrivs i olika internationella konventioner och i EG-fördraget.

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

Som en följd av förslaget kan bestämmelsen om att det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter i det nuvarande tredje stycket tas bort, eftersom det enligt förslaget åligger det allmänna att verka för att *alla* människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Vidare ingår diskriminering på grund av kön i de företeelser som det allmänna skall motverka.

Riksförbundet för sexuellt likaberättigande har anfört att även könsidentitet bör inkluderas i uppräkningslistan. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att uppräkningslistan av olika otillåtna diskrimineringsgrunder endast är exemplifierande och inte uttömmande. Det åligger

alltså det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra – liknande – osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person, än de som uttryckligen har angetts.

Ordet ras

Regeringen vill särskilt utveckla det förhållandet att ordet ras inte finns med i den exemplifierande uppräkningsgrunden av olika otillåtna diskrimineringsgrunder.

Riksdagen har uttalat att det inte finns någon vetenskaplig grund för att dela in människor i skilda raser och ur biologisk synpunkt följaktligen inte heller grund för att använda ordet ras om människor (bet. 1997/98:KU29, rskr. 1997/98:185). Mot bakgrund härav, och då användningen av ordet ras i författningstexter riskerar att underblåsa fördomar, har riksdagen uttalat att regeringen bör göra en genomgång av i vilken utsträckning begreppet ras förekommer i svenska författningar som inte grundas på internationella texter och, där så är möjligt, föreslå en annan definition.

Regeringen gav därför den 17 juni 1999 en särskild utredare (Ju 1999:10, dir. 1999:49) i uppdrag att bl.a. göra en inventering av i vilken mån termen ras används om människor i lagar och förordningar och analysera i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att utmönstra termen ur olika bestämmelser.

Utredaren behandlar frågan i sitt slutbetänkande *Ett effektivt diskrimineringsförbud, Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning* (SOU 2001:39). Utredarens slutsats är att det finns starka skäl för en utmönstring, eller i förekommande fall ett utbyte, av ordet ras i lagstiftningen, och att detta också är möjligt. Eftersom ordet ras förekommer i lagstiftning av varierande karaktär är det dock, enligt utredaren, inte uteslutet att det kan finnas skäl att välja olika sätt i olika författningar för att beskriva den krets av personer som lagstiftningen i fråga avser att skydda. Utredaren framhåller att det självfallet är viktigt att försäkra sig om att en utmönstring av ordet ras inte leder till ett försämrat skydd för någon befolkningsgrupp. För det fall att ordet ras ändå skulle anses böra förekomma i lagtext bör, enligt utredaren, ett avståndstagande markeras, till exempel genom att man i stället för enbart ordet ”ras” använder uttryck som ”föreställning om ras” eller möjligen ”anspelning på ras”. Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2001:14) var det dock inte utredarens uppgift att lämna konkreta förslag till författningsändringar eller andra åtgärder. Utredaren skulle i stället övergripande redovisa sina resultat och ställningstaganden samt lämna förslag till inriktning på det fortsatta arbetet. Anledningen till begränsningen av uppdraget var att en annan utredning skall få i uppdrag att studera möjligheterna till en mer generell lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet samhällsområden och diskrimineringsgrunder. I denna översyn skall 1999 års diskrimineringsutrednings ställningstaganden ingå som ett underlag.

Som tidigare har nämnts är bestämmelsen 1 kap. 2 § RF ingen rättsligt bindande regel utan ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Mot denna bakgrund anser regeringen att det – oavsett vilka överväganden som kan komma att göras beträffande lämpligheten av en ut-

mönstring av ordet i andra lagstiftningsärenden – finns skäl att inte ha med ordet ras i den exemplifierande uppräkningslistan eftersom det, som riksdagen har konstaterat, riskerar att underblåsa fördomar. Med orden hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung torde täckas in vad som normalt brukar ligga i ordet ras.

4.3 Grundlagsskydd för miljön

4.3.1 Bakgrund

Miljöbalken

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 att skapa långsiktigt goda förhållanden.

Det övergripande målet för miljöbalken är dock att främja en hållbar utveckling. Beträffande detta mål anförde regeringen i förarbetena bl.a. att vi som lever nu inte får ägna oss åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna (prop. 1997/98:45 del 2 s. 7). Regeringen framhöll vidare att det inte endast är nu levande, utan även kommande generationer av människor som skall tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i.

Någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön finns för närvarande inte.

Den internationella miljörätten och den EG-rättsliga regleringen

Miljöbalken kan i flera avseenden 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, om den mänskliga miljön. I deklarationen betonas det långsiktiga perspektivet i det internationella miljöskyddsarbetet på så vis att man framhåller att också kommande generationers intressen måste beaktas.

År 1983 tillsatte FN:s generalförsamling 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 härefter kommit att präglade den internationella miljödebatten och miljörätten.

År 1992 hölls en global FN-konferens om miljö och utveckling. Konferensen innebar bl.a. att Brundtlandskommissionens tanke på hållbar

utveckling blev globalt förankrad och att miljöproblemen kopplades tydligt samman med utvecklingsfrågor. Vid konferensen enades deltagarna om ett omfattande handlingsprogram för det tjugoförsta århundradet – Agenda 21. Detta tar bl.a. upp sociala och ekonomiska dimensioner samt frågan om att bevara och förvalta resurser för utveckling. Handlingsprogrammet kan alltså sägas handla om olika dimensioner av begreppet hållbar utveckling. Miljöbalkens mål (1 kap. 1 §) är bl.a. hämtade från detta handlingsprogram.

Även inom EU finns regler om skydd för miljön och de första miljöreglerna tillkom redan på 1960-talet. År 1970 beslöts det första handlingsprogrammet för miljösamarbete och miljön har härefter blivit ett viktig politikområde inom EU.

Amsterdamfördraget innebar en betydelsefull utveckling av de grundläggande principerna för EU-politiken. Hållbar utveckling slogs fast som ett övergripande mål för hela EU och kravet på att integrera miljöaspekter i den politik som bedrivs på andra områden lyftes fram. Genom Nicefördraget, som ännu inte har 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.

Som ovan har nämnts finns inte någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön i Sverige. Sådana regler finns dock i både Finland och Norge. I den finska grundlagen har lagtexten utformats så att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Vidare skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön. Det norska stadgandet är utformat som en rättighet till en miljö som säkerställer sundhet och till en natur vars resurser och mångfald bevaras. Vidare föreskrivs att naturens resurser skall disponeras med ett långsiktigt och allsidigt synsätt som också tar till vara efterkommandes rättigheter.

Motioner på området

Krav på grundlagsskydd för miljön har flera gånger 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 skall kunna vara ett föregångsland när det gäller skyddet av miljön (bet. 1999/2000:KU11). Motionen avstyrktes dock med hänvisning till Författningsutredningens arbete.

4.3.2 Förslag till grundlagsskydd för miljön

Regeringens förslag: Till regeringsformens målsättningsstadgande fogas en föreskrift 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.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av dem som yttrat sig är de flesta positiva till eller har i vart fall inget att erinra mot förslaget. Bland dessa finns bl.a. *Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Sundsvall, Räddningsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Boverket, Skogsstyrelsen, Sveriges Domareförbund* och *Föreningen Svenskt Näringsliv*. *Svenska Naturskyddsföreningen* framhåller att ett skydd för miljön bör placeras i 2 kap. RF. *Riksdagens ombudsmän (JO)* är tveksam till att införa begreppet hållbar utveckling i grundlagen och avstyrker förslaget att det skall åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa. *Stockholms tingsrätt* efterfrågar en belysning av grundlagsföreskriftens inverkan på tolkningen av olika lagbestämmelser, t.ex. skogsvårdslagen. *Kammarrätten i Jönköping* ifrågasätter om inte den föreslagna ersättningen av begreppet ”en god levnadsmiljö” i gällande lydelse av 1 kap. 2 § andra stycket RF innebär en inskränkning av skyddet i förhållande till gällande rätt. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* avstyrker förslaget eftersom det enligt fakultetsstyrelsen är urvattnat och inte innehåller något som kan leda till ett skydd för miljön. *Lantbrukarnas Riksförbund, Sveriges Fastighetsägareförbund* och *Sveriges Jordägareförbund* avstyrker förslaget eftersom det enligt dessa remissinstansers uppfattning är oklart vilken effekt det kan komma att få vid tolkningen av annan lagstiftning.

Skälen för regeringens förslag: 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.

En sådan övergripande bestämmelse kan av naturliga skäl bara på ett mer allmänt sätt ge uttryck för samhällets mål på miljöpolitikens område. Författningsutredningen har föreslagit att grundlagsbestämmelsens ordalydelse skall knyta an till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Regeringen anser att utredningens förslag är väl övervägt. Det framstår som naturligt att det centrala miljöpolitiska begreppet hållbar utveckling lyfts fram särskilt. Dels speglar begreppet en miljöpolitisk ambition, dels är det det övergripande målet för miljöbalken. Det är dessutom, som ovan har redogjorts för, ett centralt miljöskyddsbegrepp i både den internationella miljörätten och EG:s miljö rätt. Det framstår vidare som angeläget att i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av detta slag betona principen om solidaritet med kommande generationer, dvs. vikten av att utvecklingen i samhället styrs in på banor som är långsiktigt hållbara.

Regeringen ställer sig också 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 har varit en del av de s.k. sociala rättigheterna. JO avstyrker förslaget i denna del eftersom, enligt JO, varken det allmänna eller någon annan kan leva upp till ett sådant åtagande. Regeringen delar dock inte JO:s uppfattning i detta avseende utan anser 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.

Flera remissinstanser har framfört att det är oklart vilken effekt förslaget kan komma att få vid tolkningen av annan lagstiftning. Med anledning av detta vill regeringen betona att 1 kap. 2 § är ett program- och målsättningsstadgande vars främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningarna så långt det är möjligt förverkligas. Även om stadgandet i 1 kap. 2 § RF kan få betydelse som tolkningsdata för hur ett annat lagrum skall tillämpas skall det alltså i första hand ses som en anvisning till det allmänna.

5 Ändringar i 10 kap. regeringsformen

5.1 Samarbetet i EU – en bakgrund

För att åskådliggöra samarbetet inom EU brukar detta beskrivas som ett samarbete inom tre pelare.

Det traditionella gemenskapssamarbetet återfinns i den första pelaren och grundar sig på EG-fördraget. I denna pelare finns även samarbetet inom de övriga gemenskaperna, dvs. det samarbete som grundas på Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Till samarbetet i den första pelaren hör bl.a. tull- och handelspolitiska frågor, den inre marknaden, den ekonomiska och monetära unionen (EMU), miljöpolitiken, socialpolitiken, visering, asyl och invandring samt civilrättsligt samarbete. På grundval av fördragen och gemenskapslagstiftningen har en särskild rättsordning, EG-rätten eller gemenskapsrätten, utvecklats. Samarbetet brukar betecknas som överstatligt bl.a. genom att medlemsstaterna har överlämnat viss beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna (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 förmedling av nationella rättsakter eller beslut. Kommissionen och EG-domstolen vakar över att reglerna följs och det finns ett sanktionssystem som drabbar försumliga medlemsstater.

Samarbetet i den andra pelaren rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Samarbetet i den tredje pelaren rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Samarbetet i dessa pelare grundas på Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). Medlemsstaterna är bundna av de gemensamma besluten på i princip samma sätt som följer av ett internationellt samarbete enligt folkrättens regler. Det finns emellertid inte några sanktioner som kan drabba medlemsstater som inte rättar sig efter de gemensamma besluten. Samarbetet är mellanstatligt i dessa pelare.

5.2.1 Bakgrund

Beslut i andra och tredje pelaren

Genom Amsterdamfördraget utvecklades samarbetet inom EU och det infördes nya beslutsformer (prop. 1997/98:58, bet. 1997/98:UU13, rskr. 1997/98:197). Några av de nya beslutsformerna är rambeslut och beslut (artikel 34.2 b och c i Unionsfördraget) på tredje pelarens område.

Det uttalade syftet med rambesluten är att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som skall uppnås men överlämnar åt de nationella myndigheterna att besluta om form och tillvägagångssätt. De skall inte ha direkt effekt. Det innebär att de inte kan grunda rättigheter och skyldigheter för enskilda med mindre de har genomförts i nationell lagstiftning.

Både rambeslut och beslut på tredje pelarens område har karaktär av mellanstatliga överenskommelser och medför en folkrättslig förpliktelse för Sverige att vid behov genomföra de åtgärder som krävs för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt. Detta innebär att regeringens befogenhet att ingå sådana överenskommelser begränsas av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF. Enligt första stycket i detta stadgande får regeringen inte ingå en för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta. Enligt tredje stycket får regeringen inte heller ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen är av större vikt.

Bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF tolkades tills helt nyligen på det sättet att det inte var möjligt för regeringen att inhämta riksdagens godkännande av något annat förhandlingsresultat än det färdigförhandlade avtalet. Denna tolkning utgick från det traditionella mellanstatliga samarbetet där internationella överenskommelser färdigförhandlas och, i de fall riksdagens godkännande krävs, vanligtvis undertecknas med förbehåll för ratifikation. Först därefter inhämtas riksdagens godkännande. Den internationella överenskommelsen ingås sedan av regeringen genom ett beslut om ratifikation och den svenska staten blir folkrättsligt bunden av överenskommelsen genom att överlämna sitt ratifikationsinstrument till den depositarie som har utsetts i överenskommelsen.

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 av 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 först då – efter omröstningen

i rådet – som beslutet är färdigförhandlat. Detta får till följd att regeringen inte kan rösta för antagandet av ett beslut i andra eller tredje pelaren som kräver lagstiftning utan att riksdagen dessförinnan har godkänt det. Anledningen till detta är, som ovan har nämnts, att det uppstår en folkrättslig förpliktelse att införa den nödvändiga lagstiftningen i och med att regeringens representant röstar för beslutet i rådet. Riksdagens godkännande måste därför lämnas innan regeringen röstar för beslutet eftersom regeringen annars ställer riksdagen inför fullbordat faktum.

Under riksdagens behandling av regeringens proposition Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) beslöt konstitutionsutskottet att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lagändring. 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 i sitt yttrande på att rambesluten, till skillnad från exempelvis en konvention, inte kräver någon efterföljande ratifikation. Enligt Lagrådet innebar detta att regeringen inte kan delta i ett 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).

Justitiekommittén gav i sitt yttrande uttryck för samma inställning som Lagrådet. Utskottet anförde att regeringen bara borde ingå rambeslut och andra bindande beslut som avser frågor som inte skall beslutas av riksdagen respektive frågor där det redan finns en lagreglering som täcker beslutet (a. bet. s. 159).

Konstitutionsutskottet uttalade bl.a. att utskottet avsåg att följa utvecklingen beträffande rambesluten och bevaka att riksdagens inflytande över besluten tillgodosågs (a. bet. s. 127).

Riksdagens behandling av utkast till rambeslut

Vid behandlingen av regeringens proposition Sveriges tillträde till vissa internationella överenskommelser för bekämpande av penningförfalskning m.m. (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217) tog riksdagen för första gången ställning till hur ett rambeslut skall hanteras. I propositionen föreslog regeringen bl.a. att riksdagen skulle godkänna det inom EU upprättade utkastet till rambeslut om förstärkning av det straffrättsliga och övriga skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron. Av hänsyn till tidschemat inom EU lades inte något förslag till lagstiftning fram utan regeringen aviserade att den hade för avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Justitiekommittén konstaterade i sitt betänkande att rambeslutet torde medföra att svensk lagstiftning måste ändras i vissa avseenden (bet. 1999/2000:JuU20 s. 6). Utskottet anförde att det inte kunde se några avgörande skäl mot att riksdagen godkänner ett utkast till rambeslut och först därefter fattar beslut om den lagstiftning som nödvändiggörs av beslutet. Enligt utskottet måste det anses att regeringen ingår den för riket bindande internationella överenskommelsen med riksdagens godkännande om det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut överensstämmer med det beslut som sedan fattas av rådet. Utskottet framhöll att det endast är aktuellt att avvakta med lagstiftningen om det är påkallat av de tidsramar som gäller för EU:s antagande av rambeslutet. Rambeslutet

godkändes av riksdagen den 18 maj 2000 och antogs av EU:s ministerråd för rättsliga och inrikes frågor den 29 maj 2000 (2000/383/RIF).

Riksdagen har härefter godkänt ytterligare två utkast till rambeslut. Det ena gäller penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott (prop. 2000/2001:58, bet. 2000/2001:JuU17, rskr. 2000/2001:156). Utkastet godkändes av riksdagen den 14 mars 2001 och antogs av ministerrådet för rättsliga och inrikes frågor den 26 juni 2001 (2001/500/RIF). Det andra utkastet till rambeslut gäller förstärkning av den straffrättsliga ramen för bekämpande av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (prop. 2001/02:37, bet. 2001/2002:SfU6, rskr. 2001/2002:71). Det har ännu inte antagits av ministerrådet. Inte i något av dessa fall lade regeringen fram förslag till lagstiftning, bl.a. eftersom lagstiftningsbehovet behöver övervägas ytterligare.

I andra pelaren har det hittills fattats ett beslut som har gett upphov till ändring av den svenska lagstiftningen på området. Det rör sig om 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 dock inte att regeringen förpliktade 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 (se prop. 2000/2001:9, bet. 2000/2001:UU3, rskr. 2000/2001:49).

5.2.2 Förslag som gäller riksdagens godkännande av internationella överenskommelser inom ramen för samarbetet i EU

Regeringens förslag: Av regeringsformen skall uttryckligen framgå att riksdagen kan godkänna en internationell överenskommelse som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen 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 beslut har fattats av ministerrådet, kräver riksdagens godkännande.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Domstolsverket* och *Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet*, tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. *Kammarrätten i Jönköping* anser att förslaget är oklart vad gäller tidpunkten för riksdagens godkännande. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det ytterligare bör övervägas om ett system med förhandsgodkännande kan kombineras med någon typ av riksdagskontroll i efterhand. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* anser att frågan bör analyseras mer utförligt innan beslut om proposition fattas. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att förslaget bör av-

visas och anför att riksdagen bör slå vakt om sin ställning som folkets främsta företrädare. Enligt fakultetsnämnden bör riksdagen inte 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.

Skälen för regeringens förslag: Som har framgått ovan tolkades 10 kap. 2 § RF tidigare så att riksdagens godkännande endast kunde avse en färdigförhandlad överenskommelse. Riksdagen har emellertid nu funnit att det inte finns något som hindrar att den godkänner ett utkast till överenskommelse. Härigenom måste riksdagens roll i EU-samarbetet anses ha stärkts 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 remissinstansernas uppfattning att det av regeringsformen uttryckligen bör framgå att riksdagen kan godkänna en överenskommelse trots att den inte föreligger i slutligt skick. Som utredningen har konstaterat inskränker sig behovet av grundlagsändring i denna del till överenskommelser som träffas inom ramen för samarbetet i andra och tredje pelaren. Detta följer av att riksdagen redan i samband med Sveriges anslutning till EU överlät beslutanderätt till EG på området för första pelaren. Det finns heller inget behov av grundlagsändring när det gäller annat internationellt samarbete.

Som tidigare har nämnts är beslut i andra och tredje pelaren i teknisk mening inte färdigförhandlade förrän de har antagits av ministerrådet. Ett utkast till t.ex. rambeslut kan alltså komma att ändras ända fram till dess att det slutligen antas. I två av de utkast till rambeslut som riksdagen hittills har godkänt gjordes ändringar under ett sent skede av förhandlingarna. I det ena fallet kom medlemsstaterna överens om att rambeslutet skulle omfatta Gibraltar samt att medlemsstaterna skulle sätta i kraft de åtgärder som var nödvändiga för att följa rambeslutet senast ett år efter att det antagits. Regeringen upplyste i propositionen om godkännandet av utkastet att det i rådet träffats en överenskommelse om ovan nämnda ändringar och att dessa ännu inte influerat i texten (prop. 1999/2000:85). Innan utskottsbehandlingen var avslutad överlämnade regeringen den nya versionen av utkastet till riksdagen. I det andra fallet genomgick utkastet till rambeslut en språkgranskning varvid vissa språkliga justeringar gjordes. Vidare ändrades artikelnumreringen. Också i detta fall upplyste regeringen i propositionen om att vissa mindre ändringar i utkastet kunde väntas (prop. 2000/01:58) samt överlämnade det justerade utkastet till riksdagen innan handläggningen där hade avslutats.

I båda dessa fall kom medlemsstaterna alltså överens om ändringarna i sådan tid att riksdagen hann ta ställning till dem. Det kan emellertid inte uteslutas att ett utkast kan komma att ändras också efter det att riksdagen har lämnat sitt godkännande men innan det har antagits av ministerrådet.

Riksdagens godkännande bör naturligtvis 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 lämnade riksdagsgodkännandet. En annan ordning skulle 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. Ett sådant system framstår som otympligt och mindre väl anpassat till samarbetet inom EU. Som Författningsutredningen har föreslagit bör regeringen under konstitutionellt ansvar få avgöra om en ändring i ett utkast till överenskommelse är av sådant slag att riksdagens godkännande på nytt måste inhämtas. Att exemplifiera vilken typ av ändringar det kan vara fråga om låter sig inte göras, men viss ledning kan hämtas från ändringarna som gjordes i utkast till de rambeslut som riksdagen hittills har godkänt.

Kammarrätten i Jönköping har anfört att den anser att förslaget är oklart vad gäller tidpunkten för riksdagens godkännande. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att riksdagens godkännande normalt inte bör inhämtas 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 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 vill regeringen framhålla att bestämmelserna i 10 kap. riksdagsordningen om samverkan mellan riksdag och regering i EU-frågor – som regeringen nu föreslår skall flyttas till 10 kap. 6 § RF (se avsnitt 5.4.2) – 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 även informella samråd med berört utskott. Skyldigheten för regeringen att informera och samråda gäller för hela EU-samarbetet, alltså även beträffande överenskommelser i andra och tredje pelaren. Även om regeringen 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. Konstitutionsutskottet har t.ex. uttalat 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 (bet. 1996/97:KU2 s. 28). Till detta kommer att regeringen 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.

Reglerna om regeringens informations- och samrådsskyldighet borgar således 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.

Slutligen vill regeringen med anledning av vad Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anfört om att det ytterligare bör över-

vägas om ett system med förhandsgodkännande kan kombineras med någon typ av riksdagskontroll i efterhand, framhålla följande.

Inte i någon av de propositioner om godkännande av utkast till rambeslut som har nämnts ovan har regeringen lagt fram några förslag till lagstiftning utan har aviserat att den avser att återkomma med sådana förslag inom viss tid. I det ena fallet var anledningen främst behovet av att inom EU snabbt få till stånd ett antagande av rambeslutet och i de två andra fallen behöver lagstiftningsbehovet övervägas ytterligare. 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. Genom detta förfarande ges riksdagen 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 bestämmelserna i 10 kap. RO om regeringens informations- och samrådsskyldighet med riksdagen i EU-frågor samt bestämmelserna i 12 kap. RF om riksdagen kontroll av regeringen, tillräckliga möjligheter att i efterhand kontrollera regeringens agerande.

5.3 Överlåtelse av beslutanderätt

5.3.1 Bakgrund

För att Sverige skulle kunna ansluta sig till EU krävdes en ändring av regeringsformen som innebar att riksdagens möjligheter att överlåta beslutanderätt utökades. Efter ett omfattande utredningsarbete föreslog regeringen en på medlemskap i EU särskilt inriktad regel i 10 kap. 5 § första stycket RF (SOU 1993:14, Ds 1993:36, prop. 1993/94:114). Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 december 1994 (bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24).

Enligt 10 kap. 5 § första stycket RF kan riksdagen överlåta beslutanderätt till EG. Som enda uttrycklig förutsättning gäller att EG har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i 2 kap. RF och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av förarbetena (bet. 1993/94:KU21 s. 27) framgår emellertid att beslutsbefogenheter inte utan grundlagsändring får överlåtas i sådan omfattning att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Konstitutionsutskottet uttalade i lagstiftningsärendet att sådan överlåtelse inte heller kan omfatta beslutanderätt som berör andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade därvid särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick.

Att 10 kap. 5 § första stycket RF pekar ut EG – och inte EU – som mottagare av beslutsbefogenheter motiverades i förarbetena med att det inom ramen för EU endast är till EG som överlåtelse av beslutanderätt kan komma i fråga. Det övriga samarbete som sker inom unionen är av rent mellanstatlig karaktär (prop. 1993/94:114 s. 32).

Som tidigare har nämnts (avsnitt 5.2.1) utvecklades samarbetet inom EU genom Amsterdamfördraget. I andra pelaren ändrades t.ex. systemet för beslutsfattande så att beslut i vissa fall skall fattas med kvalificerad majoritet, dock med behållande av medlemsstaternas vetorätt. I tredje pelaren infördes nya beslutsformer och EG-domstolen fick behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende giltigheten och tolkningen av rambeslut och beslut, tolkningen av konventioner samt giltigheten och tolkningen av genomförandeåtgärder.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian Amsterdamfördraget EU:s regeringskonferens 1996–1997 (Ds 1997:64) påpekade Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet att gränsen mellan de Europeiska gemenskaperna och den Europeiska unionen som helhet med tiden suddas ut och att det därför finns skäl att förbereda en ändring av 10 kap. 5 § RF av innebörd att hänvisningen till Europeiska gemenskaperna byts ut. Som tidigare har nämnts inhämtade konstitutionsutskottet under riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om godkännande av Amsterdamfördraget (prop. 1997/98:58) Lagrådets yttrande över förslaget till lagändring. I yttrandet sade sig Lagrådet dela den uppfattning som Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet gett uttryck för, nämligen att utvecklingen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet.

Efter Amsterdamfördraget har ännu ett nytt fördrag, Nicefördraget, förhandlats fram. Genom Nicefördraget har samarbetet inom EU utvecklats ytterligare, bl.a. genom att möjligheterna att fatta beslut med kvalificerad majoritet i andra pelaren har ökat (prop. 2001/02:8).

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian Nicefördraget EU:s regeringskonferens 2000 (Ds 2001:29) ifrågasatte Justitiekanslern om inte de nya möjligheterna att fatta beslut om internationella avtal med kvalificerad majoritet (artikel 24 i Unionsfördraget) innebär en överlåtelse av regeringens traktatmakt och därmed överlåtelse av beslutanderätt till EU. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekade i sitt remissyttrande att Nicefördraget bidrar till den pågående utvecklingen av unionssamarbetet mot en mindre strikt uppdelning mellan pelarna. Fakultetsnämnden fann därför att det skulle vara lämpligast om ratifikationen av Nicefördraget kunde anstå till dess att Författningsutredningens föreslagna grundlagsändring hunnit genomföras.

5.3.2 Förslag till ändring av regeringsformens bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt till EG

Regeringens förslag: Regeringsformens bestämmelse om överlåtelse av beslutanderätt till EG ändras så att beslutanderätt som inte rör principerna för statskicket kan överlåtas inom ramen för samarbete i Europeiska unionen. Liksom tidigare förutsätter en överlåtelse att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det skydd som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Bland dessa finns *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Stockholms tingsrätt*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Kammarrätten i Sundsvall*, *Länsrätten i Stockholms län*, *Arbetsdomstolen* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*. *Svea hovrätt* ifrågasätter om utredningens lagförslag på ett tillfredsställande sätt återspeglar vad uttrycket ”statsskicket grunder” anses innefatta. Enligt hovrätten framstår det också som tveksamt om uttrycket ”som inte rör principerna för statsskicket” är lämpligt att använda för att uttrycka gränserna för det överlåtbara området. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* förordar att det i lagtexten tydliggörs att det rättighetsskydd som utgör gränsen för överlåtelsen inte bara omfattar regeringsformen och Europakonventionens rättigheter utan också tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att det föreslagna tillägget gällande ”principerna för statsskicket” är mindre lämpligt och inte kan tillstyrkas. *Kammarrätten i Jönköping* ifrågasätter behovet av den föreslagna ändringen. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* anser att frågan bör analyseras mer utförligt innan beslut om proposition fattas. *Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* avstyrker förslaget eftersom det enligt fakultetsnämnden leder till fortsatt marginalisering av riksdagen och en uttunning av folkstyret.

Skälen för regeringens förslag

Överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för samarbete i EU

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 beslutsbefogenheter med anledning av medlemskapet i EU.

Som ovan har framgått har det dock alltsedan Amsterdamfördragets tillkomst framförts synpunkter på att utvecklingen inom EU gått mot en mindre strikt uppdelning mellan pelarna och att lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF borde ses över. Även Författningsutredningen har konstaterat att fördragsutvecklingen på flera olika sätt gått mot en mindre strikt uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unions-samarbetet. Denna uppfattning delas av t.ex. den Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet som anför att det synes allt svårare att göra någon principiell skillnad mellan det rättssamarbete som sker inom ramen för första respektive tredje pelaren. Även Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet framhåller att det mot bakgrund av utvecklingen inom EU ter sig motiverat att ändra paragrafens lydelse. Författningsutredningen anser härutöver att de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med tillkomsten av 10 kap. 5 § första stycket RF inte

längre ger en fullt rättvisande bild av samarbetet i EU:s olika pelare (s. 244).

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 anledning att utgå från att denna utveckling kommer att fortsätta och att samarbetet härigenom kommer att förändras. Regeringen vill särskilt peka på att medlemskapsförhandlingar har inletts med tio länder i Central- och Östeuropa samt dessutom med Cypern och Malta. Härutöver har Turkiet erkänts status som kandidatland, men medlemskapsförhandlingar med detta land har inte inletts.

Det går inte att förutse hur samarbetet i unionen i framtiden kommer att se ut men det ligger nära till hands 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 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. Som exempel kan nämnas att de under hösten 2001 utförda terrordåden i USA ställer höga krav på ett effektivt och samlat agerande från EU:s sida när det gäller terroristbekämpning. Mycket talar för att dessa krav i framtiden kan komma att bli ännu större.

Vidare har medlemsländerna kommit överens om att en ny konferens 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.

Härutöver har riksdagen nyligen anfört att regeringen med all kraft bör verka för att EU skall tillträda Europakonventionen (bet. 2000/01:KUU1, rskr. 2000/01:200). För närvarande finns inte någon formell möjlighet varken för EG eller EU att ansluta sig till Europakonventionen. En sådan anslutning kräver fördragsändringar, bl.a. för att relationerna mellan EG-domstolen i Luxemburg och Europadomstolen i Strasbourg skall klaras ut.

Det är angeläget att Sverige även i fortsättningen kan följa med och ta en aktiv del i EU:s utveckling. Som har framgått kan redan nu förutses att samarbetet inom den närmsta framtiden kommer att förändras bland annat genom konferensen år 2004 och genom den förestående utvidgningen. Det framstår som sannolikt att förändringarna 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. Som har nämnts ovan kommer även en anslutning till Europakonventionen att kräva fördragsändringar. Det kan inte uteslutas att även dessa ändringar 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 att grundlagsbestämmelsen, som är av central konstitutionell betydelse, inte bör vara utformad på ett sådant sätt att återkommande tolkningsproblem uppstår. I de 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 ramarna för det som faktiskt är möjligt att överlåta. Även om det enligt regeringens uppfattning står helt klart att de ändringar som har gjorts genom Nicefördraget inte innebär att beslutanderätt överlåts till EU – utan endast till EG – är det av allmänna och principiella skäl inte tillfredsställande att det alls har kunnat ifrågasättas om Nicefördraget 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.

Förutsättningar för överlåtelse av beslutanderätt

Författningsutredningen har föreslagit att ytterligare en uttrycklig förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt skall införas i bestämmelsen, nämligen att beslutanderätten inte rör principerna för statskicket. Förslaget har ifrågasatts av flera remissinstanser. Regeringen utvecklar i det följande sin syn på frågan.

Regeringsformens bestämmelser om statskickets grunder sätter en gräns för vilka ytterligare beslutsbefogenheter som utan grundlagsändring kan överlåtas till ett mellanfolkligt samarbete. Regeringsformen återspeglar och vilar nämligen på det förhållandet att det egna landet är en suverän stat med ett demokratiskt statskick. Detta klargörs redan i dess första kapitels första paragrafs första mening där det stadgas att ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”. Denna princip om folksuveränitet sätter en gräns för utvecklingen av samarbetet i EU på så sätt att det skulle strida mot regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statskickets 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 alltså kräva omfattande grundlagsändringar (prop. 1993/94:114, s. 18).

Som ovan har nämnts har konstitutionsutskottet i förarbetena till 10 kap. 5 § första stycket RF anfört att det område som inte kan överlåtas med stöd av denna bestämmelse inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för statskicket 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 statskick och framhöll härvid offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utöver den förutsättning för överlåtelse av beslutanderätt som uttryckligen anges i 10 kap. 5 § första stycket RF finns det alltså ytterligare förutsättningar 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 utformas på det sätt som Författningsutredningen har föreslagit.

Regeringen vill här framhålla 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 rättighetsskydd motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen. Stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket RF är alltså en anvisning avsedd för lagstiftaren 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 överlåtelser fått kompetens att lagstifta och detta även om rättsakten skulle begränsa t.ex. en viktig princip i tryckfrihetsförordningen. Det är bara om en regel i en förordning eller ett direktiv skulle befinnas 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. Sådana situationer, som innefattar frågan om de beslutande organen inom EU har handlat utanför sin befogenhet, avgörs normalt sett av att frågan underställs EG-domstolen för avgörande.

Riksdagen beslutar om ytterligare överlåtelse av beslutanderätt

Till bemötande av vad Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har anfört om att förslaget leder till fortsatt marginalisering av riksdagen och en uttunning av folkstyret vill regeringen slutligen anföra följande.

Varken EG eller EU har kompetens att tilldela sig själva några beslutsbefogenheter. De saknar vad man ibland kallar kompetens-kompetens. Unionens organ har den kompetens som följer av de av medlemsstaterna beslutade fördragen och de kan inte tilldela sig själva några ytterligare kompetenser. För att t.ex. EG skall kunna tilldelas ytterligare beslutsbefogenheter krävs således att medlemsstaterna kommer överens om det i fördragsenlig ordning. Varje nytt fördrag måste ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser. För svenskt vidkommande gäller att riksdagen först måste fatta ett beslut om godkännande av det nya fördraget och därefter ytterligare ett beslut om överlåtelser i form av lagstiftning. Båda dessa beslut skall antas med den särskilda beslutsordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § första stycket RF. Det ligger således alltid i riksdagens hand att slutligt avgöra om ytterligare överlåtelse av beslutanderätt skall ske. Härtill kommer att vad som överlåts bestäms av innehållet i de fördrag enligt vilka överlåtelse sker. Det är därför i princip möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse beslutas överblicka och förutse vilka beslutsbefogenheter som överlåts.

Det bör också framhållas att det nu aktuella förslaget inte innebär någon utvidgning av det överlåtbara området utan endast innebär att mottagaren av beslutanderätten ändras.

5.4.1 Bakgrund

I samband med Sveriges anslutning till EU infördes i RO bestämmelser som reglerar samverkan mellan riksdagen och regeringen i frågor som rör EU (prop. 1994/95:19, 1994/95:TK1, bet. 1994/95:KU22, rskr. 1994/95:65 och 66). Bestämmelserna var till en början spridda på olika ställen i RO men samlades genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 i ett nytt 10 kap. (bet. 1996/97:KU2, rskr. 1996/97:74, 75 och 76). Enligt 10 kap. 1 § RO skall regeringen bl.a. fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen och enligt 10 kap. 4 § RO skall riksdagen, för samråd med regeringen i frågor som gäller Europeiska unionen, inom sig tillsätta en nämnd för Europeiska unionen (EU-nämnden). Även utskotten har en central roll som samrådsorgan.

Frågan om huruvida regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor bör regleras i grundlag har övervägts vid flera tillfällen. Grundlagsutredningen inför EG, som förutsatte att informations- och samrådsplikten skulle komma till uttryck i RO, anförde att det sedan ytterligare erfarenheter vunnits av EG-samarbetet kunde övervägas om informations- och samrådsplikten borde framgå av regeringsformen (SOU 1993:14, s. 243). Vidare 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. Samtliga riksdagspartier var representerade i referensgruppen som i juni 2000 lämnade en slutrapport till kommittén.

Referensgruppen anförde i slutrapporten att bestämmelserna om samverkan mellan riksdag och regering är av mycket stor betydelse för möjligheterna för riksdagen att påverka utvecklingen inom de områden som samarbetet i EU avser. Referensgruppen anförde vidare 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. Ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha i dessa frågor är, enligt referensgruppen, 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. Enligt referensgruppen syftade förslaget inte heller till att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mel-

lan riksdag och regering i EU-frågor. Riksdagskommittén, som enhälligt ställde sig bakom referensgruppens förslag, överlämnade genom talmanen frågan till regeringen.

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

5.4.2 Förslag till grundlagsreglering av regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor

Regeringens förslag: I regeringsformen 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. Vidare föreskrivs att närmare bestämmelser om hur informations- och samrådsskyldigheten skall fullgöras meddelas i riksdagsordningen.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. *Länsrätten i Stockholms län* anser dock att förslaget inte kan genomföras med mindre en analys därav ger vid handen att det inte uppstår hinder från kompetensfördelningssynpunkt. *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* anser att frågan bör analyseras mer utförligt innan beslut om proposition fattas.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar uppfattningen att det finns ett värde i att det införs en bestämmelse i regeringsformen om regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor. Att denna samverkan mellan riksdag och regering grundlagsfäst är, som referensgruppen har framhållit, ett sätt att markera den starka ställning som riksdagen bör ha när det gäller dessa frågor.

Vad gäller den nya bestämmelsens placering i 10 kap. RF är regeringen av samma uppfattning som Författningsutredningen. Bestämmelsen bör alltså placeras som ett nytt första stycke i 6 § där Utrikesnämndens roll regleras. På så sätt samlas reglerna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i en enda paragraf.

Med anledning av vad Länsrätten i Stockholms län och Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet har anfört vill regeringen framhålla att förslaget i sig inte innebär någon ändring av de nu gällande reglerna i RO utan är ett sätt att markera frågans vikt. Förslaget syftar inte heller till att ändra den praxis som har utvecklats i förhållandet mellan riksdag och regering i EU-frågor.

Som Författningsutredningen har funnit bör det faktum att vårt land har betydelsefulla relationer inte bara med andra stater utan också med ett betydande antal mellanfolkliga organisationer komma till uttryck genom att rubriken till 10 kap. RF ändras så att den i fortsättningen lyder ”Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer”.

Regeringens förslag: Riksdagsordningen ändras som en följd av att den skyldighet för regeringen att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor som hittills har reglerats i riksdagsordningen, nu föreslås bli reglerad i regeringsformen.

Författningsutredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Förslaget är en följd av förslaget till ny bestämmelse i 10 kap. 6 § första stycket RF.

6 Lagrådets sammansättning

6.1 Reglerna om lagrådet

Reglerna om Lagrådet finns i 8 kap. 18 § RF och i lagen (1979:368) om Lagrådet. I regeringsformen anges att det skall finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag och att domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten skall ingå i Lagrådet. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller av ett riksdagsutskott enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen. I regeringsformen anges vidare vilka lagförslag som bör granskas av Lagrådet och vad granskningen skall avse. Slutligen framgår att närmare bestämmelser om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning meddelas i lag. Lagen (1979:368) om Lagrådet reglerar samtliga administrativa och organisatoriska frågor som rör Lagrådet och dess verksamhet. Lagen styr Lagrådets konkreta arbetsförhållanden och är förhållandevis detaljerad.

Av 8 kap. 18 § RF framgår att domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten skall ingå i Lagrådet. Den närmare sammansättningen framgår av reglerna i lagen (1979:368) om Lagrådet. Lagrådet består av minst en och högst fyra avdelningar. Det är regeringen som bestämmer om Lagrådet skall bestå av mer än en avdelning (1 §). Justitieråd och regeringsråd, sammanlagt högst nio vid ett och samma tillfälle, tjänstgör i Lagrådet (2 § första stycket). Vid behov kan även annan lagfaren person förordnas att tjänstgöra som ledamot (2 § andra stycket). Varje avdelning består av tre eller – om det finns särskilda skäl vid behandling av ett visst ärende – fyra ledamöter. I en avdelning skall det ingå både justitieråd och regeringsråd (3 §). Det är regeringen som bestämmer hur många justitie- och regeringsråd som skall arbeta i Lagrådet och hur de skall tjänstgöra på avdelningarna (4 §). De båda högsta domstolarna avgör själva vilka domare som skall vara ledamöter i Lagrådet och vilken avdelning de skall tillhöra. Andra lagfarna ledamöter än aktiva domare i de högsta instanserna, utses av regeringen.

6.2 Regeringens beslut i administrativa frågor om Lagrådet

Prop. 2001/02:72

Det är regeringen som fattar de administrativa och organisatoriska beslut som behövs för Lagrådets verksamhet, t.ex. hur många avdelningar av Lagrådet som behöver vara i tjänst och hur avdelningarna skall vara sammansatta. Regeringskansliet samlar för detta ändamål löpande in uppgifter om planerade och pågående lagrådsremisser. Uppgifterna ligger sedan till grund för regeringens beslut om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning under lagrådsperioden. En lagrådsperiod sträcker sig över två år från och med Högsta domstolens höstsession under år med udda slutsiffra (6 §). Normalt fattas det grundläggande regeringsbeslutet om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning i början av juni det år som den nya lagrådsperioden inleds. Bedömning av arbetssituationen i Lagrådet sker därefter löpande för att kontrollera att tillgången till laggranskning skall motsvara behovet vid varje givet tillfälle.

6.3 Lagrådets arbetsbelastning

Under åren 1990–2000 har Lagrådet fått 1000 remisser för laggranskning. Det motsvarar ett genomsnitt på 91 remisser per år. Antalet remisser skiftar mycket mellan åren. År 1990 kom exempelvis 62 remisser till Lagrådet medan 107 remisser registrerades under 1998. År 2000 var antalet remisser 91. Det finns ingenting som tyder på att behovet av laggranskning kommer att minska i framtiden, varken i fråga om antalet remisser eller lagtexternas komplexitet. Det står också klart att laggranskningen i dag berör aspekter av juridiken, till exempel Sveriges åtaganden på grund av EU-medlemskapet, som inte var aktuella för några år sedan.

Mängden arbete i Lagrådet varierar kraftigt under lagrådsperioden. Arbetsbelastningen är störst i anslutning till riksdagens så kallade stoppdagar. Med stoppdagar avses den dag en proposition senast skall vara lämnad till riksdagen för att vara färdigbehandlad vid en viss tidpunkt (jfr 3 kap. 3 § riksdagsordningen). Arbetstopparna medför ofta att regeringen tillsätter en, någon gång två, extra lagrådsavdelningar för att arbetet skall klaras av i tid. För varje extra avdelning tas ytterligare minst ett justitieråd från Högsta domstolen och ett regeringsråd från Regeringsrätten i anspråk för laggranskningen. Det innebär att arbetsbelastningen i Lagrådet får direkta återverkningar för arbetssituationen i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

6.4 Dimensioneringen av Högsta domstolen och Regeringsrätten

Verksamheten i Lagrådet påverkas av reglerna om Högsta domstolens och Regeringsrättens sammansättning och av domförhållningarna för dessa domstolar. Högsta domstolen består av 16 ledamöter eller det högre antal som behövs, 3 kap. 4 § rättegångsbalken. Hösten 2001 arbetar 16 justitieråd i Högsta domstolen. Regeringsrätten består av 14 regeringsråd

eller det högre antal som behövs, 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Antalet regeringsråd hösten 2001 är 18.

2000 års lagrådsutredning har gjort en genomgång av de reformer som har föranlett en ändrad dimensionering av Högsta domstolen och Regeringsrätten sedan tillkomsten av Lagrådet år 1909 (SOU 2001:37 s. 14–18). Reglerna har sedan 1974 varit utformade som minimiregler, ett visst antal råd eller det högre antal som av särskilda skäl behövs. Kravet på att det skulle finnas särskilda skäl för att ha fler ledamöter i de högsta domstolarna avskaffades 1994.

Antalet justitieråd och regeringsråd har minskat sedan tillkomsten av den nu gällande lagen (1979:368) om Lagrådet. Lagens tillkomst föranledde i sig inte någon ändring av reglerna om antalet ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Antalet ledamöter i Högsta domstolen skulle uppgå till 22 eller det högre antal som av särskilda skäl bedömdes nödvändigt. Minimiantalet regeringsråd skulle vid samma tidpunkt uppgå till 18. Från 1970-talet och fram till i början av 1990-talet var antalet ledamöter i Högsta domstolen normalt 25. Därefter minskades antalet till 22 ledamöter. År 1994 minskades minimiantalet till 20 och 1996 till 16 ledamöter. Minimiantalet regeringsråd utgjordes vid tillkomsten av den nu gällande lagen (1979:368) om Lagrådet av 18 ledamöter. 1996 minskades minimiantalet till 14 ledamöter.

Antalet domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten har under senare år alltså successivt minskat, både när det gäller minimibestämmelserna i lagtexten och när det gäller det faktiska antalet tjänstgörande ledamöter. Minskningarna beror i stor utsträckning på ändrade domförhållningsregler.

6.5 Lagrådets förankring i Högsta domstolen och Regeringsrätten

Ända sedan tillkomsten av 1809 års regeringsform har domarna i Högsta domstolen granskat nya lagar. När Regeringsrätten inrättades 1909 fick också den nya domstolen bidra med ledamöter till Lagrådet. Sedan tillkomsten av Lagrådet 1909 har utgångspunkten varit att laggranskningen skall skötas av domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Det var inte förrän 1965 som det blev möjligt att förordna någon annan ”lagfaren, skicklig och oväldig person” till Lagrådet (prop. 1964:140 s. 83).

Lagrådets sammansättning 1990–2000

Under perioden 1990–2000 arbetade sammanlagt 23 justitieråd och 17 regeringsråd i Lagrådet under längre eller kortare tid. Under samma period arbetade vid skilda tillfällen fem före detta justitieråd och åtta före detta regeringsråd i Lagrådet enligt regeringens förordnanden. Ytterligare fyra personer som inte var aktiva domare deltog i arbetet.

Sammantaget innehöll samtliga tjänstgörande lagrådsavdelningar utom Lagrådets första avdelning under perioden 1990–2000 en före detta domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten eller annan utomstående

jurist. Lagrådets första avdelning var sammansatt av enbart aktiva justitie- och regeringsråd ända fram till hösten 1999 då en ny lagrådsperiod inleddes med pensionerade justitieråd som ordförande på både första och andra avdelningen.

Under 1990–2000 har Lagrådet bestått av maximala fyra avdelningar under sammanlagt åtta sammanhängande perioder. Vid 21 sammanhängande arbetsperioder eller under 1052 dagar har Lagrådet arbetat på tre avdelningar, i allmänhet i anslutning till arbetstoppar under våren och hösten (jfr SOU 2001:37 s. 18 och 19). Under övrig tid har Lagrådet tjänstgjort på två avdelningar med undantag för fyra perioder 1994–1996 (om sammanlagt sex månader) då Lagrådet arbetade på en avdelning.

6.6 Lagrådets sammansättning i framtiden

Regeringens förslag: Pensionerade domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten skall i princip likställas med aktiva domare i de båda högsta domstolarna när det gäller tjänstgöring i Lagrådet. Utgångspunkten skall 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. Regeringsformen skall ändras i enlighet med detta.

2000 års lagrådsutrednings förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Tolv av tretton remissinstanser har yttrat sig om ändringen i regeringsformen. Av dessa tillstyrker åtta den föreslagna grundlagsändringen eller har ingenting att invända mot den. Dessa instanser är *Högsta domstolens ledamöter, Regeringsrättens ledamöter, Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Göteborg, Domstolsverket, Justitiekanslern, Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet och Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* uppger att de inser behovet av att bredda rekryteringsbasen och att förslaget under sådana omständigheter framstår som den bästa lösningen: Kompetensen kan upprätthållas samtidigt som Lagrådets auktoritet inte riskerar att gå förlorad. *Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet* menar att ändringen är väl förenlig med principen om en kvalificerad och oberoende granskning. Institutionen framhåller att minskningen av Lagrådets anknytning till de två högsta domstolarna inte bör gå längre än vad utredningen föreslår. Utöver de åtta instanser som tillstyrker förslaget eller inte har något att invända mot det, uppger en instans, *Sveriges Domareförbund*, att det inte har något i sak att invända mot förslaget. Förbundet menar dock att lagtexten måste ges en klarare utformning och att kravet på att minst en aktiv ledamot från de högsta domstolarna skall tjänstgöra på varje avdelning skall skrivas in i grundlagen. En remissinstans, *Sveriges advokatsamfund*, avstyrker ändringen och hänvisar till att Lagrådets formella auktoritet inte får urholkas. Två instanser, *Hovrätten för Nedre Norrland* och *Malmö tingsrätt*, är kritiska till förslaget och menar att principen om representantskap i Lagrådet för aktiva domare från Högsta domstolen och

Regeringsrätten bör upprätthållas. *Hovrätten för Nedre Norrland* förordar i stället att antalet domare i de högsta instanserna skall utökas. *Malmö tingsrätt* anser att resurser från de högsta domstolarna bör frigöras genom att hovrätter och kammarrätter får avgöra frågor om prövningstillstånd för mål till de högsta domstolarna.

Skälen för regeringens förslag

Lagrådets arbetsbörda

Lagrådsgranskningen är en viktig del av lagstiftningsarbetet. Lagrådets arbetsbörda har inte minskat, vare sig kvantitativt eller till ärendenas svårighetsgrad. Det finns heller ingenting som tyder på att behovet av laggranskning kommer att bli mindre i framtiden. Utredningens redogörelse tyder snarare på att antalet ärenden som remitteras till Lagrådet blir allt fler och att frågorna ofta är tekniskt komplicerade. Det ökande internationella samarbetet och medlemskapet i EU ger också upphov till nya frågeställningar där Lagrådet behöver höras. Utgångspunkten för regeringens förslag är, i likhet med utredningens, att Lagrådets kapacitet och standard skall bibehållas. Antalet domare vid de högsta domstolarna har enligt vad som redovisas i avsnitt 2.3. under senare år successivt minskats. Utrymmet för att använda aktiva justitieråd och regeringsråd för verksamhet utanför domstolarna har därför minskat. För att lagrådsgranskningen skall kunna bibehållas med nuvarande standard och kapacitet utan att det går ut över den dömande verksamheten i de högsta domstolarna bör flera olika typer av insatser prövas. Bland annat måste en jämnare fördelning av Lagrådets arbetsbörda eftersträvas. Regeringen återkommer till den frågan vid behandlingen av 2000 års lagrådsutrednings slutbetänkande. Men även om det med förändrade rutiner skulle gå att åstadkomma någon utjämning av Lagrådets arbetsbörda under lagradsperioden, är detta inte tillräckligt för att förhindra de arbetstoppar som erfarenhetsmässigt infaller för Lagrådet i anslutning till riksdagens stoppdagar. Det blir då aktuellt för regeringen att förordna om att Lagrådet under en viss period skall tjänstgöra med en eller två extra avdelningar. För varje avdelning av Lagrådet som tas ut i tjänst krävs med nu gällande regler medverkan av ytterligare två aktiva domare från högsta instans, en från Högsta domstolen och en från Regeringsrätten.

Tillgängliga ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten för tjänstgöring i Lagrådet

De högsta domstolarna är dimensionerade med hänsyn till tjänstgöringen i Lagrådet. Redovisningen i avsnitt 6.4 visar att det finns en ambition att minska antalet ledamöter i Högsta domstolen och Regeringsrätten, kanske främst genom domförhållsreformer. Vid reformeringen av reglerna om dimensioneringen av de högsta domstolarna har hänsyn tagits till att även lagrådsgranskningen skall kunna fullgöras tillfredsställande. I samband med den senaste ändringen av minimiantalet ledamöter för Högsta domstolen och Regeringsrätten påpekade regeringen att antalet ledamöter

i dessa domstolar har betydelse också för Lagrådets granskning av lagförslag. I propositionen betonades vikten av att på bästa sätt hushålla med Högsta domstolens och Regeringsrättens resurser så att fler domare inte tas i anspråk än vad som oundgängligen krävs med hänsyn till lagstiftningsarbetet. Å andra sidan, vilket också framhölls, måste det finnas så många ledamöter i de båda domstolarna att man kan klara både den dömande och den laggranskande verksamheten (prop. 1995/96:116 s. 13).

Utredningen har jämfört antalet tillgängliga ledamöter för lagråds-tjänstgöring i de båda domstolarna vid olika tidpunkter. Man konstaterar att utrymmet för att använda aktiva justitie- och regeringsråd för verksamhet utanför domstolarna har minskat (SOU 2001:37 s. 21). Trots gällande bestämmelser om domförhet, skulle de högsta domstolarnas verksamhet påverkas negativt om fler domare togs ut för verksamhet i Lagrådet än vad som var fallet när undersökningen genomfördes (Lagrådet arbetade då i två avdelningar och sammanlagt fyra justitie- och regeringsråd tjänstgjorde). De senaste årens beredningsarbete i Regeringskansliet när det gäller de administrativa besluten om Lagrådets tjänstgöring, ger också bilden av att det inte alltid är lätt för de båda högsta domstolarna att förse Lagrådet med ledamöter. Detta gäller främst när ytterligare avdelningar inrättas för kortare perioder i samband med arbetstopparna inför riksdagens stoppdagar. Det råder inte något tvivel om att tjänstgöringen i Lagrådet här periodvis ger kännbara återverkningar på arbetssituationen i de båda högsta instanserna. Att problemen när det gäller bemanningen främst gäller tillfälliga arbetstoppar av förhållandevis kortvarig karaktär innebär att en permanent ökning av dimensionering av de högsta domstolarna – oavsett vilka andra aspekter som kan läggas på en sådan åtgärd – inte erbjuder någon bra lösning av problemet. I längden utgör en sådan åtgärd, som utredningen framhåller, inte heller någon god lösning om man vill bibehålla en rimlig proportion mellan de ledamöter som tjänstgör i dömande verksamhet och de som deltar i laggranskningen.

Före detta justitieråd och regeringsråd som resurser i Lagrådet

För lagstiftningsarbetet är det värdefullt att laggranskningen utförs av ledamöter med erfarenhet av arbetet i de högsta dömande instanserna. De argument som traditionellt framförts till stöd för en sådan ordning har alltså bärkraft. Den breda basen av ledamöter i Lagrådet bör också i fortsättningen vara ledamöter som representerar eller kan sägas representera Högsta domstolen och Regeringsrätten.

De pensionerade justitie- och regeringsråden har samma allmänna kvalifikationer som aktiva justitie- och regeringsråd. Om detta är också alla remissinstanser som kommenterat frågan överens. De före detta domarna har dessutom ännu större erfarenhet av dömande i högsta instans och har också regelmässigt tjänstgjort tidigare i Lagrådet. Under den tioårsperiod som utredningen har tittat närmare på, 1990–2000, har laggranskningsarbetet genomförts med hjälp av före detta ledamöter i de högsta domstolarna. Tillskottet har varit mycket värdefullt och några nackdelar med systemet kan inte redovisas. De svenska domarnas pensionsålder framstår också generellt som låg vid en internationell jämfö-

relse. 70 år är en gräns som förekommer i flera länder (jfr SOU 2001:37 s. 34 med hänvisning till SOU 1994:99 del A s. 85 f.).

Mycket talar för att före detta justitie- och regeringsråd bör kunna jämföras med aktiva domare i de högsta instanserna när det gäller tjänstgöring i Lagrådet. Redan 1977 års lagrådsutredning var inne på detta. De skäl som vid detta tillfälle framfördes och som talar mot en sådan reform kan dock fortfarande anses giltiga. Från principiell synpunkt – bottande i själva systemet med pensionsålder – framstår det som mindre lämpligt med en myndighetsorganisation som delvis bygger på att pensionerade befattningshavare frivilligt ställer upp och medverkar (Ds Ju 1977:10, Lagrådets ställning och uppgifter, s. 44). Regeringen anser trots detta att det finns utrymme för att vidga möjligheterna för de pensionerade justitie- och regeringsråden att delta i laggranskningsarbetet utan att de grundläggande principerna för Lagrådets sammansättning behöver överges. Lagrådsreformen 1979, som vilade på en allsidig belysning och genomgång av Lagrådets ställning och uppgifter, utgick ifrån att ledamöterna i Lagrådet skulle vara aktiva justitieråd eller regeringsråd. En utökad möjlighet att använda pensionerade justitie- och regeringsråd för tjänstgöring i Lagrådet bör i likhet med vad utredningen föreslår inte drivas längre än vad det praktiska behovet föranleder. Utgångspunkten bör därför alltså vara att aktiva domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten skall finnas på varje tjänstgörande lagrådsavdelning. Detta gäller alltså även när Lagrådet arbetar på flera avdelningar, då det i varje fall helst skall finnas en aktiv ledamot från Högsta domstolen och en från Regeringsrätten på varje avdelning. Undantag bör kunna göras bara när påfrestningarna för Högsta domstolen eller Regeringsrätten annars skulle bli alltför kännbara. Anlitandet av ett före detta justitie- och regeringsråd till Lagrådet förutsätter ett frivilligt åtagande från vederbörandes sida. Några garantier för medverkan av före detta domare i de högsta instanserna går av förklarliga skäl inte att få. Principen om att laggranskningen skall genomföras med en bred bas av aktiva domare i Lagrådet gäller alltså fortfarande.

Som en konsekvens av att före detta justitie- och regeringsråd i princip skall jämföras med aktiva domare i de högsta instanserna när det gäller tjänstgöring i Lagrådet, kommer bestämmelserna i 5 § lagen (1979:368) om Lagrådet i ett senare skede att bli föremål för diskussion. Där regleras vem som förordnar andra ledamöter än justitie- och regeringsråd att tjänstgöra i Lagrådet. Regeringen återkommer också till den frågan vid behandlingen av 2000 års lagrådsutrednings slutbetänkande.

Utformningen av bestämmelsen

I början av 1990-talet gjordes en ändring i regeringsformen som gjorde det möjligt för före detta domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten att tjänstgöra i sina domstolar (prop. 1990/91:66, bet. 1990/91:KU23, rskr. 1990/91:178, bet. 1991/92:KU2, rskr. 1991/92:3, SFS 1991:1502). I 11 kap. 1 § första stycket anges att i Högsta domstolen och Regeringsrätten får endast den tjänstgöra som är *eller har varit* ordinarie domare i domstolen. Vid tillkomsten av den bestämmelsen framhöll regeringen att endast justitieråd och regeringsråd som avgått med ålderspension borde komma i fråga (prop. 1990/91:66 s.8). Den begränsningen fastställdes

sedan i 3 kap. 4 § rättegångsbalken och 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Regeringen har övervägt om det skulle vara tillräckligt att i 8 kap. 18 § RF ange kravet på representation från Högsta domstolen och Regeringsrätten så, att den som är eller har varit domare i de högsta instanserna tjänstgör i Lagrådet. På det sättet skulle man få en viss likformighet med bestämmelsen i 11 kap. 1 § första stycket RF. Men eftersom det är angeläget att markera att huvudregeln om att minst en aktiv ledamot från vardera domstol skall delta i laggranskningsarbetet bibehålls oförändrad, anser regeringen dock, i likhet med utredningen, att undantag från den principen skall kunna göras bara när det finns *behov* av detta. Skrivningen i regeringsformen skall spegla detta.

För att säkerställa att den huvudprincip om justitierådets och regeringsrådets deltagande i laggranskningen inte urholkas, kan en särskild minimiregel om representation i Lagrådet diskuteras. En sådan regel skulle gå ut på att varje arbetande avdelning av Lagrådet måste innehålla minst en aktiv domare från Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Två remissinstanser, *Sveriges Domareförbund* och *Malmö tingsrätt*, har framfört att en sådan regel bör skrivas in direkt i grundlagen. I 8 kap. 18 § RF anges i sista meningen att närmare bestämmelser om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning meddelas i lag. I 3 § lagen (1979:368) om Lagrådet regleras frågan om Lagrådets sammansättning på avdelning. Där anges att det i en avdelning skall ingå såväl justitieråd som regeringsråd. En bestämmelse om minimirepresentation för justitie- eller regeringsråd på varje tjänstgörande avdelning av Lagrådet är otvivelaktigt en sådan fråga om sammansättning av Lagrådet som för närvarande regleras i 3 § andra stycket lagen (1979:368) om Lagrådet. Regeringen bedömer alltså 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 också övervägas om en formell övre åldersgräns skall införas för tjänstgöring i Lagrådet. På det sättet skulle ett tidsmässigt samband kunna upprätthållas med den aktiva domartjänsten samtidigt som man förhindrar att tjänstgöringen i Lagrådet får permanent karaktär. En sådan eventuell bestämmelse hör hemma i vanlig lag om Lagrådets tjänstgöring och sammansättning. Regeringen återkommer till dessa och andra frågor om Lagrådets tjänstgöring vid behandlingen av 2000 års lagrådsutrednings slutbetänkande.

7 Normgivningsfrågor på kulturmiljöområdet

Regeringens förslag: Området inom vilket regeringen, efter bemyndigande i lag, genom förordning kan meddela föreskrifter ändras genom att ett nytt ämnesområde, kulturmiljö, tillförs. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda föreskrifter till skydd för fasta fornlämningar och fornfynd. Överträdelse av föreskrifter eller bestämmelser till skydd för fasta fornlämningar och fornfynd sanktioneras genom straff.

Kulturarvsutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter utredningens slutsats att nuvarande 2 kap. 9 § kulturminneslagen avser normföreskrifter. *Riksantikvarieämbetet* och *Egendomsnämnden i Luleå stift* tillstyrker eller har ingen erinran.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen (RF) skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter tillhör det obligatoriska lagområdet, och riksdagen får inte delegera föreskrifträtten på detta område.

Enligt 8 kap. 3 § RF skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Beträffande sådana offentlighetsrättsliga föreskrifter är det möjligt att delegera föreskrifträtten i de fall som anges i 8 kap. 7 § RF. Motsvarande gäller enligt 8 kap. 5 och 7 §§ beträffande föreskrifter om kommunernas befogenheter och åligganden.

I 8 kap. 7 § RF räknas alltså de olika områden upp inom vilka möjlighet till delegering finns. Det urval som gjordes i samband med lagrummets tillkomst har visat sig otillräckligt och bestämmelsen har under åren kompletterats på flera punkter. Lagrummet är förhållandevis allmänt hållet och förutsätter att det i varje enskilt lagstiftningsärende tas närmare ställning till det berörda bemyndigandets omfattning. Om riksdagen utnyttjar sin rätt till delegering till regeringen, kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § RF medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Riksdagen kan dock inte delegera en befogenhet att meddela föreskrifter direkt till en myndighet lydande under regeringen eller till kommuner.

Enligt 2 kap. 9 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (kulturminneslagen) får länsstyrelsen meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning. Föreskrifterna får avse inte bara själva fornlämningen och området som hör till den utan även omgivande miljö. Förutsättningen är dock att pågående användning av marken inte försvåras avsevärt. När det gäller en plats där fornfynd påträffats har länsstyrelsen rätt att fridlysa området intill dess en vetenskaplig undersökning har skett. Förutsättningen är att fridlysningen kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Föreskrifter eller fridlysning får förenas med vite.

De föreskrifter som länsstyrelsen enligt 2 kap. 9 § kulturminneslagen får meddela är föreskrifter som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det är alltså fråga om offentlighetsrättsliga föreskrifter. Som tidigare har nämnts medger inte regeringsformen att riksdagen överlåter rätten att meddela föreskrifter direkt till en myndighet. Vidare rör de aktuella föreskrifterna inte ett ämne som anges i 8 kap. 7 § RF. Detta innebär att bestämmelserna i 2 kap. 9 § kulturminneslagen inte är förenliga med regeringsformen.

Utredningen har konstaterat att det finns ett behov av att genom föreskrifter reglera allmänhetens tillträde till fornlämningar och andra känsliga kulturmiljöer. Utredningen har också konstaterat att det åtminstone i vissa avseenden är nödvändigt med en efter de lokala förhållandena an-

passad rätt för länsstyrelsen att meddela föreskrifter till skydd för kulturminnen och kulturmiljöer. Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att 8 kap. 7 § RF bör ändras så att en möjlighet till delegation införs såvitt avser föreskrifter om kulturmiljövård. Regeringen delar utredningens uppfattning att 8 kap. 7 § RF bör ändras för att möjliggöra delegation i nu aktuellt hänseende. Enligt regeringens uppfattning är det dock tveksamt om begreppet kulturmiljövård kan anses innefatta sådana föreskrifter som nu avses. Regeringen anser att det vidare begreppet kulturmiljö i stället bör användas, eftersom det avser det samlade uttrycket för människans materiella och immateriella påverkan på den omgivande miljön (prop. 1998/99:114 s. 21).

Vidare bör följdändringar göras i 2 kap. 9 § kulturminneslagen. Härvid bör bestämmelserna utformas så att en åtskillnad görs mellan beslut om föreskrifter och beslut som riktar sig till markägaren eller annan som brukar marken. Enligt 2 kap. 9 § fjärde stycket kulturminneslagen får föreskrifter eller fridlysning förenas med vite. Som utredningen har påpekat är ett generellt vite i realiteten en form av bötesstraff. Därför bör vitesbestämmelsen ersättas av straffrättsliga sanktioner.

8 Kostnader

Förslagen i avsnitt 4

Regeringens förslag till ändringar innebär att det allmänna åläggs att positivt verka för att de nya målsättningarna så långt det är möjligt förverkligas. Det merarbete som ändringarna kan komma att föranleda skall finansieras inom ramen för befintliga medel. I den mån ändringarna leder till ny lagstiftning får ställning tas till eventuella kostnadsökningar i respektive lagstiftningsärende.

Förslagen i avsnitt 5

Förslagen leder inte till ökade kostnader för det allmänna.

Förslagen i avsnitt 6

Utgångspunkten är att Lagrådet också fortsättningsvis huvudsakligen skall bestå av justitieråd och regeringsråd. Med förslaget till ändring i regeringsformen ges ökade möjligheter att anlita ledamöter som avgått med pension från de högsta domstolarna. Om fler ledamöter som inte är ordinarie justitieråd eller regeringsråd tjänstgör i Lagrådet än vad som varit fallet med tidigare reglering kan detta utgöra en kostnadsökning för staten. En kostnadsökning skall finansieras inom ramen för befintliga medel.

Förslagen i avsnitt 7

Förslagen leder inte till ökade kostnader för det allmänna.

9 Författningskommentar

9.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

1 kap.

2 §

I stadgandet har två nya målsättningar för det allmännas verksamhet lagts till. Den närmare innebörden av det nuvarande program- och målsättningsstadgandet har presenterats i avsnitt 4.1. De nu föreslagna tilläggen har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 4.2.2 och 4.3.2.

I *andra stycket* har lagts till en föreskrift om att det allmänna också skall trygga rätten till ”hälsa”. Avsikten med detta är att ersätta den hälsoaspekt i form av förebyggande hälsoarbete som får anses ligga i begreppet ”en god levnadsmiljö” i det nuvarande stadgandets andra stycke.

Det nyss nämnda begreppet ”en god levnadsmiljö” har alltså tagits bort och ersatts dels av kravet på att det allmänna också skall trygga rätten till ”hälsa”, dels av den mening som utgör det föreslagna *tredje stycket*. I den föreslagna meningen – som anknyter till miljöbalkens mål som de anges i 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken – framhålls särskilt det centrala miljöpolitiska begreppet ”hållbar utveckling” samt principen om solidaritet med kommande generationer. Den målsättning som uttrycks i bestämmelsen omfattar dessa värden liksom även det synsätt som i övrigt präglar 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken.

I det föreslagna *fjärde stycket* har den nuvarande lagtexten kompletterats med en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället (se avsnitt 4.2.2). Det har vidare lagts till en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering av människor på grund av ett antal uppräknade orsaker som anknyter till den enskilde som person. Genom den i stycket gjorda uppräknningen av olika otillåtna diskrimineringsgrunder markeras att målsättningen om ”delaktighet och jämlikhet” naturligtvis är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra grupper har en utsatt position i samhället. Uppräknningen är dock inte uttömmande, utan skall ses som exempel på olika åtskillnadsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. Det åligger alltså det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra – liknande – osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person, än de som uttryckligen har angetts.

Skälen till att ordet ras inte finns med i det föreslagna stadgandet har utvecklats i avsnitt 4.2.2. I stället torde med orden hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung täckas in vad som normalt brukar ligga i ordet ras.

Uttrycket ”funktionshinder” är avsett att anknyta till den definition av begreppet som återfinns i lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder.

Uttrycket sexuell läggning i stadgandet överensstämmer helt med den definition av begreppet som återfinns i 2 § lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, dvs. med ”sexuell läggning” avses homosexuell, bisexuell och heterosexuell läggning. Härigenom inbegrips alla människor, eftersom alla individer hör till någon av de tre kategorierna heterosexuell, homosexuell eller bisexuell (se prop. 1997/98:180 s. 21). Däremot faller olika sexuella beteenden och sexuella variationer, t.ex. pedofili, som finns hos såväl hetero-, homo- som bisexuella personer utanför den föreslagna bestämmelsens skyddsområde.

Genom att begreppet ”ålder” tas upp i förteckningen markeras ett krav på att det allmänna på olika sätt skall verka mot diskriminering av äldre. Vidare avses att betona att barn i princip skall bemötas som jämlika individer och att de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva.

7 §

I paragrafen har beteckningen primärkommun – som inte har någon motsvarighet i annan författningstext – ersatts med beteckningen kommun.

8 kap.

7 §

Förslaget har behandlats närmare i avsnitt 7.

18 §

En möjlighet öppnas att vid behov kunna ersätta aktiva domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten med före detta domare från de högsta domstolarna. Den som har varit ordinarie domare i Högsta domstolen eller Regeringsrätten och avgått med ålderspension skall kunna representera sin domstol i Lagrådet om det finns ett behov av detta. Det kan vara fallet till exempel om effekterna av att en aktiv domare tas ut för arbete i Lagrådet blir alltför kännbara i Högsta domstolen eller Regeringsrätten på grund av arbetsbördan där. Domstolarna kan också behöva sina ledamöter av andra anledningar. Behovet kan också hänföra sig till ledamöterna i Lagrådet, exempelvis vid sjukdomsfall. En annan anledning, möjligen i samverkan med andra, är stor arbetsbelastning i Lagrådet.

Förutom ändringarna i sak görs en försiktig modernisering av lagspråket i det berörda första stycket av paragrafen.

10 kap. Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer

I rubriken till detta kapitel föreslås ett tillägg så att rubriken lyder ”Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer”. Tillägget har närmare motiverats i avsnitt 5.4.

2 §

Förslaget till nytt *sista stycke* har utförligt behandlats i avsnitt 5.2.2.

Som där redovisas har de beslut som fattas av ministerrådet i andra och tredje pelaren – det kan t.ex. vara fråga om en gemensam ståndpunkt i andra pelaren eller ett rambeslut i tredje pelaren – karaktär av mellanstatliga överenskommelser och medför en folkrättslig förpliktelse för Sverige att vid behov genomföra de åtgärder som krävs för att införliva beslutens innehåll med svensk rätt. Detta innebär att regeringens befogenhet att ingå sådana överenskommelser begränsas av bestämmelserna i 10 kap. 2 § RF. Enligt första stycket i detta stadgande får regeringen inte ingå en för riket bindande överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om överenskommelsen i övrigt gäller något ämne i vilket riksdagen skall besluta. Enligt tredje stycket får regeringen inte heller ingå en för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt den, om överenskommelsen är av större vikt.

Förslaget innebär att det av regeringsformen uttryckligen framgår att riksdagen kan godkänna en ännu inte färdigförhandlad överenskommelse som ingås i andra eller tredje pelaren. Liksom för närvarande kan riksdagen lämna sitt godkännande till utkastet utan att den samtidigt tar ställning till nödvändiga följdbeslut, t.ex. om lagändringar. Regeringens proposition om godkännande av ett utkast till överenskommelse bör dock i möjligaste mån innehålla en utförlig redogörelse för de lagändringar som överenskommelsen föranleder.

Riksdagens godkännande skall anses omfatta också vissa mer begränsade ändringar i överenskommelsen som görs efter det att riksdagen har lämnat sitt godkännande men innan beslutet ha antagits av ministerrådet. Av naturliga skäl går det inte att här ange några gränser för hur omfattande ändringar som kan godtas, utan frågan för avgöras beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen avgör under konstitutionellt ansvar om en ändring i överenskommelsen innebär att riksdagens godkännande på nytt måste inhämtas.

Bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor gäller också för de nu aktuella överenskommelserna.

Av tredje stycket i 10 kap. 2 § RF framgår att regeringen under konstitutionellt ansvar kan underlåta att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. I sådana fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Bestämmelsen i det nya sista stycket är inte tillämplig på riksdagens godkännande av de fördrag som ligger till grund för EU-samarbetet utan gäller endast överenskommelser som träffas inom ramen för vid varje

tidpunkt gällande fördrag i andra och tredje pelaren. Detta kommer till uttryck genom att det i lagtexten talas om *samarbetet* i EU. Prop. 2001/02:72

5 §

Förslaget till ändrad lydelse av bestämmelsen i *första stycket* behandlas utförligt i avsnitt 5.3.2. Syftet med ändringen är att riksdagen skall ha möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för allt samarbete inom EU, alltså inte bara till EG. Som ytterligare en uttrycklig förutsättning för överlåtelse anges att beslutanderätten inte rör principerna för statsskicket. Vad som avses härmed har utvecklats i avsnitt 5.3.2. Liksom tidigare förutsätter en överlåtelse att fri- och rättighetsskyddet inom det samsarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det skydd som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ändringen gör det alltså inte möjligt att inom ramen för samarbete i EU överlåta beslutanderätt i större omfattning än vad som redan i dag kan ske till EG.

6 §

Förslaget till nytt första stycke i paragrafen har behandlats i avsnitt 5.4.2. Förslaget innebär att regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor nu blir grundlagsfäst. De närmare bestämmelserna om handläggningen i riksdagen meddelas även i fortsättningen i RO.

9.2 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

10 kap.

1 §

Förslaget till ändring föranleds av förslaget till ny bestämmelse i 10 kap. 6 § första stycket RF.

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

2 kap.

9 §

Första och andra styckena innehåller bemyndigande för regeringen att överlåta åt länsstyrelserna att meddela föreskrifter för allmänhetens uppträdande inom och invid fornlämningsområden och områden där fornyfynd har påträffats. Bestämmelserna motsvarar nuvarande 9 § första – tredje styckena i den mån de avser normgivning. Den nu använda termen ”fridlysning” utgår ur lagtexten.

Tredje stycket avser beslut som riktar sig mot markägaren och andra som nyttjar marken och motsvarar i dessa delar nuvarande andra stycket.

Fjärde stycket motsvaras av nuvarande femte stycket. Det avser dock endast föreskrifter enligt första och andra stycket.

21 a §

Tillägget i *andra punkten* ersätter bestämmelsen i nuvarande 9 § fjärde stycket om generellt vite.

24 §

Första stycket motsvarar nuvarande andra stycket.

I *andra stycket* – som motsvarar nuvarande första stycket – anges att övriga beslut enligt 2 kap. överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 25 §.

I *tredje stycket* görs en redaktionell ändring med anledning av att nuvarande 9 § fjärde stycket utgår.

Sammanfattning av 1999 års författningsutrednings delbetänkande Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19)

Vi redovisar i detta delbetänkande våra överväganden och förslag i fråga om stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper (Del I), grundlagsskydd för miljön (Del II), RF:s egendomsskydd (Del III), riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete (Del IV) samt vårt förslag till reglering i RF av regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor (Del V).

I våra direktiv gavs vi 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,
- lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF,
- 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,
- närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF, och
- lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper

Det nuvarande s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF – som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning – innehåller i första stycket ett stadgande om att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Vårt uppdrag handlar om att förtydliga det skydd för utsatta grupper som redan kan sägas inrymmas i detta stycke.

En bestämmelse om att delaktighet och jämlikhet skall eftersträvas i samhället bör enligt vår mening ha en generell utformning, dvs. i en sådan bestämmelse bör nämnas även andra utsatta grupper än personer med funktionshinder. Vi anser att detta bör ske genom att man i stadgandet räknar upp skilda otillåtna grunder för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. En uppräkningslista av förbjudna grunder för diskriminering bör främst omfatta grupper av människor som på olika sätt har diskriminerats på ett för ett demokratiskt samhälle oacceptabelt sätt. För att markera att uppräkningslistan inte är uttömmande bör det i stadgandet också anges att diskriminering på grund av andra omständigheter som är hänförliga till person är otillåten.

Mot den angivna bakgrunden föreslår vi i *kapitel 3* att det redan befintliga skyddet för utsatta grupper i 1 kap. 2 § första stycket RF kompletteras och förstärks med dels en föreskrift om att det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället, dels en föreskrift om att det allmänna skall motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Genom den föreslagna föreskriften om delaktighet och jämlikhet uttrycks dels en princip om alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva, dels en princip om alla människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer. Det föreslagna tillägget innebär vidare ett åliggande för det allmänna att undanröja de hinder som finns mot alla människors deltagande i samhällslivet på lika villkor.

Grundlagsskydd för miljön

I *kapitel 5* föreslår vi att betydelsen av skyddet för natur- och kulturmiljön samt människors hälsa – som är några av de allra viktigaste samhällsfrågorna – bör markeras genom ett nytt stadgande i 1 kap. 2 § RF om att det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Den föreslagna föreskriften anknyter till miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 §), som utförligt beskriver syftet med svensk miljöpolitik. Det som enligt vår mening därvid bör lyftas fram är det miljöpolitiska begreppet ”hållbar utveckling”. Begreppet speglar en miljöpolitisk ambition och är det övergripande målet för miljöbalken. Dessutom är det ett centralt miljöskyddsbegrepp dels inom den internationella miljörätten, dels i EU:s miljö rätt. Vi menar vidare att man i en övergripande miljöskyddsbestämmelse av föreslaget slag bör betona principen om solidaritet med kommande generationer.

Det föreslagna stadgandet innefattar ett krav på en högt ställd ambitionsnivå och effektivitet när det gäller det allmännas miljöskyddsarbete. Vidare innebär den föreslagna regeln ett åliggande för det allmänna att verka för att målsättningen i möjligaste mån förverkligas, t.ex. genom att fortlöpande utveckla lagstiftningen på miljöområdet. Stadgandet innebär dessutom ett krav på myndigheterna att aktivt verka för en god miljö och låta denna målsättning påverka de beslut som fattas.

Regeringsformens egendomsskydd

När det gäller stiftande och ändring av grundlag eftersträvas normalt största möjliga politiska enighet. Det har därför varit en grundläggande utgångspunkt för vårt uppdrag att de förslag som läggs fram har en bred parlamentarisk förankring. Med beklagande kan konstateras att när det gäller den nu aktuella delen av vårt uppdrag har någon sådan bred enighet inte kunnat uppnås. Ett stort antal tänkbara lösningar har emellertid prövats på frågan. Vi diskuterar i *kapitel 9* några tänkbara preciseringar

Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete

Bakgrund

Samarbetet inom EU grundas på fördrag som är att betrakta som internationella överenskommelser i RF:s mening. Dessa fördrag bildar en struktur för EU-samarbetet som brukar beskrivas som en överbyggnad med tre pelare. Samarbetet i den s.k. första pelaren utgörs av gemenskapssamarbetet med EG-fördraget, Kol- och stålfördraget (upphör att gälla i juli 2002) och Euratomfördraget som grund. Gemenskaps-samarbetet inrymmer bl.a. allt ekonomiskt samarbete i vidsträckt bemärkelse, den inre marknaden och miljöpolitiken. Den s.k. andra pelaren (avdelning V i Unionsfördraget) inrymmer GUSP, dvs. den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Slutligen inryms i den s.k. tredje pelaren (avdelning VI i Unionsfördraget) polissamarbete och straffrättsligt samarbete.

Riksdagens funktion vid ingåendet av internationella överenskommelser

I *kapitel 10* behandlas vissa av bestämmelserna i 10 kap. RF om förhållandet till andra stater. Av redogörelsen framgår att regeringen har rätt att ingå överenskommelse med eller på annat sätt ikläda riket förpliktelse gentemot annan stat eller mellanfolklig organisation. I 10 kap. 2 § RF anges förutsättningarna för regeringens statsrättsliga kompetens att utnyttja sin behörighet att binda riket genom internationella överenskommelser. Bestämmelsen innebär att en internationell överenskommelse skall föreläggas riksdagen för godkännande om den förutsätter ett riksdagsbeslut för att kunna genomföras. Frågan huruvida riksdagen behöver godkänna en viss internationell överenskommelse avgörs framför allt av reglerna i RF om hur normgivningsmakten och finansmakten är fördelad mellan riksdag och regering. En internationell överenskommelse skall också godkännas av riksdagen om den är av större vikt. Regeringen kan dock i det sistnämnda fallet underlåta att inhämta riksdagens godkännande, om rikets intresse kräver det. I sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Av redogörelsen i *kapitel 10* framgår också att RF:s bestämmelser om regeringens befogenhet att ingå internationella överenskommelser och om riksdagens godkännande enligt 10 kap. 2 § RF av sådana överenskommelser är tillämpliga på det mellanstatliga samarbetet i andra och tredje pelaren. I *kapitel 11* – som behandlar regleringen av de nu aktuella frågorna i andra EU-länder – konstateras att reglerna för det danska parlamentets, Folketingets, prövning av sådana överenskommelser påminner mycket nära om motsvarande svenska regler. Det konstateras också att

dessa frågor inte har reglerats på något enhetligt sätt i EU:s övriga medlemsstater.

Inledningsvis konstaterar vi i *kapitel 12* att det saknas anledning att genomföra några mera djupgående förändringar när det gäller regeringens befogenhet på det internationella planet. Vidare tar vi också avstånd från tankar som innebär att något annat organ än riksdagen i plenum godkänner sådana internationella överenskommelser som avses i 10 kap. 2 § RF. Vi tar dock ställning för en ändring av RF som innebär att regeringen har möjlighet att inhämta riksdagens godkännande också av preliminära förhandlingsöverenskommelser i mellanstatligt samarbete inom EU:s ram. Därvid slår vi fast att en särskild reglering av riksdagens prövning av sådana överenskommelser som utgångspunkt bör bygga på att det vid godkännandet står klart vilken slutlig överenskommelse riksdagen har godkänt. Vi anser att kravet på tillämpande av grundlagsform bör bibehållas då riksdagen godkänner överenskommelser som förutsätter ändring av grundlag. Enligt vår uppfattning talar också övervägande skäl mot ett avskaffande av den särskilda uppskovsmöjligheten enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF vid riksdagens ställningstagande till överenskommelser som avser begränsningsbara rättigheter i 2 kap. RF. Enligt denna förfaranderegeln skall sådana överenskommelser på yrkande av minst tio riksdagsledamöter godkännas antingen genom två beslut med ett års mellanrum eller genom ett beslut med fem sjättedels majoritet av de röstande riksdagsledamöterna. Vidare slår vi fast att behovet av grundlagsändringar inskränker sig till EU-samarbetet.

Med de nu angivna utgångspunkterna innebär vårt förslag att riksdagen skall ha möjlighet att godkänna en ännu inte slutförhandlad internationell överenskommelse inom ramen för samarbetet i EU med det innehåll som enligt regeringens bedömning kommer att bli det slutgiltiga förhandlingsresultatet. Riksdagen skall ha möjlighet att besluta om nödvändiga lagstiftningsåtgärder senare. Riksdagens godkännande skall omfatta också senare ändringar i utkastet till överenskommelse i de fall då sådana ändringar saknar betydelse för riksdagen. Regeringen bör under konstitutionellt ansvar få avgöra om en senare ändring kräver riksdagens godkännande. Den föreslagna ordningen bör i RF komma till uttryck i ett nytt sista stycke i 10 kap. 2 § RF. Vi konstaterar att bestämmelserna om regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor gäller även för de överenskommelser som handläggs enligt den nu föreslagna ordningen.

En ny överlåtelseregeln

Det överstatliga gemenskapssamarbetet i första pelaren kännetecknas av att medlemsstaterna genom folkrättsliga fördrag till EG har överlåtit vissa beslutsbefogenheter som ger gemenskaperna möjlighet att besluta om rättsakter som skall vara bindande för medlemsstaterna och enskilda i dessa stater. I kapitel 10 behandlas möjligheten att till icke-svenska organ överlåta beslutsbefogenheter som annars tillkommer svenska statsorgan. Denna möjlighet regleras i 10 kap. 5 § RF. Vad gäller möjligheten att överlåta beslutsbefogenheter inom ramen för EU-samarbetet föreskrivs i bestämmelsens första stycke att sådan överlåtelse kan ske enbart till EG, dvs. första pelaren. Som konstateras i kapitel 11 har inte heller dessa frå-

gor reglerats på något enhetligt sätt i de andra medlemsstaterna inom EU. I en del stater förekommer på EU-medlemskapet inriktade konstitutionella särlösningar medan det i andra medlemsstater förekommer olika former av mera allmänt hållna regler och principer som på det konstitutionella planet legitimerar gemensamt utövande av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet.

För närvarande finns, som tidigare har nämnts, endast möjlighet att överlåta beslutanderätt till EG, dvs. första pelaren. Vi menar emellertid att gemenskapssamarbetet inte behöver vara den bästa formen för allt samarbete inom unionens ram som på något sätt kan komma att förutsätta överlåtelse av beslutanderätt. Vid framtida fördragsförhandlingar skulle det svenska handlingsutrymmet utvidgas om riksdagen hade möjlighet att överlåta beslutanderätt också i annat samarbete. I kapitel 12 tar vi därför ställning för en ändrad lydelse av 10 kap. 5 § första stycket RF som ger riksdagen möjlighet att överlåta beslutanderätt inom ramen för hela unionsarbetet. Vi anger emellertid också vissa utgångspunkter som enligt vår uppfattning drar upp bestämda ramar för en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 5 § första stycket RF. Också en ny överlåtelseregel bör enligt vår mening spegla konsekvenserna av ett svenskt deltagande i EU-samarbetet. Därför kan det inte anses ligga i vårt uppdrag att utforma förslag till en mera allmänt formulerad överlåtelseregel som även är tillämplig på annat internationellt samarbete än EU-samarbetet. Vidare slår vi fast att det inte bör bli möjligt att inom ramen för EU-samarbetet överlåta beslutsbefogenheter i större omfattning än vad som kan ske redan i dag. Av grundlagen bör också uttryckligen framgå att överlåtelse inte kan ske av sådan beslutanderätt som rör principerna för statsskicket. De särskilda beslutsformerna skall bibehållas. För ett beslut om överlåtelse skall alltså krävas antingen att tre fjärdedelar av de röstande riksdagsledamöterna ansluter sig till ett sådant förslag eller att beslut fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Likaså bör det för en sådan överlåtelse även fortsättningsvis krävas att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och Europakonventionen. Den föreslagna ordningen bör i RF komma till uttryck i en ändrad lydelse av de två första meningarna i 10 kap. 5 § första stycket RF.

Informations- och samrådsskyldigheten i EU-frågor

Som konstateras i kapitel 13 ålägger samverkansbestämmelserna i 10 kap. RO regeringen informationsskyldighet gentemot såväl riksdagen som dess utskott och EU-nämnden. I RO föreskrivs uttryckligen en skyldighet för regeringen att samråda med EU-nämnden. Riksdagen har emellertid också betonat utskottens centrala roll i sammanhanget. I vissa fall kan det vara motiverat att samråd också sker med det berörda utskottet innan regeringen tar ställning. Förutom att lägga förslag om tillkännagivanden till regeringen i kammaren har utskotten därvid möjlighet att direkt påverka regeringen i EU-ärenden vid informella samråd i utskotten. Uttalanden av EU-nämnden eller av utskott binder inte riksdagens kammare eller andra riksdagsorgan. Regeringen blir inte rättsligt bunden av uttalanden som görs i samrådet. Däremot har regeringen en

långtgående politisk skyldighet att avstå från att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad en majoritet inom EU-nämnden har gett uttryck för.

Prop. 2001/02:72
Bilaga 1

Vi anser att det är av stort värde att det införs en bestämmelse i RF som klart ger uttryck för regeringens informations- och samrådskyldighet i EU-frågor. Det faller dock utanför vårt uppdrag att överväga hur denna skyldighet skall fullgöras. I kapitel 14 föreslår vi därför att det införs en bestämmelse i RF som föreskriver att regeringen fortlöpande skall informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. I en sådan bestämmelse bör vidare enligt vår mening föreskrivas att närmare bestämmelser om informations- och samrådskyldigheten meddelas i RO. Denna bestämmelse bör enligt vårt förslag placeras in som ett nytt första stycke i 10 kap. 6 § RF. I anslutning härtill föreslår vi även att rubriken till 10 kap. RF, som i dag lyder: "Förhållandet till andra stater", förses med tillägget "och mellanfolkliga organisationer". På så sätt markeras att Sverige upprätthåller betydelsefulla relationer, inte bara med andra stater utan också med mellanfolkliga organisationer såsom FN och Europarådet.

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att 1 kap. 2 samt 10 kap. 2, 5 och 6 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken till 10 kap. skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.**

2 §

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

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*.

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.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

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 *hälsa*, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna skall främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. *Det allmänna skall verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna skall motverka diskriminering av människor 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.*

2 §

Regeringen får ej ingå för riket bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen har godkänt denna, om överenskommelsen förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta.

Är i fall som avses i första stycket särskild ordning föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen.

Regeringen får ej heller i annat fall än som avses i första stycket 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 sådant fall skall regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Riksdagen kan godkänna sådan överenskommelse som avses i första och tredje styckena och som ingås inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, även om överenskommelsen inte föreligger i slutligt skick.

5 §

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetskydd 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.

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

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 bliva anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlå-

tas beslutandrrätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Föreskrivs i lag att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, får riksdagen genom beslut i den ordning som anges i 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.

Rättsskipnings- 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.

6 §

Regeringen skall fortlöpande informera riksdagen och samråda med organ som utses av riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen. Närmare bestämmelser om informations- och samrådsskyldigheten meddelas i riksdagsordningen.

Regeringen skall fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden, som kan få betydelse för riket, och överlägga med nämnden om dessa så ofta det erfordras. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen att 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §

Regeringen skall *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.

Regeringen skall varje år till riksdagen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser.

Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Sundsvall, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Räddningsverket, Socialstyrelsen, Handikappombudsmannen, Barnombudsmannen, Tullverket, Riksrevisionsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Boverket, Lantmäteriverket, Statens institut för ekologisk hållbarhet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, ILO-kommittén, Jämställdhetsombudsmannen, Jämställdhetsnämnden, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Skogsstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Företagarnas Riksorganisation, Lantbrukarnas Riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Föreningen Svenskt Näringsliv, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Ägarfrämjandet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Sveriges Jordägareförbund, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Synskadades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Pensionärsförbund, Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL), Rädda Barnen, Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, SACO Student och Aktiespararna.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig över betänkandet men avstått. Arbetsgivarverket, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Sametinget, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenska Turistföreningen, Skogsägarnas Riksförbund, Sveriges Kristna Råd, Kooperationens Förhandlingsorganisation, Riksförbundet för HIV-positiva, Svenska Kyrkans Centralstyrelse, Pensionärernas Riksorganisation PRO, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Afrosvenskarnas riksförbund, Förenade islamiska församlingar i Sverige, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, SIOS – Samarbetsorganen för invandrarorganisationer i Sverige, Romernas Riksförbund, Judiska Centralrådet.

Sammanfattning av 2000 års lagrådsutrednings delbetänkande Lagrådets sammansättning – Förslag till ändring i regeringsformen (SOU 2001:37)

Prop. 2001/02:72
Bilaga 4

Delbetänkandet behandlar frågan om hur lagrådsgranskningen skall kunna bibehållas på nuvarande nivå när det gäller kapacitet och standard, utan att det går ut över den dömande verksamheten i Högsta domstolen och Regeringsrätten.

De flesta ledamöter i Lagrådet är aktiva domare från Högsta domstolen och Regeringsrätten. Under senare år har antalet justitie- och regeringsråd successivt minskat. Lagrådets arbetsbörda har dock inte minskat och det finns heller ingenting som tyder heller på att antalet ärenden där regeringen behöver höra Lagrådet kommer att minska eller på att ärendena kommer att bli mindre komplicerade. Lagrådets arbetsbörda är också ojämnt fördelad över lagrådsperioden med toppar i anslutning till riksdagens stoppdagar. För att granskningen skall kunna bibehållas på nuvarande nivå i fråga om standard och kompetens utan att det går ut över de högsta domstolarna, föreslår utredningen att före detta domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten i ökad omfattning vid behov skall kunna tjänstgöra i Lagrådet. För att detta skall vara möjligt föreslår utredningen en ändring i 8 kap. 18 § regeringsformen så att lagtexten i första stycket, första meningen där kommer att lyda (ändringen kursiveras) ”För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd vari ingår domare eller, vid behov, förutvarande domare i Högsta domstolen och Regeringsrätten.”

Utredningen föreslår också att en minimiregel om aktiva domares representation på en lagrådsavdelning skall införas. På varje avdelning av Lagrådet skall minst en aktiv domare från Högsta domstolen eller Regeringsrätten tjänstgöra. Utredningen föreslår vidare att en gräns för lagrådstjänstgöring skall gå vid 70 års ålder samt att de före detta domare som skall arbeta i Lagrådet skall utses av sina respektive domstolar. Dessa och närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning hör hemma i vanlig lag och kommer också att behandlas i utredningens slutbetänkande som skall redovisas senast den 31 december 2001.

Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen att 8 kap. 18 § skall ha följande lydelse.

18 §

För att avge yttrande över lagförslag skall 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.

För att avge yttrande över lagförslag skall finnas ett lagråd, *vari* ingår domare *eller, vid behov, förutvarande domare* i Högsta domstolen och Regeringsrätten. Yttrande från Lagrådet inhämtas av regeringen eller, enligt vad som närmare anges i riksdagsordningen, av riksdagsutskott.

Yttrande av Lagrådet bör inhämtas innan riksdagen beslutar grundlag om tryckfriheten eller om motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt tekniska upptagningar, lag om begränsning av rätten att taga 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 allmän synpunkt. Vad nu har sagts gäller dock icke, om Lagrådets hörande skulle sakna betydelse på grund av frågans beskaffenhet eller skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Föreslår regeringen 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 icke har hörts över ett lagförslag utgör aldrig hinder mot lagens tillämpning.

Lagrådets granskning skall avse

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antagas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

Närmare bestämmelser om Lagrådets sammansättning och tjänstgöring meddelas i lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2001:37)

Prop. 2001/02:72
Bilaga 6

Remissyttrande har avgivits av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Regeringsrättens ledamöter, Hovrätten för Nedre Norrland, Kammarrätten i Göteborg, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund. Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) har meddelat att de avstår från att besvara remissen.

Kulturminneslagen och regeringsformen

Regeln i 2 kap. 9 § kulturminneslagen avser föreskrifter i regeringsformens mening till skydd för fornlämningar och fyndplatser. Enligt regeringsformen får riksdagen emellertid inte direkt till länsstyrelserna överlämna rätten att besluta om föreskrifter. Dessutom medger inte regeringsformen i dag att föreskrifter om kulturmiljövård delegeras.

Det finns ett behov av att reglera allmänhetens tillträde till fornlämningar och andra känsliga kulturmiljöer. Behovet kan inte tillgodoses enbart genom beslut med verkan i särskilt fall. Regeringsformen bör därför ändras så att föreskrifter om kulturmiljövård kan delegeras av riksdagen. I kulturminneslagen bör tas in bemyndigande som ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer rätt att utfärda föreskrifter för allmänheten till skydd för fornminnen och andra kulturmiljöer. Regeringen bör bemyndiga länsstyrelserna att besluta sådana föreskrifter.

Reglerna i kulturminneslagen om generella viten bör ändras till bötesbestämmelser.

Transumt

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § regeringsformen³ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

7 §

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genomförordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlänningars vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen om allmän plant,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

Utan hinder av 3 eller 5 § kan regeringen efter bemyndigande i lag genomförordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av följande ämnen:

1. skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. utlänningars vistelse i riket,
3. in- eller utförsel av varor, av pengar eller av andra tillgångar, tillverkning, kommunikationer, kreditgivning, näringsverksamhet, ransonering, återanvändning och återvinning av material, utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö eller tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar,
4. *kulturmiljövård*, jakt, fiske, djurskydd eller natur- och miljövård,
5. trafik eller ordningen om allmän plant,
6. undervisning och utbildning,
7. förbud att röja sådant som någon har erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt,
8. skydd för personlig integritet vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling.

³ Omtryckt 1994:1483

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Bemyndigande som avses i första stycket medför ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Riksdagen kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

dels att 2 kap. 9, 21 a och 24 §§ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

9 §⁴

Länsstyrelsen får meddela särskilda föreskrifter till skydd för en fast fornlämning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela skydds- och ordningsföreskrifter rörande vad allmänheten har att iakta inom och i närheten av områden som avses i 2 §.

Föreskrifterna får även meddelas för område som enligt 2 § inte hör till fornlämningen under förutsättning att pågående användning av marken härigenom inte försvåras avsevärt.

Föreskrifter som avses i första stycket får även meddelas för områden där fornynd har påträffats, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Sådana föreskrifter får gälla längst till dess att platsen har undersökts enligt 8 §.

Länsstyrelsen får fridlysa en plats där fornynd påträffats, om det kan ske utan att någon väsentlig olägenhet uppstår. Fridlysning får ske intill dess platsen har undersökts enligt 8 §.

Länsstyrelsen får meddela särskilda bestämmelser om användningen av mark i närheten av områden som avses i 2 § under förutsättning att den pågående användningen inte avsevärt försvåras.

Föreskrifter eller fridlysning får förenas med vite.

⁴ Ändringen innebär bl.a. att fjärde och femte styckena upphävs.

Ett beslut om föreskrifter eller fridlysning skall kungöras på lämpligt sätt.

21 a⁵ §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,
2. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller
3. bryter mot 18 §.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som av uppsåt eller oaktsamhet

1. inte anmäler fornfynd enligt 5 §,
2. bryter mot föreskrifter meddelade med stöd av 9 §,
3. inte gör anmälan enligt 10 § andra stycket eller
4. bryter mot 18 §.

24 §⁶

Beslut av länsstyrelsen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol när det gäller

1. fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde enligt 2 §,
2. särskilda ordningsföreskrifter enligt 9 §,
3. fridlysning enligt 9 § eller
4. tillstånd att medföra och använda metallsökare enligt 20 §.

Beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 16 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut i övrigt enligt detta kapitel av länsstyrelsen eller Riksantikvarieämbetet får överklagas hos regeringen, om inte annat följer av 25 §.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första och fjärde styckena och 12 § andra stycket.

Beslut av Riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen enligt detta kapitel överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av andra stycket eller 25 §.

Beslut av Riksantikvarieämbetet enligt 17 § överklagas hos regeringen.

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut enligt 2 § andra stycket, 9 § första och andra styckena och 12 § andra stycket.

⁵ Senaste lydelse 1991:474.

⁶ Senaste lydelse 1995:72. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket upphävs.

Efter remiss har yttranden inkommit från Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Statens räddningsverk (5 kap.), Post- och telestyrelsen (5 kap.), Banverket (5 kap.), Järnvägsinspektionen (5 kap.), Vägverket (5 kap.), Kammarkollegiet, Statens fastighetsverk, Statistiska centralbyrån (5 kap.), Uppsala universitet, Sametinget, Statens kulturråd, Språk- och folkminnesinstitutet (5 kap.), Riksantikvarieämbetet, Svenska språknämnden (5 kap.), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Länsstyrelsen i Skaraborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Boverket, Lantmäteriverket, Ortnamnsrådet (5 kap.), Statens naturvårdsverk, Svenska kyrkans centralstyrelse, Egenomsnämnden i Uppsala stift, Egenomsnämnden i Skara stift, Egenomsnämnden i Luleå stift, Enköpings kyrkliga samfällighet, Eslövs kyrkliga samfällighet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Borgholms kommun, Västerås kommun, Skellefteå kommun, Arvidsjaurs kommun, Luleå kommun, Piteå kommun, Posten AB (5 kap.), Sveriges hembygdsförbund, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska samernas riksförbund, Upplandsmuseet, Gotlands fornsal, Blekinge läns museum, Skaraborgs länsmuseum, Jämtlands läns museum, Västerbottens museum, Norrbottens museum, Föreningen Sveriges landsantikvarier, Föreningen Sveriges länsantikvarier, Länsmuseumernas samarbetsråd, Sveriges fastighetsägareförbund, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, HSB Riksförbund, Hyresgästernas riksförbund, Sveriges jordägareförbund, Nederluleå kyrkstuguägares intresseförening (4 kap.), Svenska föreningen för byggnadsvård, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Egenomsnämndernas samarbetsorgan, Nordiska förbundet för kulturlandskap, Västerås stift, Göteborgs stift, Ortnamnsarkivet, Eskilstuna museer, Lantbrukarnas riksförbund, Nederluleå församling och Uppsala universitet, seminariet för nordisk namnforskning.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Winberg, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Hjelm-Wallén

Regeringen beslutar proposition 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen
– samarbetet i EU m.m.