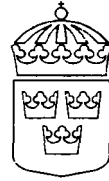


Konstitutionsutskottets betänkande

1989/90:KU18

Kungörande av internationella
konventioner m.m.



1989/90
KU18

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1989/90:12 om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar samt två följdmotioner. I propositionen föreslås en förenkling av kungörandet av internationella konventioner som införlivas med svensk rätt genom s.k. inkorporering. Vidare skall enligt förslaget statliga och kyrkokommunala myndigheter i ökad utsträckning kungöra författningar i Svenska kyrkans författningssamling.

Utskottet har tillstyrkt propositionen och avstyrkt motionerna. En reservation (mp) har avgetts.

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen antar ett förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Lagförslaget har fogats till detta betänkande som *bilaga*.

Motionerna

1989/90:K1 av Birgitta Hambræus (c) vari yrkas att riksdagen beslutar att alla bestämmelser som gäller i Sverige skall vara kungjorda tillsammans med en svensk text.

1989/90:K2 av Claes Roxbergh m.fl. (mp) vari yrkas att riksdagen avslår det genom regeringens proposition 1989/90:12 framlagda förslaget om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar i den del som avser kungörandet av internationella konventioner som införlivas i svensk rätt genom s.k. inkorporering.

Inledning

I svensk rätt finns inte några föreskrifter om hur bestämmelserna i en internationell överenskommelse som Sverige tillträder skall införlivas med den svenska rättsordningen. I praxis har två olika metoder kommit till användning; transformering eller inkorporering. Vid *transformering* omarbetas den internationella överenskommelsen eller de delar av den som inte redan har motsvarigheter i svensk rätt till svensk författningstext. Inte sällan blir konventionstexten föremål för en genomgripande bearbetning såväl språkligt som redaktionellt för att anpassas till svensk lagstiftningsteknik och till övriga föreskrifter på området. *Inkorporering* innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att konventionens bestämmelser direkt gäller i Sverige. Att en konvention inkorporeras innebär således att den autentiska konventionstexten — på ett eller flera språk — blir direkt tillämplig som svensk författningstext. — Transformeringsmetoden används vanligen när det gäller konventionsbestämmelser inom civilrätten, straffrätten eller processrätten. Det finns dock exempel på att civilrättsliga konventioner har införlivats med svensk rätt genom inkorporering.

Den grundläggande föreskriften om kungörande av författningar finns i 8 kap. 19 § andra stycket regeringsformen. Till grundlagsföreskriften ansluter lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen). Enligt 4 § kungörandelagen skall författningar som utfärdas av regeringen kungöras i Svensk författningssamling (SFS). Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall enligt 14 § kungörandelagen överenskommelsen eller ändringen kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras på något annat sätt. Enligt den praxis som utbildat sig kungörs i SFS endast vissa texter i en internationell överenskommelse som är avfattad på flera språk. För att inte belasta SFS med alla texter som skall ha lika vitsord tas övriga texter in i publikationen Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ).

I propositionen framhålls att det som en följd av det pågående harmoniserings- och integrationsarbetet med EG i framtiden kan bli aktuellt att i större utsträckning än hittills inkorporera i stället för att transformera de avtal som ingås med EG. Om en konvention har både svensk originaltext och flera texter på andra språk bör det i flertalet fall enligt propositionen vara tillräckligt att kungöra den svenska texten. En text som enligt överenskommelsen skall ha vitsord framför alla de andra bör dock inte få utelämnas. Enligt förslaget skall vidare i anslutning till kungörandet upplysas om var texterna på övriga språk

finns att tillgå. Om inte texten offentliggörs i SÖ torde det enligt propositionen vanligtvis vara lämpligast att den som önskar ta del av en sådan text får vända sig till utrikesdepartementets rättsavdelning.

Skulle en konvention som saknar svensk originaltext inkorporeras blir den gällande på det eller de utländska språk som den är avfattad på. Om inte särskilda skäl föranleder annat skall en konvention som saknar svensk text enligt förslaget kungöras tillsammans med en svensk översättning. Särskilda skäl kan enligt propositionen exempelvis föreligga om det är fråga om en överenskommelse som riktar sig till myndigheter eller enskilda för vilka det ter sig mera naturligt att vid tillämpningen använda det eller de språk på vilket eller på vilka överenskommelsen är avfattad i stället för att utnyttja en svensk översättning. Detta kan vara fallet med utpräglat tekniska överenskommelser som innehåller fackuttryck som är svåra att översätta till svenska eller som saknar motsvarighet på svenska. I sådana fall torde en svensk översättning inte komma till användning. Det rör sig således i sådana fall om texter som enbart tillämpas av personer med speciella fackkunskaper och för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten. Om texten emellertid riktar sig till en bredare allmänhet bör den enligt propositionen alltid kungöras med en svensk översättning.

I propositionen föreslås också att vissa statliga myndigheter under regeringen och stiftsstyrelserna skall kungöra författningar som uteslutande rör kyrkliga förhållanden i Svenska kyrkans författningssamling (SKF). Förslaget innebär bl.a. att de föreskrifter som domkapitel meddelar med stöd av ett bemyndigande i en kyrklig kungörelse skall kungöras i SKF i stället för i länets författningssamling och att kammarkollegiets föreskrifter med stöd av bemyndiganden av regeringen enligt lagen om förvaltningen av kyrklig jord skall kungöras i SKF i stället för i SFS.

Motionerna

Birgitta Hambræus (c) framhåller i motion K1 att alla bestämmelser som gäller i Sverige bör vara kungjorda tillsammans med svensk text och att några undantag inte skall tillåtas. Hon utgår från att riksdagen alltid kommer att få avgöra huruvida en konvention skall inkorporeras i svensk rättsordning. Det material som riksdagen skall ta ställning till måste då finnas på svenska. I motion K2 (mp) yrkas avslag på propositionen såvitt avser 14 § kungörandelagen. Motionens utgångspunkt är att de internationella överenskommelser som Sverige träffar som regel också bör ha en svensk originaltext om de inte kan transformeras till svensk rätt. Svenska medborgare och andra som bor och verkar i Sverige, sådana som talar, läser och förstår svenska måste ha en möjlighet att på ett enkelt sätt få reda på innehållet i de regler som gäller — oavsett av vilken anledning det sker. Detta är ett viktigt inslag i informationsfriheten och utgör en nödvändig förutsättning för en fungerande demokrati. Ett annat skäl är enligt motionärerna kraven på rättssäkerhet. Av staten uppställda eller sanktionerade regler måste

vara klara, entydiga och enkla att tillämpa i praktiken. Genom att inte ha en svensk originaltext kan möjligheten till rättssäkra överväganden minska för den enskilde. I motionen anges vidare att vad som skall anses vara tillräckliga skäl för att i kungörande utelämnas svensk översättning i propositionen har uttryckts minst sagt svävande och att det finns en påtaglig risk för godtycke.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om en svensk lag bör få vara avfattad på ett främmande språk har behandlats av konstitutionsutskottet i ett yttrande till lagutskottet över förslag till lag om internationell järnvägstrafik (KU 1984/85:4y). Lagrådet hade i denna fråga anfört att när internationella överenskommelser vari svensk autentisk text saknas skall införlivas med svensk rätt som huvudregel bör gälla att transformationsmetoden kommer till användning. Om särskilda skäl talar för det borde dock enligt lagrådets mening i undantagsfall inkorporationsmetoden kunna få begagnas men som en förutsättning härför syntes dock böra uppställas att en omsorgsfullt utförd svensk översättning av överenskommelsen åtföljer författningstexten då denna kungörs. En ledamot uttalade en annan mening och anförde att starka principiella skäl talade mot att konventionstexten i fråga fördes in i svensk rätt genom inkorporation.

Konstitutionsutskottet anförde följande:

Inkorporationsmetoden har i tidigare svensk praxis använts i åtskilliga fall där den inkorporerade överenskommelsen har haft både svensk och utländsk text och i några fall även när svensk text saknats i konventionen.

Som utskottet i annat sammanhang nyligen framhållit (KU 1984/85:5) får både transformations- och inkorporationsmetoden anses godtagbara från konstitutionell synpunkt. Det måste således från fall till fall avgöras vilken metod som skall användas.

Angående den förevarande konventionen vill utskottet framhålla följande. När Sverige ingår en internationell överenskommelse som helt eller delvis behöver införlivas med svensk rätt bör eftersträvas att överenskommelsen om möjligt också har svensk text, även om denna inte äger företräde vid tvist om tolkningen. Om konventionen saknar svensk autentisk text, bör som framhållits av föredragande departementschef och av lagrådets majoritet, huvudregeln vara att transformationsmetoden skall användas. När särskilda skäl talar för det, såsom exempelvis att reglerna huvudsakligen riktar sig till myndigheter eller särskilda grupper av enskilda för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten, kan emellertid i sådana fall även inkorporationsmetoden godtas. Utskottet anser i likhet med lagrådets majoritet att det härvid i regel måste krävas att en omsorgsfullt utarbetad officiell översättning till svenska av konventionstexten utges parallellt med författningen. Om denna riktar sig till en bredare allmänhet bör detta ovillkorligen ske.

I det av riksdagen godkända betänkandet LU 1984/85:17 uttalade lagutskottet att den ingående analys som sålunda skett av det grundlagsenliga i inkorporationsmetoden och av lämpligheten att i olika situationer använda denna metod har varit värdefull och kommer att

utgöra en god grund för framtida överväganden om på vilket sätt en internationell överenskommelse skall införlivas med den svenska rättsordningen.

Utskottets bedömning

Propositionens förslag i fråga om kungörande av internationella överenskommelser som inkorporeras i svensk rätt överensstämmer i huvudsak med konstitutionsutskottets ställningstagande i yttrandet KU 1984/85:4y. Enligt utskottets mening saknas anledning att nu frångå den bedömning som då gjordes. Utskottet vill emellertid framhålla vikten av att en översättning utelämnas endast i undantagsfall såsom när konventionen riktar sig till personer med speciella fackkunskaper, för vilka det inte kan antas innebära några svårigheter att ta del av konventionstexten och denna saknar vidare allmänt intresse.

Utskottet avstyrker motionerna och tillstyrker propositionen.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med avslag på motionerna 1989/90:K1 och 1989/90:K2 antar det i proposition 1989/90:12 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

res. (mp)

Stockholm den 14 november 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönning (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Torgny Larsson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wählstedt (s) och Stig Bertilsson (m).

Reservation

Hans Leghammar (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Propositionens förslag" och slutar med "tillstyrker propositionen" bort ha följande lydelse:

Regeringsförslaget vilar uppenbarligen på den förutsättningen att Sverige saknar eller har ytterst begränsade möjligheter att vid överenskommelser med EG eller andra få svenska accepterat som ett av originalspråken. Utskottet kan inte godta ett sådant betraktelsesätt. Genom de föreslagna ändringarna accepteras sålunda enligt utskottets mening en underkastelse inför den tänkta överenskommelsen med landet eller organisationen i fråga. Den rättsskapande verksamheten som enligt regeringsformen skall ligga hos riksdagen flyttar i accelererande fart utomlands. Möjligheten till författningens enligt inflytande och kontroll över regelprocessen minskar väsentligt. Svenskarnas rätt till självbestämmande och Sveriges nationella suveränitet riskerar att gå förlorad. Utskottet ställer sig avvisande till inkorporering som metod när det gäller förhållandet till andra länder eller organisationer.

Utskottets principiella utgångspunkt är att sådana internationella överenskommelser som Sverige träffar som regel bör ha en svensk originaltext om de inte kan transformeras till svensk rätt. Svenska medborgare och andra som bor och verkar i Sverige, sådana som talar, läser och förstår svenska måste ha en möjlighet att på ett enkelt sätt få reda på innehållet i de regler som gäller — oavsett av vilken anledning det sker. Detta är ett viktigt inslag i informationsfriheten och utgör en nödvändig förutsättning för en fungerande demokrati. Språket får inte vara ett hinder.

Ett annat skäl är kraven på rättssäkerhet. Av staten uppställda eller sanktionerade regler måste vara klara, entydiga och enkla att tillämpa i praktiken. Det är här fråga om handlingsregler vars innebörd och konsekvenser måste kunna förutses i det enskilda fallet. Genom att inte ha en svensk originaltext kan möjligheten till rättssäkra överväganden minska för den enskilde. En svensk översättning kan något hjälpa upp förhållandet men är inte tillräckligt. Enligt förslaget får en svensk översättning utelämnas då svensk konventionstext saknas om särskilda skäl föranleder det. Motivuttalandet är minst sagt svävande när det gäller gränsdragningen mellan fall när översättning får utelämnas och när detta inte får ske. Här finns enligt utskottets mening en påtaglig risk för godtycke. Motion K2 tillstyrks således.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen dels med anledning av motion 1989/90:K1 och med bifall till motion 1989/90:K2 avslår det i proposition 1989/90:12 framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, såvitt avser 14 §, dels antar lagförslaget i övrigt.

Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrivs att 5, 6, 9, 10 och 14 §§ lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*5 §²

Författningar som beslutas av kyrkomötet eller en myndighet under kyrkomötet skall kungöras i Svenska kyrkans författningssamling.

Detsamma skall gälla sådana författningar som

1. ett domkapitel eller en stiftsstyrelse beslutar med stöd av bemyndiganden i författningar som beslutas av kyrkomötet,

2. kammarkollegiet beslutar med stöd av bemyndiganden av regeringen enligt lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord.

6 §

Författning som beslutas av central myndighet under regeringen skall kungöras i författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter utge eller, om sådan författningssamling saknas, i annan av regeringen bestämd författningssamling som utges genom central myndighets försorg.

Skall författning som avses i första stycket lända till efterrättelse endast inom ett eller några län, kan myndigheten besluta att författningen i stället skall kungöras i berörda läns författningssamling.

Finns ej författningssamling i vilken kungörande kan ske enligt första eller andra stycket skall författningen kungöras i Svensk författningssamling. I övrigt får författningen som avses i första stycket kungöras i Svensk författningssamling endast när det av särskilda skäl finnes vara den lämpligaste åtgärden.

Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen skall, om inte annat följer av 5 § andra stycket, kungöras i den författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter ge ut eller, om en sådan författningssamling saknas, i någon annan av regeringen bestämd författningssamling som ges ut genom en central myndighets försorg.

Om författningen skall gälla endast inom ett eller några län, kan myndigheten besluta att författningen i stället skall kungöras i det berörda länets författningssamling.

Om det inte finns någon författningssamling i vilken kungörandet kan ske, skall författningen kungöras i Svensk författningssamling. I övrigt får en sådan författning som avses i första stycket kungöras i Svensk författningssamling endast när det av särskilda skäl anses vara den lämpligaste åtgärden.

¹ Lagen omtryckt 1982:1254.

² Senaste lydelse 1985:893.

9 §³

Författning som beslutas av länsstyrelse eller av annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen och *ej* tillhör försvarsmakten skall kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länet's författningssamling *utges* genom länsstyrelsens försorg.

Gör utomordentliga förhållanden *det påkallat* kan regeringen medge att *författning som avses i första stycket kungöres* på annat sätt än i länet's författningssamling.

Om *kungörande av författning* som beslutas av regional eller lokal myndighet som tillhör försvarsmakten beslutar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Författningar som beslutas av *en* länsstyrelse eller av *någon* annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen och *inte* tillhör försvarsmakten skall, *om inte annat följer av 5 § andra stycket*, kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länet's författningssamling *ges ut* genom länsstyrelsens försorg.

Om utomordentliga förhållanden *kräver det*, kan regeringen medge att *författningen kungörs* på något annat sätt än i länet's författningssamling.

Om *kungörandet av författningar* som beslutas av *en* regional eller lokal myndighet som tillhör försvarsmakten beslutar regeringen eller *den* myndighet som regeringen bestämmer.

10 §

Om *kungörande av kommunal författning* gäller vad som är särskilt föreskrivet.

Om *kungörandet av kommunala författningar* gäller, *utöver vad som följer av 5 § andra stycket*, vad som är särskilt föreskrivet.

14 §⁴

Om det i en författning föreskrivs att en internationell överenskommelse eller en ändring i en sådan skall gälla som svensk rätt, skall överenskommelsen eller ändringen kungöras på samma sätt som författningen. Om det är lämpligare, får regeringen dock bestämma att överenskommelsen eller ändringen i stället skall kungöras på något annat sätt. Var kungörandet i sådant fall sker skall ges till känna i den författningssamling där författningen har kungjorts.

Är en överenskommelse avfattad på mer än ett språk, får den myndighet som utfärdar författningen besluta att endast en text skall kungöras. Finns en svensk text, skall denna kungöras. En text som enligt överenskommelsen skall ha vitsord framför alla de andra, får inte utelämnas.

Om en utländsk text har utelämnats vid kungörandet av en överenskommelse, skall uppgift därvid läm-

³ Senaste lydelse 1985:17.

⁴ Senaste lydelse 1985:124.

Om kungörande i övrigt i författningssamling som avses i denna lag av annat än författning gäller vad som är särskilt föreskrivet.

nas om var denna text finns tillgänglig.

En överenskommelse som inte har svensk text skall kungöras tillsammans med en svensk översättning, om inte särskilda skäl föranleder något annat.

Om kungörandet i övrigt i författningssamlingar som avses i denna lag av annat än författningar gäller vad som är särskilt föreskrivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

