



GÖTEBORGS UNIVERSITET HANDELSHÖGSKOLAN

Utbildningsdepartementet

U 2025/00994

GU 2025/1413

REMISSYTTRANDE

Juridiska institutionen, Göteborgs universitet har fått i uppdrag att avge yttrande gällande promemorian **Överlåtelse av förvaltningsuppgift inom nordiskt forskningssamarbete (U2025/00994)**. Institutionen vill lämna följande synpunkter.

Det handlar om en kort promemoria och ett lagförslag som är mycket avgränsat i sitt omfång. Förslaget är att införa en lag bestående av en paragraf, med följande lydelse: "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att Nordforsk ska ha rätt att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel för forskning inom ramen för det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet."

Trots förslagets begränsade omfång väcker promemorian principiellt intressanta rättsfrågor. Regeringen har gjort bedömningen att samarbetet inom Nordforsk kräver en "överlåtelse av förvaltningsuppgift" och att 10 kap. 8 § regeringsformen (RF) därför ska tillämpas. Enligt denna bestämmelse får riksdagen besluta om överlåtelse. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse. Lagförslaget innebär att man använder sig av sistnämnda möjlighet.

Det som är principiellt intressant i promemorian är hur regeringen har kommit fram till att ovan nämnda grundlagsbestämmelse ska tillämpas. Till att börja med kan konstateras att det som i RF betecknas som "överlåtelse av beslutanderätt" regleras i tre olika paragrafer: 10 kap. 6, 7 och 8 §§. Av stödrubrikerna till paragraferna framgår att 6 § reglerar "Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet", och att 7 och 8 §§ reglerar "Överlåtelse av beslutanderätt utanför EU-samarbetet". Skillnaden mellan 7 och 8 §§ är att den förstnämnda reglerar överlåtelse av beslutanderätt som grundar sig direkt på RF och den sistnämnda överlåtelse av beslutanderätt som inte grundar sig direkt på RF.

Om samarbetet inom Nordforsk kräver en överlåtelse av beslutanderätt är det en rimlig slutsats att det är just 10 kap. 8 § RF som ska tillämpas. Det är uppenbart att Nordforsk utgör del av en internationell organisation utanför EU-samarbetet (Nordiska ministerrådet). Det är också tydligt att bestämmelsen tillåter att överlåtelser görs till denna typ av organisation, och att överlåtelsen inte involverar beslutanderätt som grundar sig direkt på RF. Det är emellertid inte lika tydligt att samarbetet inom Nordforsk verkligen kräver en sådan överlåtelse som bestämmelsen reglerar. Institutionen lämnar nedan några synpunkter rörande denna fråga.

Promemorian fokuserar på att samarbetet inom Nordforsk kan kräva överlåtelse av uppgiften att ”pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel”. Detta är en förvaltningsuppgift som normalt sett utförs av svenska myndigheter. Lagförslaget innebär att man vill kunna överlåta uppgiften till en internationell organisation (Nordforsk som en del av Nordiska ministerrådet). Att promemorian fokuserar på överlåtelse av *uppgifter* är förståeligt, eftersom 10 kap. 8 § RF talar om just överlåtelse av uppgifter. Men om man ser regeln i sitt sammanhang, och i sin historiska kontext, verkar det tydligt att det som är det centrala för de här grundlagsbestämmelserna är överlåtelse av *beslutanderätt*.

Den historiska bakgrunden till att ovan nämnda bestämmelser infördes i grundlagen är diskussionerna på 1960-talet om ett möjligt svenskt EG-medlemskap. Bedömningen var att ett medlemskap skulle kräva en ”överlåtelse av beslutanderätt”, vilket dåvarande utformning av 1809 års RF inte tillät. Man införde därför ett nytt tredje stycke i 81 §, som trädde i kraft 1965. Stycket talade enbart om överlåtelse av *beslutanderätt*. Formuleringen som finns i nuvarande 10 kap. 8 § RF tillkom när bestämmelserna överfördes till 1974 års RF. Man gjorde då skillnad mellan överlåtelse av särskilt viktig beslutanderätt (beslutanderätt som regleras direkt i RF) och mindre viktig beslutanderätt (beslutanderätt som inte regleras direkt i RF). Av någon anledning införde man i sistnämnda bestämmelse formuleringen ”[r]ättskipnings- eller förvaltningsuppgift kan ... överlåtas”. Att man helt plötsligt talade om överlåtelse av *uppgift* i stället för överlåtelse av *beslutanderätt* förklarades inte i förarbetena. I propositionen uttalade regeringen att de aktuella bestämmelserna i 1974 års RF var utformade så att de i allt väsentligt skulle stämma överens med den dittills gällande ordningen. Möjligheten att överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter beskrevs som en ”precisering” av de bestämmelser som redan gällde enligt 1809 års RF (se prop. 1973:90 s. 4). Av förarbetena framgår inget annat än att regeringens avsikt var att samtliga överlåtelsebestämmelser i 1974 års RF skulle reglera just överlåtelse av *beslutanderätt*. Detta är också den tolkning som har gjorts i andra sammanhang när bestämmelsen i nuvarande 10 kap. 8 § RF har diskuterats (se t.ex. SOU 2002:84 s. 47). Det ligger även i linje med hur större delen av nuvarande reglering är utformad. 10 kap. 6 och 7 §§, och stödrubrikerna till samtliga överlåtelsebestämmelser, talar om överlåtelse av *beslutanderätt*.

Med detta sagt är det uppenbart att beslutanderätt kan hänga ihop med specifika uppgifter. Det framgår bland annat av den formulering som används i 10 kap. 7 § RF. Paragrafen säger att det är möjligt att överlåta ”beslutanderätt som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser ... rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter”. Det primära är alltså inte att *uppgifter* överlåts, utan att *beslutanderätt som avser vissa uppgifter* överlåts. Om sådan beslutanderätt överlåts kan man anta att det vanligen ingår i överenskommelsen att det icke-svenska organet ska använda beslutanderätten för att utföra uppgifterna, och på så sätt överlåter man även uppgifterna. När det gäller den fråga som behandlas i promemorian handlar det om att man kommer överens om att ge Nordforsk uppgiften att pröva frågor om tilldelning av forskningsmedel. Men det centrala för tillämpningen av 10 kap. 8 § RF är huruvida man överlåter beslutanderätt avseende denna uppgift till Nordforsk.

När det gäller beslutanderätten framgår av förarbetena till RF att de ovan nämnda bestämmelserna inte reglerar överlåtelse av all typ av beslutanderätt. Återigen är den historiska kontexten viktig. Det som under 1960-talet lyftes fram som speciellt med ett eventuellt svenskt EG-medlemskap var inte att Sverige skulle bli folkrättsligt bundet av beslut som EG:s institutioner fattade. Det som var speciellt var att Sverige i många fall skulle ha en skyldighet att tillämpa besluten direkt i den svenska interna rättsordningen, gentemot enskilda rättssubjekt (se prop. 1964:140 s. 103). Det är endast överenskommelser som innebär överlåtelse av sistnämnda typ av beslutanderätt som aktualiserar tillämpningen av bestämmelserna (se t.ex. E. Holmberg m.fl., Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2012, s. 487–488).

Kärnfrågan när det gäller samarbetet inom Nordforsk blir således: Kan samarbetet kräva att Nordforsk ges rätt att fatta beslut – avseende uppgiften att tilldela forskningsmedel – som får någon form av direkt rättsverkan, gentemot enskilda rättssubjekt, i den svenska interna rättsordningen? Denna fråga synes inte diskuteras i någon större utsträckning i promemorian. 10 kap. 8 § RF bör bara tillämpas om svaret på frågan är ja.

Remissyttrandet är upprättat av prof Joachim Åhman.

Therese Bäckman
Prefekt