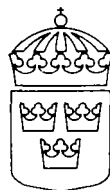


# Regeringens proposition

## 1993/94:114



### Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen

Prop  
1993/94:114

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 december 1993

*Carl Bildt*

*Reidunn Laurén*  
(Justitiedepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) bör kunna vara avslutade under våren 1994. Därefter skall en folkomröstning äga rum, vars utslag skall avgöra frågan om ett svenskt medlemskap. Eftersom ett medlemskap kräver att grundlagen ändras lämnas här förslag till sådana ändringar som bedöms nödvändiga för att ett medlemskap skall vara möjligt om folket i en omröstning gett sitt bifall till inträde i unionen.

En anslutning till EU innebär att Sverige, liksom övriga medlemsländer, har att överlåta viss beslutanderätt till främst Europeiska gemenskapen, EG. I propositionen föreslås en på ett medlemskap särskilt inriktad regel i 10 kap. 5 § regeringsformen (RF) om sådan överlåtelse.

I fråga om regeringsformen föreslås därutöver endast en bestämmelse om val till Europaparlamentet. Dessutom föreslås ett par ändringar i tryckfrihetsförordningen som gäller rätten till reklam och rätten att äga svensk periodisk skrift.

## Innehållsförteckning

|          |                                                                  |    |
|----------|------------------------------------------------------------------|----|
| 1        | Förslag till riksdagsbeslut                                      | 3  |
| 2        | Lagtext                                                          | 3  |
| 2.1      | Förslag till lag om ändring i regeringsformen                    | 3  |
| 2.2      | Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen           | 6  |
| 3        | Ärendet och dess beredning                                       | 7  |
| 4        | Sverige och EG - en bakgrund                                     | 8  |
| 5        | Europeiska unionen och EG-rätten - en översikt                   | 11 |
| 6        | EG-rätt och nationell rätt - några allmänna utgångspunkter       | 15 |
| 7        | Överlåtelse av beslutanderätt                                    | 20 |
| 7.1      | Överlåtelse i allmänhet                                          | 20 |
| 7.2      | Överlåtelse i samband med en EG-anslutning                       | 24 |
| 8        | Övriga frågor såvitt gäller regeringsformen                      | 26 |
| 9        | Ändringar i tryckfrihetsförordningen                             | 28 |
| 10       | Ikraftträdande                                                   | 31 |
| 11       | Författningskommentar                                            | 31 |
| 11.1     | Lag om ändring i regeringsformen                                 | 31 |
| 11.2     | Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen                        | 33 |
| Bilaga 1 | Sammanfattning av Grundlagsutredningens betänkande (SOU 1993:14) | 34 |
| Bilaga 2 | Grundlagsutredningens lagförslag                                 | 45 |
| Bilaga 3 | Lagförslag i departementspromemorian Ds 1993:36                  | 49 |
| Bilaga 4 | Förteckning över remissinstanser                                 | 57 |

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 § och 10 kap. 5 § regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 8 kap.

##### 4 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

*I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.*

#### 10 kap.

##### 5 §

*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.*

---

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1991:1503

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, kan 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 *första* 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.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag

*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.

Rättskipnings- 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 ut-

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.

ländsk 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.

---

1. Denna lag träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till Europeiska unionen sedan folkomröstning i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §. Riksdagen får också i samma ordning som i fråga om överlåtelse av beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna besluta om införlivande med svensk rätt av gemenskapernas regler vid tillträdestidpunkten.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § och 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen<sup>2</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

**9 §**

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

*2. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna;*

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

3. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

3. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

4. om ansvar och ersättningskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

**5 kap.**

**1 §**

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *med hemvist i riket* får vara ägare till sådan skrift.

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *eller utländsk juridisk person* får vara ägare till sådan skrift.

---

Denna lag träder i kraft den dag som bestäms i särskild lag.

---

<sup>2</sup> Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1991:1500

I juni 1991 tillkallades den parlamentariskt sammansatta kommitté som kom att anta namnet Grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03). Utredningens uppdrag var att överväga vilka grundlagsändringar som kunde vara nödvändiga om Sverige skulle komma att anslutas till Europeiska gemenskaperna. Därtill hade utredningen också i uppdrag att överväga på vilket sätt riksdagen skulle kunna spela en aktiv roll i ett EG-samarbete, hur svenska val till Europaparlamentet borde ske liksom de frågor som aktualiseras inför en folkomröstning om ett medlemskap.

Grundlagsutredningen överlämnade i mars 1993 sitt betänkande, EG och våra grundlagar (SOU 1993:14), till statsrådet Reidunn Laurén. Betänkandet sändes den 31 mars 1993 ut på remiss.

I den offentliga debatt som fördes sedan utredningen lämnat sitt betänkande gjordes gällande bl.a. att dess förslag gick längre än som var nödvändigt och ett alternativt förslag efterlystes. I en inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria, Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36), lämnades därför förslag till alternativa författningstekniska lösningar. Promemorian sändes den 14 maj 1993 ut på remiss att behandlas tillsammans med utredningens betänkande.

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag framgår av *bilaga 2* och de förslag som lämnats i promemorian har intagits i *bilaga 3*. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena har publicerats och finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ds 1993:71). I denna proposition behandlas endast frågan om grundlagsändringar inför ett svenskt deltagande i den västeuropeiska integrationen. Därvid föreslås bl.a. två ändringar i tryckfrihetsförordningen. Ärendet har emellertid inte remitterats till Lagrådet eftersom de föreslagna ändringarna är av sådan beskaffenhet att dess hörande skulle sakna betydelse.

Det har varit utmärkande för arbetet med regeringsformen och de konstitutionella reformer som i modern tid genomförts i vårt land att det byggt på en bred politisk enighet. Vid beredningen i regeringskansliet av viktiga konstitutionella ärenden förekommer därför i de flesta fall överläggningar med företrädare för riksdagspartierna. Så har skett även i detta ärende.

Redan innan EG bildades år 1957 hade Sverige aktivt verkat för ett nära samarbete med övriga länder i Västeuropa, bland dem de länder som nu utgör EG. Vid 1950-talets mitt bidrog Sverige till försöken inom dåvarande OEEC (Organisation for European Economic Cooperation) att bilda ett stort frihandelsområde i Västeuropa på grundval av den s.k. Maudlingplanen. De förhandlingarna ledde dock inte till något resultat. I stället kom de sex länder som tidigare, år 1951, bildat den s.k. kol- och stålgemenskapen - Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland - att gå vidare och genom Romfördraget bilda Europeiska ekonomiska gemenskapen. Genom den s.k. Stockholmskonventionen bildade år 1959 sju av de länder som stod utanför EG, bland dem Sverige, den europeiska frihandelssammanslutningen EFTA (European Free Trade Association).

Under 1960-talet sökte Sverige, tillsammans med några andra EFTAländer, vid återkommande tillfällen ett närmare samarbete med EG. Redan år 1962 lämnade Sverige in en associationsansökan till EG. Dessförinnan hade den svenska regeringen kommit till slutsatsen att fullt medlemskap inte kunde förenas med Sveriges traditionella utrikespolitik. Förhandlingarna avbröts kort därefter - i början av år 1963 - efter ett franskt veto mot att Storbritannien, som sommaren 1961 ansökt om medlemskap, beviljades inträde.

Sedan Frankrike under general de Gaulle under första hälften av 1960-talet motsatt sig majoritetsbeslut i EG:s ministerråd och därför under en period uteblivit från rådets möten, träffades år 1966 den s.k. Luxemburgkompromissen. Den innebar att man kom överens om att ett land hade rätt att anmäla veto mot ett beslut som skulle strida mot det landets vitala intressen, oavsett vilken formell beslutsform som fördraget föreskrev. Luxemburgkompromissen kom att uppfattas som ett tecken på att EG:s överstatliga inslag tonades ned. I en ny svensk associationsansökan år 1967 uteslöts därför inte möjligheten av ett svenskt medlemskap. Några egentliga förhandlingar kom denna gång inte till stånd. De samtal som fördes avbröts även vid detta tillfälle på grund av ett franskt veto mot en av Storbritannien samtidigt inlämnad ansökan om medlemskap.

Under 1960-talet diskuterades här i Sverige också behovet av en särskild grundlagsregel för överlåtelse av konstitutionella befogenheter till internationella organisationer. Vad som därvid stod i blickpunkten var givetvis främst ett möjligt svenskt medlemskap i EG. År 1965 beslutades ett nytt tredje stycke i 81 § i 1809 års regeringsform. Det kom att populärt benämnas "EG-paragrafen" och inleddes med följande föreskrift:

"Beslutanderätt, som enligt denna regeringsform tillkommer Konungen och riksdagen, gemensamt eller var för sig, eller annat statligt organ och ej avser frågor om stiftande, ändring, förklaring eller upphävande av grundlag, må i begränsad omfattning överlätas på mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet."

År 1969 inleddes förhandlingar om medlemskap i EG för Storbritannien, Irland och Danmark vilka resulterade i att dessa länder anslöts till EG

fr.o.m. år 1973. Även Norge hade undertecknat anslutningsfördraget men valde att inte ratificera det sedan en majoritet av det norska folket i en folkomröstning år 1972 avvisat ett medlemskap.

I samband med dessa utvidgningsförhandlingar framförde den svenska regeringen år 1970 åter önskemål om att inleda förhandlingar, utan att utesluta någon möjlig anslutningsform. Inom EG hade emellertid i slutet av år 1970 vissa tankar på ett än närmare samarbete kommit att presenteras i de s.k. Davignon- och Wernerrapporterna. I dessa drogs riktlinjer upp för ett närmare utrikespolitiskt respektive ekonomiskt-monetärt samarbete. I mars 1971 förklarade därför den svenska regeringen att ett medlemskap inte längre var aktuellt för svensk del. Vår neutralitetspolitik ansågs inte kunna förenas med ett närmare utrikespolitiskt samarbete och inte heller med ett fullt utvecklat ekonomiskt-monetärt samarbete.

Förhandlingarna mellan Sverige och EG avslutades i juli 1972 och resulterade i ett frihandelsavtal för industrivaror som trädde i kraft den 1 januari 1973 och som alltjämt gäller. Liknande frihandelsavtal slöts också mellan EG och vart och ett av de övriga EFTA-länderna.

Under de därpå följande åren kom EG-samarbetet att åtminstone på det politiska planet i viss utsträckning stagnera, även om medlemskretsen utvidgades med Grekland år 1981 samt Spanien och Portugal år 1986.

Genom kommissionens s.k. vitbok år 1985 med ett handlingsprogram för genomförande av EG:s inre marknad senast vid årsskiftet 1992/93 och den i huvudsak under samma år framförhandlade Europeiska enhetsakten kom samarbetet åter att vitaliseras. I enhetsakten skapades nya möjligheter till majoritetsbeslut, främst i frågor som anknöt till den inre marknaden, stärktes Europaparlamentets ställning och utvidgades samarbetet till nya områden.

År 1984 var den tullavveckling genomförd som förutsattes i frihandelsavtalen mellan EFTA-länderna och EG. Vid en ministerkonferens i Luxemburg i april 1984 mellan EFTA:s och EG:s medlemsländer förklarade deltagarna att målet borde vara att skapa ett dynamiskt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde.

I Sverige uttalade riksdagen i juni 1988, i ett beslut om vissa riktlinjer för Sveriges fortsatta deltagande i den västeuropeiska integrationen (prop. 1987/88:66, UU24, rskr 245), att vi borde eftersträva ett så nära och varaktigt samarbete som möjligt på alla de områden som omfattades av den inre marknaden. Målet angavs vara att nå samma fördelar och åtaganden för medborgare, företag och institutioner i Sverige som i EG:s medlemsländer.

Efter vissa preliminärer främst under år 1989 inleddes formella förhandlingar om ett EES-avtal i juni 1990. Målet var då inställt på att förhandlingarna skulle slutföras ett år senare, under sommaren 1991, och ett EES-avtal träda i kraft den 1 januari 1993, dvs. samtidigt som EG:s inre marknad beräknades kunna fullbordas. Avtalet kom att undertecknas våren 1992, dvs. knappt ett år försenat, och kan förmodligen, också det ett år senare än man inledningsvis hoppats, träda i kraft den 1 januari 1994.

Genom EES-avtalet skapas ett gemensamt marknadsområde med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital och med ett system som syftar till att säkerställa att konkurrensen inom detta område inte snedvrids. Därutöver skapas ett närmare samarbete inom andra områden. Avsikten är också att gemensamma regler skall upprätthållas på ett enhetligt sätt. Genom ett i huvudsak traditionellt mellanstatligt avtal skall alltså åstadkommas ett system som i vissa avseenden skall efterlikna det överstatligt präglade EG-samarbetet.

Sveriges förhållande till EG kom att, parallellt med EES-förhandlingarna, utvecklas också på annat sätt. I en skrivelse till riksdagen hösten 1990 uttalade regeringen sin strävan att få till stånd ett riksdagsbeslut som tydligt uttryckte Sveriges ambition att bli medlem i EG. Vid den följande riksdagsbehandlingen slogs bl.a. fast att "ett svenskt medlemskap i EG med bibehållen neutralitet ligger i vårt lands nationella intresse" (Skr 1990/91:50, UU8, rskr 74). I anslutning till riksdagsbehandlingen uttalade regeringen sin avsikt att, efter samråd i Utrikesnämnden, ansöka om medlemskap i EG. Den 1 juli 1991 inlämnades en svensk ansökan om medlemskap. De formella förhandlingarna om ett sådant medlemskap tog sin början den 1 februari 1993.

Inom EG har samtidigt ett ytterligare viktigt steg tagits mot en fördjupad integration genom Maastrichtfördraget i februari 1992 om en europeisk union (EU). Fördraget har nyligen - den 1 november 1993 - trätt i kraft. Genom fördraget upprättas en union som i sig innesluter dels de tre nuvarande gemenskaperna, dels ett i vart fall inledningsvis rent mellanstatligt samarbete inom utrikes- och försvarspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Inom unionen sker det överstatligt präglade samarbetet fortfarande inom EG, dvs. de tre gemenskaperna, varav den tidigare Europeiska ekonomiska gemenskapen nu endast betecknas Europeiska gemenskapen. Till detta det egentliga EG-samarbetet förs också vissa nya samarbetsområden av vilka det mest långtgående är det som syftar till en ekonomiskt-monetär union.

Vad vi således nu står inför är frågan om ett svenskt medlemskap i EU. Såvitt nu kan bedömas bör förhandlingarna om ett svenskt medlemskap kunna vara avslutade under våren 1994. Därefter skall en folkomröstning i frågan äga rum. Dess utslag skall avgöra frågan om ett svenskt inträde i EU.

Grundlagsutredningen har konstaterat - och i den delen fått stöd av en bred remissopinion - att ett svenskt medlemskap i vart fall förutsätter att regeringsformen ändras så att riksdagen ges vidare möjligheter att överlåta beslutsbefogenheter till EG. En ändring av regeringsformen förutsätter två på varandra följande riksdagsbeslut med mellanliggande riksdagsval. Vidare föreskriver grundlagen att minst nio månader måste förflyta mellan den tidpunkt då ett grundlagsändringsärende första gången anmäls i kammaren och riksdagsvalet.

Även om således förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i EU ännu inte slutförts och ett definitivt svenskt ställningstagande till frågan om Sverige bör träda in i gemenskapen ännu inte tagits, bör riksdagen ta ställning till de grundlagsändringar som bedöms nödvändiga för att ett

I det följande används beteckningen EU för Europeiska unionen när medlemsländernas samarbete i hela dess vidd diskuteras, medan den alltså giltiga benämningen EG för Europeiska gemenskaperna används för den del av samarbetet som har överstatliga inslag. Det är också EG-samarbetet som har betydelse ur konstitutionell synpunkt.

## 5 Europeiska unionen och EG-rätten - en översikt

Sedan nu Maastrichtfördraget trätt i kraft är det ett medlemskap i Europeiska unionen som är aktuellt för Sveriges del. Det har redan antytts att unionen i sig innesluter såväl det traditionella EG-samarbetet som ett samarbete i fråga om utrikes- och säkerhetspolitik samt i rättsliga och inrikes frågor.

### *Unionens tre pelare*

Samarbetet inom unionen brukar beskrivas som ett samarbete i tre olika pelare. Till unionens första pelare hör samarbetet inom Europeiska ekonomiska gemenskapen, Kol- och stålgemenskapen och Euratom-gemenskapen. Europeiska ekonomiska gemenskapen betecknas dock numera endast Europeiska gemenskapen. Här inryms således de samsamarbetsområden som traditionellt förknippas med EG och som framgår av främst Romfördraget. Det gäller t.ex. den gemensamma jordbrukspolitiken, de grundläggande fyra friheterna (fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital) och den inre marknaden i övrigt, transportpolitik och miljöpolitik.

Nya samsamarbetsområden i denna första pelare är, enligt Maastrichtfördraget, först och främst upprättandet av en ekonomisk och monetär union. Andra nya samsamarbetsområden är bl.a. utvecklingsbistånd, kultur, utbildning och konsumentskydd.

Inom unionens andra pelare sker ett mellanstatligt samarbete i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Det samarbete som gäller främst att sträva efter en gemensam hållning i sådana frågor och att vidta vissa gemensamma åtgärder. Samarbete som innefattar också "utformningen på lång sikt av en gemensam försvarspolitik, som med tiden skulle kunna leda till ett gemensamt försvar" (artikel J.4).

När det gäller den tredje pelaren, samarbete i inrikes- och rättsliga frågor, anges nio samsamarbetsområden vilka medlemsländerna skall betrakta som "ärenden av gemensamt intresse". Dessa är asyl- och invandringspolitik, yttre gränskontroll för personer, narkotikabekämpning, internationell brottslighet, samarbete i civil- och straffrättsliga frågor samt tull- och polis-samarbete.

Det samarbete som totalt sett sker inom unionens ram är således långtgående. Men det är viktigt att framhålla den betydelsefulla skillnad i fråga om samarbetets karaktär som finns mellan å ena sidan den första

pelaren och å den andra de andra och tredje pelarna.

Samarbetet inom de andra och tredje pelarna är i allt väsentligt av traditionell mellanstatlig karaktär, även om det sker inom unionens ram och delvis i dess institutioner. Det samarbete som förekommer i dessa pelare förutsätter inte att medlemsländerna överlåter någon beslutanderätt till de gemensamma organen. Därmed ingår i det samarbetet inte heller den särskilda rättsordning som kommit att utvecklas för det egentliga EG-samarbetet. Det medför i sin tur att denna rättsordnings grundläggande principer inte gäller. Det innebär t.ex. att det i det samarbete som sker i den andra och tredje pelaren inte finns några sådana för medlemsstaterna och deras medborgare bindande EG-rättsakter som de förordningar och direktiv som beslutas av EG:s olika organ (se nedan). Inte heller är det som huvudregel möjligt att fatta majoritetsbeslut. Betydelsefullt är också att EG-domstolen inte har någon kompetens inom dessa samarbetsområden.

Den del av unionssamarbetet som har konsekvenser ur konstitutionell synpunkt är således det samarbete som ryms inom den första pelaren och då främst inom ramen för Europeiska gemenskapen. Av den anledningen kommer här att i det närmaste uteslutande behandlas följderna av en svensk anslutning till EG.

### *Överlåtelse av beslutanderätt*

Det som skiljer EG-samarbetet från det mesta av annat internationellt samarbete är att det bygger på att de enskilda medlemsländerna i högre grad än annars avstår från en del av sina statsorgans beslutsbefogenheter och överlåter dessa till EG-institutionerna. Inom EG utövas därefter de på så sätt sammanförda befogenheterna av *medlemsländerna gemensamt* i ministerrådet. På grundval av denna sammanlagda makt har EG-rätten kunnat utvecklas till en egen rättsordning med drag som är unika för EG och som skiljer sig från både traditionell statsrätt och internationell rätt i allmänhet.

### *Några särskilda EG-rättsliga principer*

Till följd av att länderna överlåtit bl.a. normgivningsmakt till EG, kan normer som ministerrådet beslutar gälla omedelbart i medlemsländerna på samma sätt som landets egna lagar och det oavsett hur landet i fråga traditionellt betraktar den internationella rättens ställning. Sådana EG-normer är *direkt tillämpliga* i medlemsländerna utan att de, som annars krävs i Sverige i fråga om mellanfolkliga rättsregler, på något sätt blir föremål för nationell lagstiftning.

Vissa EG-normer kan också ha s.k. *direkt effekt*. Sådan föreligger, om en regel är så utformad att den ger enskilda medborgare och företag i medlemsländerna rättigheter och skyldigheter som de kan göra gällande inför det egna landets domstolar och myndigheter. Det avgörande för om en norm har direkt effekt är om den har en sådan rättighetsgrundande innebörd för enskilda. Det saknar därför betydelse om normen formellt

riktar sig till enskilda eller till medlemsländerna. Det innebär att även tillräckligt klara och entydiga föreskrifter för i första rummet medlemsländernas handlande - i fördragen eller i direktiv - kan ha direkt effekt.

En tredje grundläggande princip är att *EG-rätt har företräde framför nationell rätt*. Om en lagbestämmelse i ett land strider mot en EG-regel är det landets domstolar och myndigheter skyldiga att tillämpa EG-regeln framför den inhemska lagen. Detta gäller i princip även om den inhemska normen tillhör landets konstitution.

### *EG:s beslutsprocess*

I EG:s beslutsprocess har den av medlemsländerna oberoende *kommissionen* en initiativtagande, övervakande och verkställande roll. Många skiftande intressen söker påverka kommissionens ställningstaganden. Men det är enbart genom att kommissionen beslutar att lägga fram ett förslag till gemensam normgivning som en sådan kan komma till stånd.

Kommissionen lämnar sina förslag till rättsakter till *rådet* där det viktigaste beslutsfattandet sker. Det är medlemsländernas regeringar som tillsammans i rådet fattar i stort sett alla normerande gemensamma beslut. Inom ramen för EG-samarbetet kan rådet numera fatta flertalet beslut med kvalificerad majoritet. Det innebär således att en stat och dess medborgare kan bli bundna av ett beslut som den staten motsatt sig.

Det direkt folkvalda *Europaparlamentet* har främst en rådgivande och kontrollerande funktion. Rådet kan emellertid inte fatta något för medlemsländerna bindande beslut utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken eller - enligt Maastrichtfördraget - i vissa frågor fattar beslut tillsammans med rådet.

Den dömande makten utövas av *EG-domstolen*. Domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka EG-rätten och har därvid utvecklat flera av de viktigaste principerna i EG-rätten. Domstolen ansvarar också för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter. Den ensam kan ogiltigförklara politiska beslut som medlemsländerna fattat i rådet. Domstolen handlägger också mål mot medlemsländerna och prövar om dessa har brutit mot sina fördragsenliga förpliktelser.

### *Kompetensfördelningen mellan EG och medlemsländerna*

Fördelningen av kompetenser mellan EG och medlemsländerna bestäms i sina huvuddrag av EG-fördragen. Det är givetvis så att utgångspunkten är att beslutsbefogenheterna tillkommer medlemsländerna. Den överlåtelse av ländernas befogenheter som sker framgår av fördragen. Inom de skilda samarbetsområdena kan EG besitta en *exklusiv* kompetens. Det innebär att medlemsländerna i princip inte utan EG:s medgivande över huvud taget äger rätt att lagstifta på området. Inom andra samarbetsområden har EG och medlemsländerna en *blandad* kompetens. Det innebär att medlemsländerna kan lagstifta om och i den utsträckning som EG inte har beslutat gemensamma normer.

I viss utsträckning kan också kompetensfördelningen sägas bero av vilket slag av gemensam normgivning som EG väljer. Om de gemensamma reglerna utfärdas i form av en *förordning* så är en sådan till sin typ direkt tillämplig rätt. Därmed finns i princip inget utrymme för nationell lagstiftning. Om en gemensam rättsakt däremot får formen av ett *direktiv* så anger ett sådant normalt endast de gemensamma mål som skall uppnås, men överläter åt medlemsländerna att bestämma medlen för att nå målet.

I Maastrichtfördraget (artikel 3b) läggs en s.k. *subsidiaritetsprincip* fast. Dess tillämpning kommer med säkerhet att påverka kompetensfördelningen genom att den föreskriver att EG - utanför den exklusiva kompetensens område - skall handla endast om och i den utsträckning som målet med en åtgärd inte tillräckligt väl kan uppnås av medlemsländerna och därför bättre kan uppfyllas genom gemensam normgivning.

### *En dynamisk rättsutveckling*

EG-samarbetet utgår visserligen från att dess institutioner har vad man brukar kalla begränsade befogenheter. Dessutom finns en allmän legalitetsprincip traktatfast.

Det har emellertid inte hindrat att samarbetet kunnat utvecklas dynamiskt. I det politiska beslutsfattandet har det kunnat ske med tillämpning av artikel 235 i Romfördraget. Där föreskrivs att om en åtgärd är nödvändig för att uppfylla något av gemenskapens mål, och fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, får rådet ändå enhälligt vidta de åtgärder som behövs. Som exempel kan nämnas att rådet med tillämpning av det stadgandet utvecklade en regional- och miljöpolitik redan innan Romfördraget innehöll några bestämmelser på de områdena.

En ytterligare rättsutveckling sker genom EG-domstolens avgöranden. Som redan antytts är det i domstolens rättsskapande verksamhet som flera av de viktigaste principerna för samarbetet lagts fast. Det har gällt principer av mera övergripande art - som principen om EG-rättens företräde - men också principer för t.ex. den gemensamma marknadens funktion - som den s.k. *Cassis de Dijon*-principen.

## utgångspunkter

**Regeringens bedömning:** EG-samarbetet har i vissa viktiga hänseenden en överstatlig karaktär, t.ex. genom att för samtliga stater och enskilda rättssubjekt bindande beslut fattas med majoritetsbeslut och genom EG-rättens anspråk på företräde framför nationell rätt. Men det är ändå i grunden fråga om ett samarbete mellan suveräna stater. Det är medlemsländerna - inte EG:s institutioner - som i enighet avgör hur långt samarbetet skall sträcka sig och vilken kompetens som EG-institutionerna skall ha. - Den av Grundlagsutredningen förordade bestämmelsen i 1 kap. RF kunde riskera att begränsa Sveriges frihet att tillsammans med övriga medlemsländer bestämma samarbetets framtida inriktning. Det förslaget bör därför inte genomföras.

**Utredningens bedömning:** Grundlagsutredningen anser att EG är en särpräglad typ av internationell organisation som saknar såväl föregångare som förebilder och som i sig förenar drag av både mellanstatlighet och federalism. Utredningen har vissa utgångspunkter för sin grundlagsöversyn. För det första utgår utredningen från principen om EG-rättens företräde framför nationell lag. Utredningen konstaterar att den innebär att när Sverige blivit EG-medlem "låter sig inte gemenskapsrättens ställning och verkan här i landet regleras genom bestämmelser i regeringsformen" (betänkandet s. 16). Mot den bakgrunden anser utredningen att "man inte heller bör försöka ge intryck av att regeringsformen anger gränser för eller på annat sätt reglerar gemenskapsrätten" (a.st.).

För det andra anför utredningen att regeringsformen inte bara bör göra det möjligt för Sverige att bli EG-medlem utan också ge utrymme för Sverige att vara medlem. "Det måste alltså", uttalar utredningen, "vara möjligt för Sverige att som fullvärdig EG-medlemsstat fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att varje förändring i det arbetet fordrar grundlagsändring" (a.a. s. 17).

För det tredje anser utredningen att ett medlemskap har så stor betydelse för svenskt samhällsliv att det bör på något sätt uttryckligen omnämnas i grundlagen. Men ett sådant omnämnande bör enligt utredningens mening inte ske på ett sådant sätt att ett medlemskap redan nu grundlagsfästs.

Mot bakgrund av dessa överväganden väljer utredningen en mera översiktlig inriktning på sina lagförslag. Utredningen förordar i huvudsak dels en allmän regel om ett medlemskap i 1 kap. RF, dels en ny, på ett medlemskap särskilt inriktad regel, om överlåtelse av beslutanderätt i 10 kap. RF. I den av utredningen föreslagna allmänna regeln i 1 kap. RF

uttalades att om Sverige ansluts till EG och om riksdagen överlåter beslutanderätt till EG så gäller de förpliktelser som följer av medlemskapet utan hinder av vad som annars föreskrivs i grundlag eller annan lag.

**Promemorian:** I promemorian redovisas inte någon annan bedömning än den utredningen gjort beträffande EG-rättens karakteristiska drag eller i fråga om utgångspunkter i övrigt för en reform. Promemorians uppgift var emellertid att presentera alternativa författningsförslag. I promemorian lämnas därför förslag till författningstekniska lösningar som utgår från två delvis skilda ansatser. I ett första alternativ redovisas de författningsändringar som bedöms vara i strikt mening nödvändiga för att göra ett medlemskap möjligt. Två ytterligare alternativ innehåller mer utförliga förslag till preciserade grundlagsändringar på alla de områden som skulle beröras av ett medlemskap.

**Remissinstanserna:** Det alldeles övervägande antalet remissinstanser delar Grundlagsutredningens och promemorians bedömning av rättsläget och anser att analysen av EG-rätten i stort är korrekt. Några instanser anser emellertid att utredningen överbetonar EG:s federala drag. Sveriges Advokatsamfund påpekar att medlemsländerna inte har förlorat sin status av folkrättssubjekt och att den "yttersta basen" för samarbetet är folkrättslig. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet betonar att "då frågan om den yttersta makten över fördragen ställs på sin spets, befinner sig denna helt i händerna på medlemsstaterna och deras demokratiskt ansvariga politiker."

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framför också - från en annan utgångspunkt - kritik mot utredningens grundsyn. Enligt fakultetsnämnden visar utredningen en alltför stor bundenhet vid ett dualistiskt synsätt som inte är tillämpligt när det gäller EG-rätten. Fakultetsnämnden påpekar att EG-rätten utgör en egen rättsordning med specifika egenskaper och att dess tillämplighet här inte - sedan överlåtelse av beslutsbefogenheter skett - kan regleras i svensk lag.

Det stora flertalet remissinstanser avstyrker utredningens förslag till bestämmelse i 1 kap. RF. Flera riktar därvid kritik såväl mot bestämmelsens innehåll som mot att över huvud taget låta någon regel om ett medlemskap ingå i 1 kap. RF. Högsta domstolens ledamöter hyser farhågan att en bestämmelse som den föreslagna "kan göra det svårt att slå vakt om svensk rättsuppfattning och svensk rättstradition i den fortsatta utvecklingen av EG-rätten." Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att det kan ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen "på ett alldeles lyckligt sätt uttrycker innebörden" av företrädesprincipen liksom att den principen är "en del av gemenskapsrätten och kräver i och för sig inte särskilt konstitutionellt stöd utöver det förhållandet att gemenskapsrätten skall gälla."

**Skälen för regeringens bedömning:** Den offentliga debatt som förts sedan Grundlagsutredningen lämnade sitt betänkande, liksom de remissvar som nu mycket översiktligt redovisats, har inte bara gällt frågan om nödvändiga grundlagsändringar utan också i minst lika hög grad frågan om hur man närmare skall karakterisera det europeiska samarbete som

Sverige ansökt om att få ta del av. Flera olika svar har getts i debatten, eller i vart fall har skilda betoningar kommit till uttryck. Redan det förhållandet tyder på att EG-samarbetet verkligen är särpräglad. Det låter sig inte beskrivas med termer hämtade uteslutande från gängse statsrättslig teori och inte heller med endast traditionell folkrättslig terminologi.

Regeringen vill för sin del framhålla att det är viktigt att skilja vad som å ena sidan utgör grunden för samarbetet, liksom hur dess ramar bestäms, från vad som å andra sidan är principer för hur samarbetet fungerar inom de givna ramarna.

När det gäller den första aspekten är det otvetydigt så att samarbetets grund är strikt folkrättslig. Det är fråga om ett samarbete mellan suveräna stater. Dessa stater har slutit traditionella folkrättsliga fördrag och är alltså, som det ibland brukar uttryckas, fördragens herrar.

Detta grundläggande förhållande leder i sin tur till några givna utgångspunkter för Sveriges - och andra medlemsländers - ställning och roll i samarbetet alldeles oberoende av hur vi väljer att utforma de grundlagsbestämmelser som behövs inför ett medlemskap.

För det första kan, sedan Sverige vid tidpunkten för en anslutning överlåtitt beslutsbefogenheter i den utsträckning som då gällande gemenskapsfördrag (inklusive det svenska anslutningsfördraget) kräver, EG inte tillägga sig själv några ytterligare kompetenser utan att medlemsländerna kommer överens om det i ett nytt fördrag med ändring av grundfördragen. För att ett sådant nytt fördrag skall bli gällande fordras att det "ratificeras av samtliga medlemsländer i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser" (artikel N.2 i Maastrichtfördraget). Det torde utan vidare stå klart att en svensk ratifikation av ett sådant fördrag är av den karaktären att det skall godkännas av riksdagen (10 kap. 2 § RF). Först sedan ett nytt gemenskapsfördrags eventuella krav på nya kompetensöverföringar analyserats och offentligt debatterats och riksdagens godkännande av fördraget föreligger kan ett riksdagsbeslut fattas om ytterligare överlåtelse i den ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § RF. Det ligger således alltid i Sveriges hand att slutligt avgöra om ytterligare kompetensöverlåtelse skall ske.

För det andra sätter regeringsformens bestämmelser om grunderna för det svenska statsskicket en gräns bortom vilken inte ytterligare överlåtelse av beslutanderätt kan ske utan att grundlagen samtidigt ändras. Grundlagsutredningen uttrycker det så att "om EG genom framtida fördragsrevisioner skulle komma att ytterligare utvecklas mot en federativ statsbildning med ett lagstiftande europeiskt parlament bör en sådan utveckling påverka statsskickets grunder och få konstitutionella konsekvenser i alla medlemsstater" (betänkandet s. 91). Samma utgångspunkt har t.ex. franska *Conseil Constitutionel* i sitt beslut den 9 april 1992 rörande grundlagsenligheten av en fransk ratifikation av Maastrichtfördraget. I beslutet uttalas bl.a. att den franska konstitutionen inte hindrar Frankrike att delta i en internationell sammanslutning med egna beslutsbefogenheter vilka den anförtröts av medlemsstaterna men att om ett internationellt avtal "innehåller en föreskrift som står i strid med

konstitutionen eller påverkar grundläggande förutsättningar för utövandet av nationell suveränitet (*contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*)" grundlagsändringar fordras för att en ratifikation skall kunna ske (Journal Officiel 1992 s. 5354 ff. En engelsk översättning återfinns i Common Market Law Reports 1993 s. 345 ff).

Den svenska grundlagen, liksom nuvarande medlemsländers konstitutioner, återspeglar och vilar på det förhållandet att det egna landet är en suverän stat med ett demokratiskt statsskick. I regeringsformen klargörs detta redan i dess första kapitels första paragrafs första mening: "All offentlig makt i Sverige utgår från folket."

Det förhållandet att all offentlig makt får sin legitimitet från folket hindrar givetvis inte att folkets företrädare, i första hand riksdagen, får gå in i en samverkan med andra folk och låta beslut som fattas inom ramen för en sådan samverkan binda såväl de deltagande staterna som deras folk. För att en sådan samverkan, och de beslut som fattas inom dess ram, skall stå i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser fordras emellertid att det är från folkets valda företrädare som uppdraget härstammar och att det verkställs med ansvar inför dessa företrädare. Det innebär att när det är riksdagen som fattar beslut om att överlåta normgivningsmakt och den svenska regeringen deltar i utnyttjandet av denna överlåtna makt med ansvar inför riksdagen, man principiellt måste anse att även en sådan utövning av vad som kan bli offentlig makt här i landet utgår från det svenska folket.

Det som nu sagts innebär å andra sidan att det icke låter sig förenas med regeringsformens nuvarande bestämmelser om det svenska statskickets grunder att låta ett mellanfolkligt samarbete utvecklas så att därigenom skapas en ny federal statsbildning, vars maktutövning hämtar sin legitimitet ur ett mandat som givits av ett - i detta fall - europeiskt folk i gemensamma val. En sådan ordning måste, med Grundlagsutredningens ord, "fordra omfattande grundlagsändringar i samtliga medlemsstater."

För det tredje torde den svenska grundlagen också sätta en gräns för samarbetets möjliga räckvidd i sak även om den institutionella ramen för samarbetet inte förändras. Regeringsformens föreskrifter om styrelsekickets grunder liksom om det främsta statsorganets, riksdagens, ställning och uppgifter måste anses vila på grundprincipen att riksdagens ställning inte genom överlåtelse av normgivningskompetens kan urholkas helt eller i alltför väsentlig grad. Exakt var gränsen går för hur långt samarbetets materiella omfattning kan sträckas utan grundlagsändring kan däremot naturligtvis inte anges i några entydiga termer. Som jämförelse kan nämnas att den tyska författningsdomstolen som i ett utslag den 12 oktober 1993 behandlat frågan om en tysk ratificering av Maastrichtfördraget kan förenas med demokratiprincipen i den tyska grundlagen uttalade i samma fråga att "den tyska förbundsdagen i vart fall måste behålla uppgifter och befogenheter av substantiell vikt" (*Aus alledem folgt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen*) (Bundesverfassungsgericht, Urteil des zweiten Senats, s. 47).

För det fjärde står det klart att även utan begränsningar i en svensk överlåtelseregel är de befogenheter som överläts icke obegränsade. De begränsas då inte av grundlagsregeln men väl av innehållet i de gemenskapsfördrag till följd av vilka överlåtelse sker. EG besitter inte någon vad som ibland brukar kallas kompetens-kompetens, dvs. dess organ kan endast handla om och i den utsträckning som de av medlemsländerna beslutade fördragen ger dem befogenhet här till och de kan inte själva tilldela sig ytterligare kompetenser. Det är således i princip möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse beslutas överblicka och förutse vilka befogenheter som överläts. Den tyska författningsdomstolen uttalade i sitt ovan nämnda utslag (s. 49) att om något EG-organ skulle komma att besluta rättsakter som går utöver unionsfördraget, sådant det legat till grund för den tyska anslutningslagen, dessa rättsakter skulle sakna rättsverkan i Tyskland och tyska statsorgan av författningsrättsliga skäl vara förhindrade att tillämpa dem (*Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrundeliegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden.*) Om ett sådant synsätt har giltighet i Tyskland, bör det ha det också i Sverige.

För det femte, slutligen, måste en särskild betydelse tillmätas det förhållandet att det inom gemenskaperna upprätthålls ett fri- och rättighetsskydd som visserligen inte i alla enskildheter överensstämmer med det gällande svenska men som tar sin utgångspunkt i en gemensam västeuropeisk rättstradition och därigenom i det väsentliga motsvarar det svenska skyddet. Det EG-rättsliga fri- och rättighetsskyddet har, som Grundlagsutredningen redovisat (betänkandet s. 111 ff), utvecklats i EG-domstolens rättspraxis och kommit att kodifieras i Maastrichtfördragets artikel F.2 lyder enligt följande:

"Unionen skall respektera grundläggande rättigheter som allmänna gemenskapsrättsliga principer, sådana dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, undertecknad i Rom den 4 november 1950, och sådana de framgår av medlemsstaternas konstitutionella traditioner."

Det innebär att, oavsett vad en överlåtelseregel innehåller i fråga om möjligheten att överlåta beslutanderätt som kan inskränka grundläggande fri- och rättigheter, den enskilde medborgaren även på EG-samarbetets område är tillförsäkrad ett skydd som i det väsentliga motsvarar det skydd han är berättigad till i förhållande till den nationelle lagstiftaren.

De nu angivna utgångspunkterna återspeglar det förhållandet att det är de suveräna medlemsstaterna som har den avgörande makten i samarbetet. En annan sak är att det på grundval av de fördrag som staterna slutit och genom den praxis som utbildats hos de institutioner som staterna skapat har kommit att utvecklas principer för samarbetets funktion som till en del ger samarbetet ett federalt drag. Bland de egenskaper hos EG-samarbetet som påminner om en förbundsstatlig

ordning kan nämnas det direktvalda parlamentet med deltagande i lagstiftningsarbete, användningen av majoritetsbeslut i rådet, principerna om EG-rättens direkta tillämplighet och direkta effekt liksom principen om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Men dessa egenskaper vilar alltså på medlemsländernas uttryckliga eller tysta accept. Ur principiell synpunkt finns inget som hindrar medlemsländerna att tillsammans modifiera eller återta sin accept av denna ordning.

Vad som nu sagts föranleder sammanfattningsvis två slutsatser. För det första ligger det i Sveriges hand att, oavsett hur vi väljer att i grundlagen reglera vårt deltagande i samarbetet, i huvudsak självt avgöra hur långt vi är beredda att gå i en fortsatt europeisk integration. För det andra bör grundlagen inte ändras så att Sverige binder sig självt vid ett godtagande av nu gällande rättsläge inom EU. Vi skall i stället bevara vår frihet att tillsammans med övriga suveräna medlemsländer utforma principerna för det framtida samarbetet. Den av Grundlagsutredningen föreslagna bestämmelsen i 1 kap. regeringsformen bör mot denna bakgrund inte tas in i regeringsformen.

## 7 Överlåtelse av beslutanderätt

### 7.1 Överlåtelse i allmänhet

**Regeringens förslag:** Förutsättningarna för överlåtelse av beslutanderätt till EG regleras särskilt i ett nytt första stycke i 10 kap. 5 § RF. I detta föreskrivs att beslutanderätt kan överlåtas till EG så länge som gemenskaperna har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det skydd som ges i 2 kap. RF och i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen får fatta beslut om överlåtelse med tre fjärdedelsmajoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens utom så till vida att det i kommitténs förslag inte anges att överlåtelse förutsätter att EG upprätthåller ett tillfredsställande fri- och rättighetsskydd.

**Promemorian:** Det utmärkande för promemorians samtliga förslag är rekvisiten ändras i nu gällande 10 kap. 5 § första stycket RF för vad som i allmänhet gäller för överlåtelse. Det föreslås således inte någon på ett EG-medlemskap särskilt inriktad regel. I det förslag som lämnas i promemorians alternativ C har, liksom i regeringens förslag, angetts att överlåtelse får ske till mellanfolklig organisation som har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det svenska skyddet.

**Remissinstanserna:** För en vid, på ett medlemskap särskilt inriktad, regel enligt utredningens förslag uttalar sig bl.a. följande remissinstanser: Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter, Kommerskollegium, Generaltullstyrelsen, Patent- och Registreringsverket,

Konkurrensverket, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Sundsvall, Juridiska fakulteten vid Universitetet i Lund, Sveriges Domareförbund och Svenska Tidningsutgivareföreningen.

Till de remissinstanser som i stället förordar promemorians lösning hör Stockholms tingsrätt, Juridiska fakulteten vid Universitetet i Uppsala, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Universitetet i Lund, Sveriges industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen.

Justitiekanslern och Sveriges Advokatsamfund tillstyrker förslaget i promemorians alternativ C. Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Universitetet i Uppsala menar att det är tillräckligt att ur nuvarande 10 kap. 5 § RF låta orden "i begränsad omfattning" utgå samt föreskriva att beslut kan fattas med tre fjärdedelsmajoritet. Pressens opinionsnämnd anser att 10 kap. 5 § RF bör förses med ett antal "negativa förbehåll" till skydd mot överlåtelse som kan begränsa främst yttrande- och tryckfriheten.

Skälen för regeringens förslag: Det kan inledningsvis finnas skäl att något beröra frågan om i vilka situationer överlåtelse av beslutsbefogenheter kan komma i fråga. Den frågan har behandlats av Grundlagsutredningen som i sitt betänkande (s. 140 f) konstaterar följande:

"Det första, och kanske viktigaste, tillfälle då en överlåtelse sker är i samband med en svensk anslutning till gemenskaperna. Då måste överlåtelse ske i den utsträckning som de vid den tidpunkten gällande gemenskapsfördragen fordrar...

När så väl en svensk överlåtelse skett till gemenskaperna kan dessa, inom ramen för gällande fördrag, utnyttja den kompetens de erhållit utan att någon ytterligare överlåtelse är nödvändig. Detta gäller oavsett vilka beslutsformer som tillämpas inom gemenskaperna. Det råder således inte någon principiell skillnad mellan gemensamma beslut som fordrar enhällighet och sådana som kan fattas med kvalificerad majoritet. Någon överlåtelse inför t.ex. ett visst rådsbeslut kan alltså aldrig komma i fråga. Inte heller torde någon ytterligare överlåtelse vara nödvändig i det fallet att redan ett gällande fördrag förutsätter en framtida utveckling av samarbetet, i vart fall om den utvecklingen inte förutsätter något ställningstagande från medlemsstaternas sida utan endast ett beslut av gemenskapernas institutioner...

Ytterligare överlåtelser bör alltså endast bli aktuella om framtida gemenskapsfördrag sluts som tillägger gemenskaperna eller unionen beslutsbefogenheter som inte återfinns i de redan gällande fördragen. Det ligger i varje medlemsstats hand att bedöma om ett nytt fördrag har ett sådant innehåll att ytterligare befogenhetsöverlåtelser är nödvändiga."

Utredningen, promemorieförfattarna och samtliga remissinstanser är ense om att den nu gällande överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § RF inte medger att beslutanderätt överläts till EG i den utsträckning som ett medlemskap fordrar. Det råder således fullständig enighet om att den nuvarande regelns krav på att överlåtelse endast får ske "i begränsad omfattning" inte kan bibehållas. Även om det återgivna uttrycket inte nödvändigtvis måste uppfattas som en kvantitativ bestämning är det ändå även regeringens uppfattning att den nuvarande regelns tillkomsthistoria, liksom de uttalanden som gjordes då den infördes, måste leda till slutsatsen att ett medlemskap medför överlåtelse i mer än en sådan begränsad omfattning som avses i lagrummet.

De allra flesta är likaså överens om att det inte heller är möjligt att

upprätthålla det nu gällande kategoriska förbudet mot att överlåta rätt att fatta beslut som kan begränsa någon av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Grundlagsutredningen har redovisat vissa EG-rättsakter som, om än inte på något betänkligt sätt utan tvärtom i ganska stor harmoni med motsvarande begränsningar i Sverige, inskränker vissa grundläggande fri- och rättigheter.

En ändring måste alltså komma till stånd såvitt gäller regeringsformens regler om överlåtelse av beslutanderätt för att ett svenskt EG-medlemskap skall vara möjligt.

Bland remissinstanserna har, som redan framgått, Grundlagsutredningens förslag till överlåtelseregel vunnit störst ankläng. Det innebär att flertalet remissinstanser förordar en på ett EG-medlemskap särskilt inriktad regel. Det har därvid, enligt regeringens bedömning, framförts två avgörande argument.

För det första har promemorians förslag, dvs. att två av de begränsande rekvisiten i den nu gällande generella bestämmelsen skall utgå, kritiserats på den grunden att det i realiteten för alltför långt. Så anför t.ex. Regeringsrättens ledamöter följande:

"Utredningens förslag är på denna väsentliga punkt klart att föredra framför den i departementspromemorians alternativ A anvisade lösningen. Detta alternativ anges syfta till att "begränsa grundlagsändringarna till vad som är absolut nödvändigt"...Man har likväl opåkallat gjort ett djupgående ingrepp i RF:s system och eliminerat väsentliga hinder för överlåtelse av konstitutionella befogenheter inte bara till EG utan även till mellanfolkliga organisationer av sedvanligt slag."

Hovrätten över Skåne och Blekinge uttalar sig i samma riktning:

"För så ingripande förändringar av vad som nu gäller i allmänhet har inte anförts några skäl, och konsekvenserna låter sig på föreliggande underlag inte riktigt överblickas."

Det andra argumentet av särskild bärkraft för en på ett medlemskap särskilt inriktad regel har också det formulerats av bl.a. Regeringsrättens ledamöter som anför att Grundlagsutredningens förslag uppfyller de krav som

"bör ställas på ett generellt grundlagsstadgande, som också skall informera om de rättsliga konsekvenserna av just den där reglerade överlåtelsen till EG. Rättsligt sett innebär en sådan överlåtelse, som möjliggörs genom den nya "EG-paragrafen", att detaljregleringen i RF i övrigt gäller med de sakliga begränsningar som följer av överlåtelsens innehåll. Efter överlåtelsen skall vid sidan av det som följer av RF:s bestämmelser i övrigt tillämpas vad som i EG-rättslig ordning gäller som EG-rätt...Vår uppfattning är således att det av utredningen föreslagna nya första stycket av 10 kap. 5 § RF ensamt ger tillfredsställande information i RF om det ändrade rättsläge som följer av ett EG-medlemskap. "EG-paragrafen" markerar på ett övergripande men klargörande sätt, att RF-regleringen efter en EG-anslutning måste ses i ljuset av vad som följer av en överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG."

Regeringen delar de bedömningar som nu redovisats. Det har inte anförts

några vägande skäl för att i allmänhet vidga möjligheterna till överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation, mellanfolklig domstol eller annan stat. Därför bör möjligheterna till överlåtelse till EG regleras särskilt. En sådan lösning har dessutom den betydelsefulla fördelen att det förhållandet att Sverige kan tillhöra EG klart framgår av regeringsformen. Därigenom klargörs också att det finns normer som gäller här i riket utan att kunna härledas ur de överordnade normerna i regeringsformen - utom såvitt avser dess regler om överlåtelse av beslutanderätt - utan vilka i stället har sin grund i EG-rättens principer.

Det återstår så att överväga om en sådan på ett medlemskap särskilt inriktad överlåtelseregel bör förses med några begränsningar - till art eller omfattning - av rätten till överlåtelse.

Flertalet remissinstanser har, som vi redan redovisat, delat utredningens bedömning att vissa av de nu gällande begränsningarna inte kan kvarstå. Remissinstanserna har inte heller haft något att invända mot att Grundlagsutredningens förslag till överlåtelseregel saknat uttryckliga begränsningar. Hovrätten över Skåne och Blekinge har tvärtom påpekat att innebörden av en sådan regel som utredningen föreslagit "framgår av EG-rättens innehåll. Dess konsekvenser är därigenom fixerade och kan överblickas." Hovrättens resonemang ansluter till vad vi diskuterat i avsnitt 6, nämligen att vad som överläts bestäms av innehållet i de fördrag enligt vilka överlåtelse sker. EG:s institutioner kan inte därutöver tillägna sig någon ytterligare kompetens.

I det som Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter samt Hovrätten över Skåne och Blekinge har uttalat till förmån för utredningens förslag ligger också att det betraktas som en fördel att bestämmelsen verkligen ger utrymme för att överlåta vad som enligt EG-rätten måste överlåtas. Med utredningens förslag kan även t.ex. den befogenhet överlåtas som följer av nationella domstolars bundenhet av EG-domstolens förhandsavgöranden. En särskild bestämmelse om sådana besked i 11 kap. RF blir med dessa instansers synsätt inte erforderlig med utredningens förslag.

Regeringen konstaterar att övervägande skäl talar för att utforma en överlåtelseregel i enlighet med Grundlagsutredningens förslag till en sådan. Regeln bör, som utredningen föreslagit, ges formen av ett nytt första stycke i 10 kap. 5 § RF.

Regeringen anser emellertid att ett mycket viktigt tillägg bör göras för att särskilt markera den vikt som Sverige tillmäter ett verksamt fri- och rättighetsskydd. Som Grundlagsutredningen funnit har vissa EG-rättsakter ett sådant innehåll att de begränsar några av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF som kan inskränkas genom vanlig lag. Det är därför inte möjligt att generellt eller i viss utsträckning förbjuda överlåtelse av beslutanderätt som kan inskränka dessa fri- och rättigheter. Vidare är det principiellt så, som också Grundlagsutredningen konstaterat, att en EG-rättsakt inte i den nationella rättstillämpningen kan angripas med hänvisning till det svenska fri- och rättighetsskyddet. Vid sådana förhållanden är det ur svensk synpunkt av avgörande betydelse för EG-rättens genomslag här i landet att det fri- och rättighetsskydd som finns inom EU verkligen

upprätthålls. Vi anser därför att det bör komma till tydligt uttryck i den svenska överlåtelseregeln att överlåtelse förutsätter att EU vidmakthåller ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar vårt eget enligt 2 kap. RF och det i Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, vilket ju nu föreslås bli en del av den svenska rättsordningen.

Slutligen kan konstateras att samtliga remissinstanser synes anse att de krav på kvalificerat beslutsförfarande som ställs i utredningens förslag är väl avvägda. Beslut om överlåtelse av beslutanderätt bör således kunna fattas med tre fjärdedelsmajoritet eller, som ett likvärdigt alternativ, i den ordning som gäller för grundlagsstiftande.

## 7.2 Överlåtelse i samband med en EG-anslutning

**Regeringens förslag:** I en övergångsbestämmelse till 10 kap. 5 § RF föreskrivs att, om folkomröstning ägt rum om ett svenskt EG-medlemskap, riksdagen därefter med sedvanlig enkel majoritet kan fatta beslut om överlåtelse av beslutsbefogenheter. I samma bestämmelse sägs också att riksdagen i samma ordning som gäller för överlåtelse även får besluta att införliva existerande EG-rätt med den svenska rätten.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens utom såvitt gäller frågan om införlivande av det existerande EG-regelverket.

**Promemorian:** Ansluter till utredningens förslag.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser utom Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om en övergångsbestämmelse som ger möjlighet till överlåtelse med enkel majoritet i samband med en EG-anslutning. Fakultetsnämnden anser att förslaget står i strid med rättsstatliga principer och inte går att förena med respekten för minoritetens rätt.

Härutöver har det under remissbehandlingen kommit att diskuteras om även ett införlivande av EG:s existerande regelverk - vilket förutsätts ske i en särskild anslutningslag - fordrar grundlagsstöd och om hur ett sådant stöd i så fall skall ges.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför att utredningens förslag till 10 kap. 5 § RF "kan synas behäftad med den svagheten att ingenting sägs uttryckligen om sådan redan beslutad sekundärrätt, som skall övertas i samband med tillträdet." Hovrätten uttalar emellertid vidare att

"Den föreslagna bestämmelsen är ju emellertid inriktad på den kompetensfördelning som sammanhänger med EG:s primärrätt. Man kan därför se det så att det ligger i sakens natur att bestämmelsen också undanröjer tidigare konstitutionella hinder att med den svenska rätten införliva sådan sekundärrätt som redan beslutats enligt samma kompetensfördelningsprinciper. Förhållandet kan naturligtvis klargöras uttryckligen, eventuellt i form

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet uttalar också att

"En överlåtelse av beslutanderätt grundar kompetens att fatta nya beslut men kan inte gärna ha retroaktiv verkan. Godtagandet av tidigare beslutade normer är en sak för sig. Samtidigt måste det erkännas att ett godtagande av ett mycket omfattande befintligt system av rättsregler med inomstatlig giltighet till sina konsekvenser är fullt jämförbart med en omfattande överlåtelse av beslutanderätt. Ett sådant godtagande bör ha grundlagsstöd... Att godtagandet kan väntas bli bekräftat i tillträdeslagen kan inte anses tillräckligt, då denna lag inte kommer att ha högre rang än vanlig lag."

**Skälen för regeringens förslag:** Den av Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anförda kritiken anknyter till den vidare frågan om folkomröstningsinstitutets roll i ett system som konstitutionellt präglas av såväl rättsstatens som den parlamentariska demokratis principer. På ett allmänt plan är det givetvis så som fakultetsnämnden menar att konstitutionella krav på kvalificerat beslutsförfarande syftar till att i särskilt viktiga frågor bereda minoriteter skydd gentemot tillfälliga folkmajoriteter. Rådgivande folkomröstningar kan i det perspektivet medföra politiska, men knappast några rättsliga, problem. Däremot kan det sägas att institutet med beslutande folkomröstningar i någon mån innebär att folkopinionens i omröstningen uttryckta vilja ges ett försteg framför den sedvanliga kvalificerade beslutsordningen. Ett vilande förslag till grundlagsändring är ju nämligen förkastat om en majoritet röstar nej i folkomröstningen och de dessutom till antalet är fler än hälften av dem som avgett godkända röster i det samtidigt hållna riksdagsvalet (8 kap. 15 § fjärde stycket RF). I den situationen är riksdagen förhindrad att genom ett nytt beslut bekräfta sitt tidigare fattade beslut om grundlagsändring.

Frågan om Sverige skall bli medlem i EU är nu föremål för en fortgående intensiv debatt. EU/EG-frågan är ett genomgående tema i det offentliga samtalet. Samtliga riksdagspartier är också ense om att en folkomröstning skall äga rum i frågan och om att utslaget i den folkomröstningen skall avgöra frågan om ett svenskt medlemskap. Det finns också goda skäl att anta att EU/EG-frågan kommer att diskuteras intensivt inför 1994 års riksdagsval, i vart fall om frågan inte dessförinnan avgjorts genom en folkomröstning.

Härtill kommer att de förslag till grundlagsändringar som lämnas i denna proposition och vilkas enda syfte är att göra ett medlemskap möjligt kommer att bli föremål för den kvalificerade beslutsordning som gäller för alla grundlagsändringar. Härigenom kommer ett sådant beslut i grundlagstiftningsordning att fattas som har omedelbar bäring just på ett svenskt EU-medlemskap.

Det står således klart att få frågor i modern svensk politisk historia har blivit föremål för en sådan grundlig offentlig genomlysning och debatt liksom för ett så utvecklat medborgarinflytande som EU/EG-frågan. Mot den bakgrunden, liksom med hänsyn till vikten av att en folkomröstning i frågan verkligen blir och uppfattas vara avgörande för frågan om ett svenskt

medlemskap, anser regeringen att själva beslutet om överlåtelse i samband med en svensk anslutning till EU bör kunna fattas genom ett riksdagsbeslut med enkel majoritet.

Vad så angår frågan om ett införlivande av EG:s existerande regelverk fordrar grundlagsstöd anser regeringen att det anförts goda skäl för att så bör vara fallet. I regelverket innefattas ju EG:s primär- och sekundärrätt, fördrag med tredje land samt genom EG-domstolens praxis utbildade principer. I denna rättsliga materia ingår därmed också normer som måste anses ha konstitutionell valör.

Det av Grundlagsutredningen föreslagna stadgandet i 1 kap. RF hade kunnat erbjuda erforderligt grundlagsstöd. Det är däremot inte lika tydligt att det stödet ges av den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 5 § RF, även om det - som Hovrätten över Skåne och Blekinge anför - skulle kunna sägas ligga i sakens natur. Enligt regeringens mening bör det, som hovrätten också föreslagit, för tydlighets skull uttryckligen anges i övergångsbestämmelsen till 10 kap. 5 § RF att den när det gäller en anslutning till EG inbegriper anslutningens båda sidor, såväl övertagandet av redan existerande EG-rätt som överlåtelse av beslutsbefogenheter för framtiden.

## 8 Övriga frågor såvitt gäller regeringsformen

**Regeringens förslag:** Till 8 kap. 4 § RF fogas ett nytt andra stycke i vilket föreskrivs att föreskrifter om val till Europaparlamentet meddelas i lag. Några ändringar i regeringsformen i övrigt föreslås inte.

**Utredningens förslag:** Överensstämmelse med regeringens.

**Promemorian:** Överensstämmelse också med regeringens, även om det också påpekas att samma resultat kan uppnås genom den formella lagkraftens princip om riksdagen väljer att lagstifta om val till Europaparlamentet. Därutöver har i promemorians alternativa författningstexter föreslagits vissa ytterligare ändringar i och tillägg till regeringsformen.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har någon erinran mot förslaget till bestämmelse i 8 kap. 4 § RF angående val till Europaparlamentet.

Remissopinionen är i övrigt delad mellan den majoritet som anser att grundlagsändringarna bör begränsas till vad som är mera strikt nödvändigt inför ett medlemskap och den mindre grupp som menar att vissa ytterligare ändringar och tillägg kan ha fog för sig, om inte annat av informationsskäl. Till den förra gruppen hör bl.a. Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter, Patent- och Registreringsverket, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Juridiska och Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Sveriges Advokatsamfund. De remissinstanser som förordar mera detaljerade ändringar är bl.a. Justitiekanslern, Domstolsverket, Konkurrensverket och Stockholms tingsrätt.

En klar majoritet bland remissinstanserna - även bland dem som i övrigt

förespråkat en restriktiv hållning till grundlagsändringar - tillstyrker promemorians förslag till en ny bestämmelse i 11 kap. RF om förhandsbesked från EG-domstolen. Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter liksom Hovrätten över Skåne och Blekinge avstyrker dock förslaget. Riksdagens ombudsmän uttalar att den föreslagna bestämmelsen är opåkallad från strikt rättslig synpunkt.

**Skälen för regeringens förslag:** Grundlagsutredningen avsåg att med den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 4 § RF klargöra att föreskrifter om val till Europaparlamentet tillhör det obligatoriska lagområdet. Visserligen kan man, som påpekas i promemorian, genom att lagstifta i frågan - till följd av den formella lagkraftens princip (se 8 kap. 17 § RF) - uppnå att endast riksdagen har rätt att besluta föreskrifter om val till Europaparlamentet. Föreskrifter om val till en parlamentarisk församling har emellertid en sådan betydelse att det direkt av grundlagen bör framgå att det är riksdagen som beslutar sådana. Utredningens förslag i denna del bör därför genomföras.

När det gäller övriga i promemorian lämnade författningsförslag anser regeringen till en början, i likhet med flera remissinstanser, att det förslag till nytt första stycke i 10 kap. 5 § RF som nu lämnas (se avsnitt 7) fyller ett viktigt informationssyfte. Bestämmelsen är så utformad att det klart anges att Sverige kan tillhöra och ha överlämnat beslutanderätt till EG. Därigenom klargörs också att rättsregler som EG beslutar med stöd av den överlåtna kompetensen kan ha rättsverkan här i landet. Därmed blir också tydligt att regeringsformen vid ett medlemskap reglerar internt svenska förhållanden och beslutsprocesser, men att vid sidan därom finns ett annat regelsystem med annat ursprung och vilket följer andra principer. Några andra bestämmelser av rent informativ karaktär, såsom promemorians förslag till 2 kap. 21 § och 8 kap. 20 § RF, behövs då inte.

Beträffande promemorians förslag till tillägg i lagprövningsregeln (11 kap. 14 § RF) framgår att det syftar till att klarlägga att lagprövningsregelns s.k. uppenbarhetsrekvisit inte gäller vid prövning av en intern svensk lagregels förhållande till en EG-rättsakt. Flera remissinstanser har emellertid påpekat att lagprövningsregeln tar sikte på konflikter mellan svenska rättsnormer av skilda valörer. Något sådant hierarkiskt förhållande råder inte mellan svensk lag och EG-rättsakter. De senare hämtar ur svensk synpunkt sin rättsverkan uteslutande ur det förhållandet att Sverige avstått viss normgivningsmakt genom att överlåta den till EG. Vid ett medlemskap har således svenska domstolar och myndigheter enligt det förhållande EG-rättsliga synsättet att vid lagkonflikt sätta en svensk regel som strider mot EG-rätten åt sidan eftersom den svenska regeln beslutats av en instans som - inte längre - är behörig normgivare. Det står således även utan något tillägg till 11 kap. 14 § RF klart att EG-rätten kan ges det företräde i förhållande till nationell rätt som den anses ha.

Vad så slutligen angår den i promemorian föreslagna regeln om förhandsbesked från EG-domstolen (11 kap. 15 §) delar regeringen den bedömning som främst Högsta domstolens och Regeringsrättens ledamöter samt Hovrätten över Skåne och Blekinge gjort. Den föreslagna regeln behövs således - så som överlåtelseregeln i 10 kap. 5 § RF kommit att formuleras - inte för göra en nödvändig kompetensöverföring möjlig. Av domstolarnas

## 9 Ändringar i tryckfrihetsförordningen

**Regeringens förslag:** Till 1 kap. 9 § TF fogas en ytterligare punkt som innebär att tryckfriheten på den kommersiella reklamens område kan begränsas till skydd för hälsa eller miljö om det sker för att uppfylla en EG-rättslig förpliktelse. Dessutom föreslås en ändring i 5 kap. 1 § TF som gör det möjligt att i lag föreskriva att även utlåningar utan hemvist här och utländska juridiska personer skall kunna äga periodiska skrifter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Promemorian:** Delar utredningens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser delar i allt väsentligt utredningens bedömning och tillstyrker dess förslag, bland dem Regeringsrättens ledamöter, Justitiekanslern, Patent- och registreringsverket, Marknadsdomstolen, Kammarrätten i Sundsvall, Domstolsverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Köpmannaförbund, Svenska arbetsgivareföreningen och Publicistklubben.

Sveriges industriförbund och Grossistförbundet Svensk Handel motsätter sig emellertid vidgade möjligheter till begränsningar i rätten till reklam (1 kap. 9 § TF). Detsamma gäller Sveriges Tidningsutgivareförening som också anser att en utländsk ägare av periodisk skrift eller en företrädare för denne skall vara bosatt här i landet (5 kap. 1 § TF).

Konkurrensverket anser att det behövs möjlighet till s.k. annonslägganden eftersom konflikter mellan tryckfrihetsförordningen och EG:s konkurrensregler enligt verket inte behöver bli så sällsynta som utredningen antagit.

**Skälen för regeringens förslag:** De frågeställningar som här behandlas rör tryckfrihetsförordningen på två sätt. För det första gäller det frågan om tryckfrihetens omfattning beträffande vissa begränsningar på den kommersiella reklamens område. För det andra berörs det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet på så sätt att fråga väckts *dels* om vem som kan vara ägare till periodisk skrift, *dels* om det är nödvändigt att införa en möjlighet att ålägga en ansvarig utgivare att ta in en annons.

Grundlagsutredningen har (betänkandet s. 219 ff) funnit att rätten till reklam i några EG-direktiv begränsas till skydd för hälsa eller miljö. Det gäller *dels* några direktiv som förbjuder reklam som på olika sätt kan vara vilseledande eller missvisande, *dels* ett par direktiv som förbjuder all marknadsföring av visst slag eller för viss produkt. Som utredningen konstaterat bör de krav som ställs på förbud mot vilseledande reklam i och för sig kunna uppfyllas genom den svenska generella marknadsföringslagstiftningen. Den lagstiftningen ger emellertid möjlighet att ingripa först i efterhand, dvs. sedan reklamen väl publicerats. Det är inte heller givet att

den lagstiftningen ger möjlighet till kategoriska förbud mot reklam för sådana produkter som EG-rätten bedömer vara skadliga.

Det är naturligtvis angeläget att ge den kommersiella reklamen möjlighet att verka i så obundna former som möjligt. Som utredningen funnit bör det emellertid inte bereda några principiella svårigheter att något vidga möjligheten till förbud eller inskränkningar på reklamens område. Reklamen tillhör inte tryckfrihetens egentliga kärnområde och undantag från det generella skyddet för denna har redan skett såvitt gäller alkohol och tobak. Regeringen delar därför bedömningen att det bör ges möjlighet att - för att på avsett vis kunna tillämpa givna EG-direktiv - inskränka rätten till kommersiell reklam till skydd för hälsa eller miljö.

Vad så angår frågan om vem som kan vara ägare till svensk periodisk skrift så gäller nu som huvudregel att ägare skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I 5 kap. 1 § TF ges vidare möjlighet att i lag föreskriva att även utlänning med hemvist i riket får vara ägare. Denna reglering skulle, som utredningen funnit, kunna komma i konflikt med Romfördragets regler om etableringsfrihet som, generellt uttryckt, innebär att ett medlemsland inte får ha andra regler för medborgare eller företag i andra medlemsländer vad avser rätten att bedriva rörelse än de regler som gäller för landets egna medborgare och företag.

Den främsta sakliga invändning som skulle kunna riktas mot att uppge kravet på hemvist för ägare till periodisk skrift är att en sådan åtgärd skulle påverka det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet. En bärande princip i tryckfrihetsförordningen är ju att endast en person kan göras ansvarig för innehållet i en tryckt skrift. Denne ansvarige är normalt utgivaren. Om någon utgivare inte finns eller inte längre är behörig, övergår ansvaret på skriftens ägare. Om det inte kan visas vem som är ägare, svarar i stället den som tryckt skriften, och kan det slutligen inte heller utrönas vem som tryckt skriften svarar den som sprider skriften. Den viktigaste följden av att således i princip endast en person är ansvarig för skriftens innehåll är att alla andra medverkande är fria från ansvar.

Om hemvistkravet för ägare av periodisk skrift skall slopas är det viktigt att det tryckfrihetsrättsliga ansvarssystemet inte påverkas på så sätt att ansvaret "förskjuts nedåt" i den successiva ansvarskedjan. Så sker inte heller. För att ansvaret skall övergå till den som tryckt skriften fordras att man inte vet vem som är ägare. Det är inte tillräckligt att ägaren inte kan ställas till ansvar därför att det inte går att nå honom. Skulle således i något enstaka fall en ansvarig utgivare saknas och inte heller en känd utländsk ägare kunna ställas till ansvar, får det enligt gällande rätt till följd att inte någon kan ställas till ansvar för tryckfrihetsbrott.

Som utredningen anmärkt har senare lagstiftning på aktiebolagsrättens område medfört att det genom EES-avtalets ikraftträdande inte finns något hinder för utländska rättssubjekt att förvärva aktiemajoriteten i ett svenskt bolag. Vidare har bosättningskravet för stiftare, verkställande direktör och styrelseledamöter ersatts med krav på bosättning inom EES-området. Det innebär att avgörande hinder för enskilda och företag i de övriga EES-länderna att äga svensk periodisk skrift redan har undanröjts.

Det är vår uppfattning att tryckfrihetsförordningen på denna punkt

uttryckligen bör ge utrymme för likabehandling av fysiska och juridiska personer i vart fall i EES-länderna. Som framgått innebär detta knappast någon egentlig saklig skillnad mot nuvarande situation.

När det så till sist gäller vad Konkurrensverket anför om behovet av annonslägganden skulle sådana ålägganden utgöra ett ingrepp i det tryckfrihetsrättsliga systemet på så sätt att den ansvarige utgivarens rätt att ensam bestämma innehållet i en framställning begränsas. Utgivarens exklusiva bestämmanderätt kan sägas utgöra en nödvändig förutsättning för att han skall tvingas att också ensam bära ansvaret för tryckfrihetsbrott. Frågan har belysts i prop. 1986/87:151 s. 51 f.

Det är visserligen inte möjligt att utesluta att konflikt kan uppstå mellan å ena sidan principen om utgivarens rätt att ensam bestämma innehållet i en framställning och å den andra EG-rättens konkurrensregler. Det bör emellertid enligt regeringens uppfattning inte vidtas någon åtgärd i detta avseende utan att det påvisats att det verkligen är nödvändigt. Skulle så visa sig vara fallet har utredningen (betänkandet s. 229 f) antytt vissa möjliga lösningar.

Regeringen lägger inte fram några förslag till grundlagsändringar som berör principerna om allmänna handlingars offentlighet, meddelarfrihet, förbud mot förhandsgranskning eller andra tryckfrihetsrättsliga principer. Regeringens inställning i dessa frågor klargjordes genom vad statsrådet Dinkelspiel uttalade den 1 februari 1993 när förhandlingarna om ett svenskt EG-medlemskap öppnades. Han uttalade då bl.a. att Sverige välkomnar

"den ökade betoning som Gemenskapen lägger vid öppenhet och insyn. Denna utveckling ligger i linje med den svenska förvaltningens traditionellt stora öppenhet. På detta område för vi med oss grundläggande principer och viktiga erfarenheter som vi gärna delar med oss av. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten utgör fundamentala principer som är förankrade i den svenska grundlagen och som garanterar medborgarna tillgång till information om den offentliga förvaltningens verksamhet. Dessa principer är en omistlig del av vårt politiska och kulturella arv. De främjar den demokratiska processen, rättssäkerheten och effektiviteten i den offentliga förvaltningen, vilket också är viktiga mål för Gemenskapen."

De medlemskapsförhandlingar som nu förs har inte gett regeringen anledning att ändra den hållning som således slogs fast när förhandlingarna tog sin början.

Utredningen om utrikessekretessen (Ju 1993:03) har också i uppdrag att överväga om ett EU-medlemskap ger anledning att ändra sekretesslagen. Utgångspunkten för det arbetet anges vara (Dir. 1993:32) att offentlighetsprincipen inte skall försvagas utan helst stärkas. Inriktningen på arbetet skall således vara sådan att förslagen skall leda till ökad öppenhet. Utredningen förväntas avsluta sitt arbete i början av år 1994.

**Regeringens förslag:** Tidpunkt för ikraftträdande av ändringarna i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen bestäms i en särskild lag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Promemorian:** Ansluter till utredningens förslag.

**Remissinstanserna:** Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet anför att, om det vid riksdagens första beslut om ändringar i regeringsformen inte står klart om och i så fall när en svensk EG-anslutning skall äga rum, starka praktiska skäl talar för att ikraftträdandet av de föreslagna grundlagsändringarna får bestämmas genom vanlig lag. Inom området för grundlagsstiftning är metoden dock, uttalar fakultetsnämnden, en nyskapelse, vars grundlagsenlighet kan ifrågasättas.

**Skälen för regeringens förslag:** Förhandlingarna om ett svenskt EG-medlemskap kan komma att vara slutförda under våren 1994. Därefter skall en folkomröstning äga rum i frågan. Det låter sig ännu inte med säkerhet bedömas vid vilken tidpunkt den kan komma till stånd. Mycket talar för att det vid tiden för riksdagens första beslut med anledning av de nu föreslagna grundlagsändringarna inte står klart om och i så fall när en svensk EU-anslutning kan bli verklighet.

De förslag till grundlagsändringar som nu lämnas är visserligen så utformade att det i och för sig inte medför några problem att de återfinns i grundlagen även om Sverige inte skulle komma att ingå i EU. Om så skulle bli fallet är bestämmelserna däremot tämligen meningslösa. Det är därför regeringens uppfattning att tid för ikraftträdande bör kunna bestämmas genom en särskild lag. En sådan ordning har visserligen, som fakultetsnämnden påpekat, inte veterligen förekommit tidigare. Genom att även den nu föreslagna ikraftträdandebestämmelsen är en del av grundlagen och beslutas i den ordning som gäller för grundlagstiftning är den föreslagna ordningen emellertid godtagbar ur konstitutionell synpunkt.

Det kan anmärkas att om det vid tiden för riksdagens första beslut i frågan skulle stå klart att Sverige kan träda in i EU vid t.ex. årsskiftet 1994/95, den föreslagna bestämmelsen under riksdagsbehandlingen bör kunna ersättas med en bestämd dag för ikraftträdandet.

## 11 Författningskommentar

### 11.1 Lag om ändring i regeringsformen

#### 8 kap. 4 §

Genom förslaget till nytt andra stycke klargörs att meddelande av föreskrifter om val till Europaparlamentet tillhör det obligatoriska lagområdet.

Förslaget till nytt första stycke behandlas i avsnitt 7.1. Som där redovisas avser bestämmelsen överlåtelse av beslutanderätt endast såvitt avser Europeiska gemenskaperna. Däremot omfattar bestämmelsen samtliga fall av överlåtelse till gemenskaperna, oavsett den överlåtna beslutanderättens art. För överlåtelse till andra mellanfolkliga organisationer, till mellanfolklig domstol, annan stat eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, gäller alltså bestämmelserna i vad som nu utgör paragrafens andra-fjärde stycken.

I den föreslagna bestämmelsen finns inte någon begränsning i fråga om vilka slag av beslutanderätt som får överlåtas. Det är i stället innehållet i de fördrag till följd av vilka överlåtelse sker som avgränsar den beslutanderätt som vid varje givet beslutstillfälle överläts. Eftersom gemenskapsinstitutionerna kan handla endast om och i den utsträckning som de av medlemsländerna beslutade fördragen ger dem befogenhet till, är det möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse sker tillräckligt överblicka och förutse vilka befogenheter som överläts.

En annan sak är att, som utvecklats i avsnitt 6, regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder, oavsett innehållet i förevarande paragraf, inte medger att överlåtelse sker av beslutanderätt i sådan utsträckning eller med sådant innehåll att dessa grunder upphör att vara giltiga.

Genom den föreslagna bestämmelsen tydliggörs alltså att Sverige kan tillhöra EG och överlåta viss beslutanderätt till gemenskaperna. Härav följer också att de rättsregler som gemenskaperna beslutar med stöd av den överlåtna beslutanderätten här i landet har den rättsverkan som följer av EG-rätten. Av detta framgår i sin tur att svenska domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa EG-rättsliga normer. De är sålunda skyldiga t.ex. att omedelbart - utan mellankommande nationell rättsbildning - tillämpa gemenskapsfördragen och av rådet utfärdade rättsakter i den mån dessa är direkt tillämpliga eller har direkt effekt samt att i fall av normkonflikt mellan en inhemsk rättsregel och en EG-rättslig regel tillämpa den EG-rättsliga före den inhemska.

Medlemsländerna har nu traktatfäst EU:s förpliktelse att iakttä grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Av paragrafen framgår också att det är ett villkor för att överlåtelse skall kunna ske från svensk sida att detta fri- och rättighetsskydd upprätthålls.

I bestämmelsen anges att överlåtelse kan ske till Europeiska gemenskaperna. Det är inom ramen för Europeiska unionen endast till EG som överlåtelse av beslutanderätt kan komma i fråga. Det övriga samarbete som sker inom unionen är av rent mellanstatlig karaktär.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelse**

Förslaget till ikraftträdandebestämmelse behandlas i avsnitt 10.

Den föreslagna övergångsbestämmelsen kommenteras i avsnitt 7.2. I övergångsbestämmelsen föreskrivs att beslut om den överlåtelse som sker

i omedelbart samband med en svensk EG-anslutning kan fattas med tillämpning av sedvanliga beslutsregler, dvs. med enkel majoritet, om en folkomröstning i hela riket har ägt rum i frågan om ett svenskt EU-medlemskap. Med folkomröstning avses här såväl beslutande sådan enligt 8 kap. 15 § RF som rådgivande med stöd av 8 kap. 4 § RF.

Övergångsbestämmelsen klargör också för tydlighets skull att de beslutsregler som gäller för överlåtelse av beslutanderätt också gäller för en EG-anslutnings andra sida - övertagandet av EG:s redan existerande regelverk.

## 11.2 Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

### 1 kap. 9 §

Förslaget till ny andra punkt behandlas i avsnitt 9. Innebörden av uttrycket kommersiell annons är detsamma som enligt den nu gällande första punkten. Förutsättningen för att förbud mot kommersiell annons - i vilket begrepp också innefattas annan inskränkning i rätten till publicering - skall få meddelas är att förbudet eller inskränkningen *dels* syftar till att ge skydd för hälsa eller miljö, *dels* meddelas för att uppfylla en förpliktelse som följer av en anslutning till EG. Bestämmelsen syftar till att undanröja varje tveksamhet om huruvida föreskrifter av angiven art i ett EG-direktiv kan genomföras i svensk lagstiftning.

I bestämmelsen talas om Europeiska gemenskaperna eftersom det inom Europeiska unionen endast är gemenskaperna som kan utfärda för medlemsstaterna bindande föreskrifter.

### 5 kap. 1 §

Förslaget till ändring behandlas i avsnitt 9. Ändringen innebär att det ges möjlighet att i lag - närmast i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden - föreskriva att även utlänningar utan hemvist här och utländska juridiska personer får vara ägare till periodisk skrift.

## Sammanfattning

Vår uppgift har varit att överväga vilka grundlagsändringar som kan vara nödvändiga om Sverige skulle komma att anslutas till Europeiska gemenskaperna. Därtill har vi också haft i uppdrag att överväga på vilket sätt riksdagen kan spela en aktiv roll i ett EG-samarbete, hur svenska val till Europaparlamentet bör ske liksom de frågor som aktualiseras inför en folkomröstning om EG-medlemskapet (se vidare våra direktiv i *bilaga 1*).

Vi använder i betänkandet, liksom i den lagtext som vi lämnar förslag till, genomgående uttrycket Europeiska gemenskaperna. Vi avser då de tre gemenskaper som nu existerar och som Sverige vid en anslutning i dag skulle bli en del av, nämligen Europeiska ekonomiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen. Vi är naturligtvis samtidigt medvetna om att Maastrichtfördraget snart kan träda i kraft. Genom det fördraget upprättas en Europeisk union som i sig innesluter dels de tre nuvarande gemenskaperna, varvid Europeiska ekonomiska gemenskapen ersätts av Europeiska gemenskapen, dels ett i vart fall inledningsvis rent mellanstatligt samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik liksom inom området för rättsliga och inrikes frågor. Det kan, om Maastrichtfördraget träder i kraft, bli mera adekvat att i flertalet bestämmelser som avser EG i stället ange att de avser Europeiska unionen.

Däremot bör våra förslag till grundlagsändringar inte påverkas i sak av att Maastrichtfördraget träder i kraft. De konstitutionella frågor som ett medlemskap reser är enligt vår bedömning desamma före som efter Maastricht.

## Gemensamma institutioner

De Europeiska gemenskaperna är en särpräglad typ av internationell organisation. Den saknar såväl föregångare som förebilder och förenar i sig drag av både mellanstatlighet och federalism. Det utmärkande för dess institutionella uppbyggnad är, som beskrivs i *kapitel 1*, för det första att initiativrätten uteslutande ligger hos kommissionen som visserligen utses av medlemsstaternas regeringar men i sin verksamhet skall vara helt oberoende av dessa. Det innebär naturligtvis inte att t.ex. medlemsstater, politiska partier, branschorganisationer och folkrörelser saknar möjlighet att söka påverka kommissionen. Men det är enbart genom att kommissionen väljer att lägga fram ett förslag om gemensam normgivning som en sådan kan komma till stånd.

Ett annat karakteristiskt drag är att själva beslutsfattandet, trots organisationens överstatliga inslag, sker i förhandlingar medlemsstaterna emellan. Det är medlemsstaternas regeringar som tillsammans i rådet fattar i stort sett alla normerande gemensamma beslut. Ett element av överstatlighet kan dock sägas prägla också beslutsfattandet eftersom, till skillnad från mycket annat internationellt samarbete, flertalet beslut kan fattas med kvalificerad majoritet. En stat och dess medborgare kan alltså bli bundna av beslut som den staten motsatt sig.

Det direkt folkvalda Europaparlamentet har, enligt Romfördraget, främst

en rådgivande och kontrollerande funktion. Rådet kan dock inte fatta något för medlemsstaterna bindande beslut utan att parlamentet åtminstone yttrat sig i saken. Enligt Maastrichtfördraget ges parlamentet dessutom en rätt att på vissa områden fatta beslut tillsammans med rådet.

Gemenskaperna har inte bara skapat ett system med gemensamma normer utan har också inrättat en domstol som ser till att normerna efterlevs. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka de gemensamma normerna. I denna sin verksamhet har domstolen utvecklat flera av de viktigaste principerna för samarbetet och har därigenom inte bara skipat utan också skapat rätt. Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter. Den ensam kan ogiltigförklara politiska beslut som medlemsstaterna kommit överens om i rådet. Domstolen handlägger också mål mot medlemsstaterna och prövar om dessa brutit mot sina gemenskapsrättsliga förpliktelser.

## En gemensam rättsordning

Den avgörande skillnaden mellan EG-samarbetet och annat internationellt samarbete är, som också utvecklas i *kapitel 1*, att inom EG överlåter medlemsstaterna betydande delar av sina befogenheter att fatta beslut till de gemensamma institutionerna. På vissa områden, t.ex. handelspolitiken och jordbrukspolitiken, avstår medlemsstaterna helt och hållet från sina befogenheter. Politiken på sådana områden bestäms då uteslutande av gemenskaperna. Inom övriga samarbetsområden överlåter medlemsstaterna en rätt för EG-organen att besluta men har fortfarande möjlighet att, så länge EG-organen inte utnyttjar sin rätt, själva fatta beslut. Med det språkbruk som används inom gemenskaperna brukar det heta att medlemsstaterna avstår från en del av sin suveränitet för att i stället utöva den gemensamt i rådet.

Det är detta förhållande, att staterna överlåter beslutsbefogenheter till gemenskaperna, som utgör grunden för att EG kunnat utveckla en egen rättsordning som på viktiga punkter skiljer sig från internationell rätt i allmänhet. För det första är gemenskapsfördragen och en del av de rättsakter som rådet beslutar *direkt tillämpliga*, dvs. de utgör automatiskt en del av medlemsstaternas inhemska rätt. Det fordras alltså inte, och får inte heller förekomma, att den gemensamt beslutade regeln görs om till svensk lag. För det andra har flera gemenskapsrättsliga regler *direkt effekt*, dvs. de ger enskilda medborgare och företag i medlemsstaterna rättigheter och skyldigheter som de omedelbart kan göra gällande inför det egna landets domstolar och myndigheter. För det tredje skall gemenskapsrättsliga regler ges *företräde* framför medlemsstaternas lagar och principiellt även framför deras grundlagar. Om en svensk lagregel skulle strida mot en gemenskapsrättslig regel som är direkt tillämplig eller har direkt effekt, är således svenska domstolar och myndigheter skyldiga att tillämpa den gemenskapsrättsliga föreskriften.

Ett EG-medlemskap reser flera viktiga frågor av konstitutionell natur. Till de viktigaste hör vilka de konstitutionella följderna är *dels* av den överlåtelse av statsorgans beslutsbefogenheter som måste ske, *dels* av principen om gemenskapsrättens obetingade företräde framför nationell rätt. En översiktlig genomgång i *kapitel 2* av hur de nuvarande medlemsstaterna löst dessa frågor i sina författningar uppvisar inte någon enhetlig bild. Möjligen kan man säga att medlemskapets betydelsefulla konsekvenser avspeglas i medlemsstaternas konstitutioner i mindre utsträckning än man kanske hade kunnat förvänta sig, även om vissa stater nu i samband med Maastrichtfördraget uttryckligen grundlagsfäster samarbetet.

## Översynens allmänna inriktning

I *kapitel 3* för vi en inledande diskussion om vissa principiella frågor med avgörande betydelse för den inriktning vi valt i vårt arbete. Vi ställer bl.a. frågan om i vilken utsträckning de svenska grundlagarnas innehåll skulle påverkas av ett EG-medlemskap. Vi konstaterar att den alldeles övervägande delen av grundlagarnas bestämmelser rör internt svenska förhållanden som även vid ett EG-medlemskap skulle förbli internt svenska. Det gäller t.ex. reglerna om rösträtt och val till riksdagen (3 kap. RF), om riksdagsarbetet (4 kap. RF), om statschefen (5 kap. RF) och om hur regeringen utses (6 kap. RF). Däremot skulle vissa av bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF), om normgivningsmakten (8 kap. RF) samt om rättskipning och förvaltning (11 kap. RF) komma att påverkas direkt eller indirekt. Detsamma gäller några regler i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa bestämmelser diskuterar vi mera i detalj i *kapitel 4, 5 och 7-10*.

Det finns, generellt uttryckt, två möjliga sätt att låta den påverkan som alltså otvivelaktigt sker komma till uttryck i grundlagen. Antingen får medlemskapets konsekvenser framgå av var och en av de berörda bestämmelserna eller så ges en allmän regel om medlemskapet som skall ge utrymme för samtliga dess följder.

För det först nämnda angreppssättet talar att grundlagen skulle ge åtminstone en översiktlig bild av ett EG-medlemskaps effekter och på så sätt i vart fall till en del spegla den politiska verkligheten. Vi har trots det stannat för ett mera översiktligt förhållningssätt. De avgörande skälen är följande.

\* Vi har haft att utgå från den ovan nämnda principen om gemenskapsrättens företräde, dvs. att gemensamma normer gäller framför medlemsstaternas egna lagar oavsett dessas konstitutionella valör. Det innebär att sedan Sverige väl blivit EG-medlem låter sig inte gemenskapsrättens ställning och verkan här i landet regleras genom bestämmelser i regeringsformen. Det är, med andra ord, inte möjligt att med stadganden i svensk grundlag t.ex. ställa upp hinder mot att vissa slag av gemensamma normbeslut tillämpas här. Inte heller torde Sverige kunna åberopa sig på svensk grundlag som hinder för att uppfylla krav på normgivning som ställs i ett EG-direktiv. Mot denna bakgrund har vi ansett att man inte heller bör

försöka ge intryck av att regeringsformen anger gränser för eller på annat sätt reglerar gemenskapsrätten.

\* Regeringsformen bör inte bara göra det möjligt för Sverige att bli medlem av gemenskaperna utan också ge utrymme för Sverige att vara medlem. Det måste alltså vara möjligt för Sverige att som fullvärdig EG-medlemsstat fullt ut delta i det gemensamma integrationsarbetet utan att varje förändring i det arbetet fordrar grundlagsändring. Även om de svenska statsorganens handlande inte kringgärdas av detaljerade grundlagsstadganden behåller ändå Sverige rätten att självt åtminstone i huvudsak avgöra hur vårt framtida deltagande skall gestalta sig. Vi påminner om att fördragsändringar måste ratificeras av samtliga medlemsstater för att bli gällande. Den utveckling som sker inom ramen för gällande fördrag - med tillämpning av Romfördragets artikel 235 - fordrar också enhällighet.

\* Vi anser att man bör undvika att ett medlemskap och dess konsekvenser ges grundlagsskydd redan i samband med ett svenskt tillträde. De grundläggande gemenskapsfördragen, utom Kol- och Stålfördraget, är slutna för obegränsad tid. Det bör också vara en skyldighet för Sverige att som medlem lojalt verka för att det som gemensamt uppnåtts kan bevaras och vidareutvecklas. Samtidigt kan man inte redan nu helt utesluta möjligheten att gemenskaperna i en avlägsen framtid utvecklas på ett sådant sätt att Sverige finner anledning att dra sig ur samarbetet. Om Sverige skulle finna en sådan åtgärd nödvändig kan de beslutsbefogenheter som överlåts till EG återtå genom ett riksdagsbeslut med enkel majoritet. Om medlemskapet i en sådan situation är reglerat i grundlag finns risk för att svenska domstolar, trots riksdagsbeslutet, anser sig skyldiga att fortsätta ge gemenskapsrätten företräde. Vi anser alltså inte att man genom grundlagsstadganden bör begränsa Sveriges handlingsmöjligheter utöver vad som följer av den fördragsmässiga lojalitetsplikten.

## En allmän regel om medlemskapet

Vi föreslår i *kapitel 3*, mot bakgrund av vad som nyss sagts, att det i 1 kap. RF införs en allmän regel om medlemskapet av innebörd att om Sverige ansluts till gemenskaperna och om riksdagen överlåter beslutsbefogenheter till EG så gäller de förpliktelser som följer av medlemskapet utan hinder av vad som annars stadgas i svensk grundlag eller annan lag.

Den föreslagna bestämmelsen uttalar alltså inte att Sverige är medlem. Däremot anger den att om Sverige blir medlem så kommer vi att under ett löpande medlemskap lojalt uppfylla våra förpliktelser. Men bestämmelsen anger därutöver att överlåtelse av beslutsbefogenheter är en förutsättning för att förpliktelserna skall gälla, varav följer att om de befogenheterna återtå upphör också förpliktelserna. Vilka förutsättningar som i sin tur skall gälla för svensk överlåtelse behandlar vi i *kapitel 6*.

Bestämmelsens generella räckvidd medför att vi inte, utom på ett par punkter, anser några ytterligare grundlagsändringar vara nödvändiga. I följande kapitel diskuterar vi således främst vilken påverkan ett medlemskap kan ha på de förhållanden som grundlagarna reglerar.

I *kapitel 4* diskuterar vi några av de grunder för vårt statsskick som framgår redan av 1 kap. 1 § RF, nämligen demokratin, den offentliga maktutövningens lagbundenhet och den kommunala självstyrelsen. Vissa andra grunder för vårt statsskick behandlas i *kapitel 5*, 9 och 10.

Vad först gäller demokratin som princip noterar vi den diskussion som förs om den demokratiska karaktären hos gemenskapsorganisationen som sådan. Vi konstaterar att EG bekänner sig till demokratin som princip och kräver motsvarande hållning av stater som önskar vinna medlemskap. När det så gäller ett medlemskaps påverkan på det demokratiska styrelseskicket i Sverige ter det sig rimligt antaga att dess utformning i olika avseenden kan komma att förändras. En central sådan förändring gäller riksdagen. Dess ställning som det centrala statsorganet kommer i viss utsträckning att formellt försvagas. Ett medlemskap förutsätter ju att beslutsbefogenheter - också sådana som riksdagen besitter - överläts till gemenskaperna. Inom Sverige blir följden därav att de beslutsbefogenheterna i realiteten också överförs från riksdagen till, genom regeringens deltagande i rådet, den verkställande makten. Vår slutsats i den delen är ändå att den bekännelse till folkstyrelse och demokrati som kan utläsas ur regeringsformen kommer att fortsätta äga giltighet.

Vi konstaterar vidare att gemenskapsrätten är i hög grad normbunden och att ett medlemskap därför inte påverkar principen om den offentliga maktutövningens lagbundenhet.

Vad så gäller den kommunala självstyrelsen är dess närmare omfattning inte reglerad i grundlagen. Det är endast, liksom när det gäller den kommunala beskattningsrätten, fråga om ett principstadgande. Däremot får naturligtvis varken självstyrelsen som sådan eller beskattningsrätten urholkas så att de inte längre framstår som reella. Den påverkan som ett medlemskap främst kan föra med sig rör möjligheterna till kommunala stödåtgärder och principerna för kommunal upphandling. De effekterna inträder emellertid redan inom EES-samarbetet. Därtill kommer eventuella framtida begränsningar i den kommunala beskattningsrätten som ett led i en gemensam ekonomisk politik inom ramen för ett ekonomiskt-monetärt samarbete. Vår slutsats är att den kommunala självstyrelsen inte bör så påverkas av ett medlemskap att grundlagens bud inte längre motsvarar ett verkligt förhållande.

## Grundläggande fri- och rättigheter

De flesta medlemsstaters konstitutioner innehåller, liksom 2 kap. RF, en fri- och rättighetskatalog som stakar ur gränser för statsorganens beslutsbefogenheter. Gemenskapsrätten saknar däremot ett sådant i skrift dokumenterat fri- och rättighetsskydd. Trots det gäller, som vi redan redovisat, principen om gemenskapsrättens företräde. Den innebär på detta område att en föreskrift i regeringsformen som garanterar en rättighet inte kan åberopas gentemot en EG-rättsakt som begränsar den rättigheten.

Genom EG-domstolens rättspraxis har emellertid, som vi redovisar i *kapitel 5*, gemenskaperna kommit att utveckla ett eget fri- och rättig-

hetsskydd som indirekt ger reglerna i 2 kap. RF betydelse även i förhållande till gemenskapsrätten. Domstolen har förklarat att den ser som sin uppgift att värna de fri- och rättigheter som är gemensamma för medlemsstaternas konstitutioner liksom de som framgår av internationella konventioner, främst Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Vi har funnit vissa EG-rättsakter som begränsar vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Det har emellertid hittills endast gällt yttrande- och informationsfriheten (regler om tystnadsplikt, sekretess och om förbud mot viss reklam) och förbudet mot husrannsakan.

Vi har inte kunnat finna att det svenska fri- och rättighetsskyddet är mera långtgående än det som följer av en gemensam europeisk standard. Vår sammantagna bedömning av det gemenskapsrättsliga fri- och rättighetsskydd som inom EG-samarbetet kommer att "ersätta" det svenska skyddet är att det till sin omfattning inte står det svenska efter.

## Överlåtelse av beslutskompetens till gemenskaperna

Den handling som kan sägas utlösa de konstitutionella effekterna av ett medlemskap är, som redan antytts, medlemsstatens överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna. I den svenska regeringsformen finns redan en bestämmelse som gör det möjligt att "i begränsad omfattning" överlåta beslutsbefogenheter till bl.a. mellanfolklig organisation (10 kap. 5 § RF). Man kan utan vidare konstatera att ett EG-medlemskap förutsätter att beslutsbefogenheter överläts i större omfattning än vad regeringsformen nu medger. I *kapitel 6* föreslår vi att en särskild regel införs om överlåtelse just till EG, att den regeln inte bör innehålla några begränsningar i sak för riksdagens möjligheter att besluta om överlåtelse *samt* att beslut om sådan överlåtelse också skall kunna fattas med kvalificerad majoritet vid ett enda tillfälle.

Vi konstaterar att frågan om överlåtelse till EG ställer sig olika när det gäller den överlåtelse som måste ske i samband med själva anslutningen och sådan överlåtelse som kan ske på grund av framtida fördragsändringar sedan Sverige väl blivit medlem av gemenskaperna. I samband med anslutningen måste naturligtvis, för att Sverige alls skall kunna bli medlem, beslutsbefogenheter överlätas i precis den utsträckning som då gällande gemenskapsfördrag fordrar. Det innebär alltså att frågan om huruvida en ny överlåtelseregler skall föras med några begränsningar av vilka befogenheter som får överlätas uteslutande har betydelse under ett löpande svenskt EG-medlemskap.

Vi har inte funnit att det finns skäl att nu ge grundlagsfästa ramar för riksdagens möjligheter att låta Sverige delta i det vidare EG-samarbetet. Vi har också ansett det angeläget att söka undvika framtida konflikter mellan gemenskapsrätten och vår interna rätt, vilket skulle kunna bli följderna om svenska domstolar hade att i tveksamma fall bedöma om en gemenskapsrättslig regel ryms inom det område som får överlätas. Slutligen har vi ansett att det också utan begränsningar i rätten till överlåtelse ges betydande garantier för att ett svenskt deltagande i en fortsatt integration sker på ett sådant sätt som det råder politisk enighet om. Det är därvid

viktigt att hålla i minnet att framtida fördragsändringar måste ratificeras av alla medlemsstater. Det är likaså viktigt att ett senare svenskt beslut om överlåtelse, med de betydelsefulla konsekvenser som ett sådant har, bärs upp av en betryggande riksdagsmajoritet. Även om vi således föreslår att den nuvarande huvudregeln, som innebär att beslut skall fattas i samma ordning som gäller för beslut om grundlagsändring, kompletteras med en möjlighet att fatta beslut vid ett enda tillfälle, anser vi att ett sådant beslut måste fattas med tre fjärdedels majoritet.

Vi föreslår emellertid också en särskild övergångsregel som innebär att beslut om överlåtelse i samband med ett svenskt tillträde får fattas med enkel majoritet. Skälet för det är att frågan om ett svenskt medlemskap i EG skall avgöras av folket i en folkomröstning. Det bör därför inte komma i fråga att därutöver kräva kvalificerad majoritet i riksdagen.

## Domstolar och förvaltningsmyndigheter

Det är främst på följande punkter som vi, se *kapitel 7*, funnit att ett EG-medlemskap påverkar våra domstolars och förvaltningsmyndigheters ställning och verksamhet. Det gäller för det första den redan flera gånger berörda skyldigheten att sätta gemenskapsrätt före svensk lag. Den enda nuvarande regel som ger domstolar och myndigheter rätt - och skyldighet - att sätta given lag åt sidan är lagprövningsregeln i 11 kap. 14 § RF. Vi konstaterar att den bestämmelsen av flera skäl inte räcker för att ge gemenskapsrätten det genomslag som den kräver.

För det andra saknar de högsta domstolarna behörighet att ogiltigförklara EG-rättsakter, vilket är en uppgift exklusivt för EG-domstolen. Dessutom är de skyldiga att begära besked om hur EG-domstolen tolkar gemenskapsrätten när en sådan fråga förekommer i ett mål och de är bundna av det besked som EG-domstolen ger. Det förekommer emellertid inte att EG-domstolen överprövar de högsta domstolarnas avgöranden. Vi menar därför att regeringsformens karakteristik av Högsta domstolen och Regeringsrätten som högsta domstolar i allt väsentligt är korrekt även vid ett EG-medlemskap.

Systemet med bindande tolkningsbesked från EG-domstolen låter sig, för det tredje, inte utan vidare förenas med bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF om domstolarnas oberoende eller med den motsvarande regeln i 11 kap. 7 § RF om den självständighet som förvaltningsmyndigheterna har i sin lagtillämpande verksamhet.

Den allmänna regel som vi föreslagit i 1 kap. RF ger också utrymme för såväl företrädesprincipen som den påverkan som sker i övrigt. I enlighet med den allmänna inriktning som vi valt för vår översyn behöver, och bör inte heller, någon ytterligare grundlagsreglering i denna del komma till stånd.

Däremot anser vi inte att de svenska förvaltningsmyndigheternas relativa självständighet bör medföra några som helst konstitutionella problem. Regeringen har även med gällande grundlag de styrmedel som vi bedömer att den behöver för att gentemot gemenskaperna kunna svara för att Sverige uppfyller sina fördragsförpliktelser.

I *kapitel 8* följer en översiktlig framställning av ett medlemskaps påverkan på de förhållanden som regeringsformen i övrigt reglerar. Vi konstaterar där, som redan sagts, att flertalet föreskrifter inte alls berörs av ett medlemskap. Däremot diskuterar vi översiktligt bl.a. vissa andra problem i anslutning till den internt svenska berednings- och beslutsprocessen liksom också den begränsade påverkan som ett medlemskap kan ha på vårt inhemska normgivningsförfarande.

## Allmänna handlingars offentlighet - Meddelarfrihet

Den för oss självklara och hävdvunna principen om allmänna handlingars offentlighet har inte någon motsvarighet i gemenskapsrätten (se *kapitel 9*). Dess utgångspunkt är tvärtom att institutionernas handlingar inte utan ett särskilt ställningstagande är tillgängliga för allmänheten. Ett särskilt problem är vidare att beslutsfattandet inom EG alltjämt i stor utsträckning sker som om det var fråga om diplomatiska ärenden som kräver förtrolighet. Samarbetets art är emellertid sådan att det snarare är fråga om en överstatlig institutions normgivning för enskilda medborgare och företag varför dessa av demokratiska skäl bör ha insyn i beslutsprocessen. Slutligen finns inte heller någon motsvarighet till det svenska meddelarskyddet inom gemenskaperna.

Vi har inte funnit att någon ändring av grundlag eller vanlig lag behövs för att tillgodose de krav på sekretess som gemenskapsrätten ställer. Vår bedömning är ändå att vissa skillnader rent faktiskt kan komma att inträda. Det gäller framför allt att underlaget för ett offentligt samtal i lagstiftningsfrågor kan komma att bli mindre utförligt än som nu är fallet, *dels* genom att de reella förhandlingarna beslutsfattarna emellan - i och utanför rådet - inte förs offentligt, *dels* på grund av att redovisningen av de överväganden som lett fram till ett beslut kan komma att bli magrare än vi är vana vid. Här har vi dock, betonar vi också, möjlighet att till en del själva påverka förhållandena genom att sträva efter så öppna former som möjligt för den del av beredningsprocessen som äger rum här i landet. När de närmare formerna för den processen övervägs bör man ägna särskild uppmärksamhet åt hur sekretessfrågorna kan och bör hanteras. Därvid kan det förtjäna att särskilt övervägas i vilken utsträckning som den traditionella s.k. utrikessekretessen bör tillämpas när det gäller EG-samarbetet.

Det är inte uteslutet att svenska statstjänstemäns utnyttjande av meddelarfriheten skulle kunna skapa spänningar i förhållande till gemenskaperna eller till andra medlemsstater. Vi anser emellertid inte att det bör komma i fråga att, så att säga för säkerhets skull, begränsa den friheten. Om den skulle komma att sättas i fråga bör den aktivt försvaras som en del av en grundläggande yttrande- och informationsfrihet.

Det förslag till EG-direktiv om skydd för enskilda vid behandling av personuppgifter som nu bereds inom gemenskaperna kan ha betydelse ur offentlighetssynpunkt. Det finns därför anledning att från svensk sida noga följa det fortsatta gemenskapsarbetet i frågan.

Vi har, som redovisas i *kapitel 10*, funnit vissa föreskrifter i EG-rättsakter som tyder på att gemenskapsrätten inte delar den svenska principiella hållningen när det gäller förbud mot förhandsgranskning, den ansvarige utgivarens exklusiva bestämmanderätt över innehållet i en framställning samt tryckfrihetens generella tillämplighet även på kommersiell reklam. Vi diskuterar också de problem som kan uppkomma när det gäller gemenskapernas krav på etableringsfrihet visavi svenska krav på vem som får vara ansvarig utgivare respektive ägare till tryckt skrift samt den möjliga konflikten mellan gemenskapsrättens konkurrensregler och det förhållandet att en ansvarig utgivares bestämmanderätt också innefattar en rätt att vägra ta in en annons.

Vi anser det inte medföra några principiella tryckfrihetsrättsliga betänkligheter att något vidga möjligheterna till förbud mot, eller inskränkningar i, rätten till kommersiell reklam som är skadlig för hälsa eller miljö. På den punkten föreslår vi alltså för tydlighetens skull en ändring i TF.

Däremot är vi inte beredda att föreslå några begränsningar i förbudet mot förhandsgranskning. Det är endast på enstaka punkter som gemenskapsrätten hittills föreskrivit sådan granskning. Samtidigt är vi givetvis medvetna om att den av oss förordade hållningen innebär att en potentiell normkonflikt inte lösts och att om en sådan konflikt mot förmodan skulle ställas på sin spets det är den gemenskapsrättsliga ståndpunkten som gäller.

Den ytterligare ändring som vi föreslår i TF innebär att det öppnas en möjlighet att i lag föreskriva att även utlåningar utan hemvist här och utländska juridiska personer får vara ägare till periodisk skrift. Ändringen vidtas mot bakgrund av gemenskapsrättens krav på etableringsfrihet. Däremot anser vi att en motsvarande ändring inte bör ske när det gäller ansvarig utgivare. Att utgivaren skall vara bosatt i Sverige är en förutsättning för hans ställning som ensam ansvarig för tryckfrihetsbrott vilket i sin tur utgör grunden för övriga medverkandes strafffrihet. Romfördragets regler om etableringsfrihet medger att medlemsstaters medborgare får särbehandlas av hänsyn till allmän ordning. Enligt vår bedömning måste därför bosättningskravet för ansvarig utgivare bibehållas.

## Riksdagens roll i EG-samarbetet

Vi har i bl.a. *kapitel 4* redovisat att riksdagens ställning som det centrala statsorganet i viss utsträckning formellt försvagas vid ett EG-medlemskap. Vissa normer som enligt RF fordrar lagform och därmed riksdagsbeslut kan i stället beslutas av medlemsstaternas regeringar i rådet. Det är mot den bakgrunden mycket viktigt att riksdagen ges ett aktivt inflytande över regeringens handlande inom ramen för EG-samarbetet.

Vad vi främst diskuterar i *kapitel 11* är möjliga former för samråd mellan riksdag och regering inför behandlingen av viktigare förslag i framför allt rådet. Vi har kommit fram till att det inom riksdagen bör inrättas en särskild nämnd för ett sådant samråd. Nämnden bör, förutom att ta emot information från regeringen, själv kunna ta initiativ genom att begära en redogörelse från regeringen eller någon annan myndighet. Den bör också ha en stark

politisk ställning genom att vara proportionellt sammansatt och innehålla företrädare för alla riksdagspartier som passerat fyraprocentsspärren.

När det gäller riksdagens roll i övrigt bör information om EG-samarbetet så långt möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden. Det bör också betonas att riksdagens fackutskott har stor betydelse även i EG-arbetet. Propositioner och motioner kommer också fortsättningsvis att remitteras till utskotten även om de rymmer EG-aspekter. Vi förutsätter också att utskotten fortlöpande hålls informerade om, och inom sig diskuterar, de förslag till EG-normgivning som kommissionen presenterar. Det är likaså viktigt att ett nära samarbete kan etableras mellan fackutskotten och den särskilda EG-nämnden.

## Val till Europaparlamentet

Vi har haft främst två utgångspunkter för våra överväganden i *kapitel 12*. För det första att man bör söka konstruera ett system som så långt möjligt liknar det system som vi tillämpar för riksdagsvalen. Det bör gynna ett högt valdeltagande. Vi har därför försökt åstadkomma ett proportionellt valsystem med en fyraprocentsspärr. För det andra måste valsystemet tillgodose de krav på enhetlighet som gemenskapsrätten ställer. Det innebär främst att den som är medborgare i någon medlemsstat men bosatt i Sverige skall ha rösträtt och vara valbar.

Eftersom Sverige knappast kan räkna med att få mer än 25 platser i Europaparlamentet uppstår det dock särskilda svårigheter att efterlikna riksdagsvalet också genom att tillämpa ett system med valkretsar. Vi föreslår därför att mandaten fördelas i två omgångar. I en första omgång fördelas de mellan partierna varvid Sverige betraktas som en enda valkrets. Därmed uppfylls kravet på största möjliga proportionalitet. I en andra omgång fördelas så mandaten inom partierna varvid landet delas in i tre valkretsar. Genom att samtidigt inte ställa något krav på bostadsband, som ju inte heller sker i riksdagsvalet, ges varje parti i praktiken frihet att välja om det vill tillämpa ett system med valkretsar eller inte.

## Folkomröstningen

Det råder politisk enighet om att en folkomröstning skall anordnas i frågan om Sveriges anslutning till EG. Partierna är också ense om att den omröstningen skall avgöra frågan om ett svenskt medlemskap oavsett vilken form som omröstningen ges.

En folkomröstning kan ju nämligen, som vi konstaterar i *kapitel 13*, formellt vara antingen rådgivande eller beslutande. En rådgivande folkomröstning kan äga rum vid den tidpunkt som riksdagen bestämmer - intet hindrar t.ex. i och för sig att den äger rum samtidigt med ett riksdagsval - och avse i princip varje fråga som riksdagen väljer att underställa folket. En beslutande folkomröstning däremot kan endast ske i samband med ett riksdagsval och kan, i detta sammanhang, avse a) förslag till grundlagsändring, b) frågan om godkännande av ett avtal med EG eller c) frågan om överlåtelse av beslutsbefogenheter till EG.

Folkomröstningen kan alltså äga rum fristående eller samtidigt med valet

till riksdagen den 18 september 1994. Det främsta argumentet *mot* en sammankoppling med valet är att EG-frågan kan komma att blandas samman med och kanske överskugga alla andra frågor som en valrörelse har att syssla med. Det främsta argumentet *för* en sådan sammankoppling är att man kan uppnå ett högt deltagande i omröstningen liksom att man undviker alla risker för att en riksdagsminoritet väljer att, trots att en rådgivande omröstning redan hållits, utlösa även en beslutande sådan.

Vi anser att framför allt tre utgångspunkter bör gälla. För det första bör EG-frågan inte bli föremål för mer än *en* folkomröstning. För det andra är det viktigt att klara alternativ ställs mot varandra, dvs. omröstningen bör gälla Ja eller Nej till en handlingslinje. För det tredje vore det en fördel om den kunde gälla ett medlemskap, baserat på ett färdigförhandlat fördrag.

Vi diskuterar således olika problem och möjligheter i samband med en omröstning i EG-frågan. Däremot lämnar vi inte - eftersom vi inte heller uppfattat vårt uppdrag så - några uttryckliga förslag i fråga om vilket slag av folkomröstning som bör hållas eller när den bör äga rum.

## Reservationer och särskilda yttranden

Ledamoten Kenneth Kvist har i en mera omfattande reservation - liksom experten Inger Schörling i ett likaledes mera omfattande särskilt yttrande - vänt sig såväl mot den allmänna inriktning som kommittén valt i sin översyn som mot flertalet lämnade författningsförslag.

Övriga ledamöter är i huvudsak ense om de överväganden som görs i betänkandet. På vissa punkter har emellertid reservationer avgetts av ledamöterna Allan Ekström (om sammansättningen av riksdagens EG-nämnd) samt Ingvar Svensson och Harriet Colliander (om subsidiaritetsprincipens innebörd, valkretsar och spärregel vid val till Europaparlamentet samt möjligheten att genom vanlig lag sätta de föreslagna grundlagsändringarna i kraft). I särskilda yttranden framförs, likaså på enstaka punkter, ställningstaganden av ledamöterna Bertil Fiskesjö (om författningsförslagets begränsning till EG och behovet av en ökad användning av beslutande folkomröstning) och Håkan Holmberg (om s.k. rakt skaderekvisit inom utrikessekretessens tillämpningsområde).

**1. Förslag till**

**Lag om ändring i regeringsformen**

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 10 §, av följande lydelse,

dels att 8 kap. 4 § och 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

**10 §**

*Har överenskommelse träffats om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] och riksdagen beslutat överlåta beslutsbefogenhet till [gemenskaperna], gäller de förpliktelser som följer av anslutningen utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.*

**8 kap.**

**4 §**

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

*I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom [Europeiska gemenskaperna].*

## 10 kap.

## 5 §

*Beslutanderätt kan överlåtas till [Europeiska gemenskaperna] i den utsträckning som följer av överenskommelse mellan Sverige och [Europeiska gemenskapernas] medlemsstater. 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.*

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, kan 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.

*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 *första* 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.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan 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.

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.

Rättskipnings- 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.

---

1. Denna lag träder i kraft ...

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstning i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § och 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

**9 §**

Utan hinder av denna förordning gäller vad i lag är stadgat

1. om förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen användes vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror;

2. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;

3. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.

*2. om förbud mot kommersiell annons som meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till [Europeiska gemenskaperna];*

*3. om förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning, som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande samt om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift;*

*4. om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats.*

**5 kap.**

**1 §**

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *med hemvist i riket* får vara ägare till sådan skrift.

Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. I lag får föreskrivas att även utlänning *eller utländsk juridisk person* får vara ägare till sådan skrift.

---

Denna lag träder i kraft ...

Förslag till  
Lag om ändring i regeringsformen - Alternativ A

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

*dels* att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 11 kap. 15 §, av följande lydelse,

*dels* att 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**10 kap.**

**5 §**

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, kan *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 första stycket föreskriva att också framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till

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, kan 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. 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.

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.

Prop. 1993/94:114  
Bilaga 3

## 11 kap.

### 15 §

*Domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från [Europeiska gemenskapernas] domstol inhämta besked om tolkningen av [gemenskapernas] grundläggande fördrag samt om giltigheten och tolkningen av rättsregler som beslutats inom [gemenskaperna].*

---

1. Denna lag träder i kraft...

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstningen i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

dels att det i regeringsformen skall införas tre nya paragrafer,

2 kap. 21 §, 8 kap. 20 § och 11 kap. 15 §, av följande lydelse,

dels att 8 kap. 4 §, 10 kap. 5 § och 11 kap. 14 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**2 kap.**

**21 §**

*Fri- och rättigheter som avses i detta kapitel får förutom genom lag begränsas också genom rättsregler beslutade inom [Europeiska gemenskaperna].*

**8 kap.**

**4 §**

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

*1 lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom [Europeiska gemenskaperna].*

**20 §**

*Rättsregler beslutade inom [Europeiska gemenskaperna] gäller som lag i den utsträckning som följer av Sveriges anslutning till [gemenskaperna].*

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, kan *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 första stycket föreskriva att också framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan 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.

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, kan 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. 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.

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlätas endast om felet är uppenbart.

*Vad som sägs i första stycket första meningen gäller också om en svensk föreskrift står i strid med en rättsregel som är beslutad inom [Europeiska gemenskaperna] och som skall tillämpas här i riket.*

## 15 §

*Domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från [Europeiska gemenskapernas] domstol inhämta besked om tolkningen av [gemenskapernas] grundläggande fördrag samt om giltigheten och tolkningen av rättsregler som beslutats inom [gemenskaperna].*

---

1. Denna lag träder i kraft...

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstningen i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

*dels* att det i regeringsformen skall införas fyra nya paragrafer, 1 kap. 10 §, 2 kap. 21 §, 8 kap. 20 § och 11 kap. 15 §, av följande lydelse,

*dels* att 8 kap. 4 §, 10 kap. 5 § och 11 kap. 14 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

10 §

*Sverige kan till Europeiska gemenskaperna eller till annat utländskt organ som också har ett fri- och rättighetsskydd vilket i allt väsentligt står i överensstämmelse med fri- och rättighetsskyddet i denna regeringsform alt. Europakonventionen överlåta befogenheter att fatta beslut som skall gälla här i riket.*

**2 kap.**

21 §

*Fri- och rättigheter som avses i detta kapitel får förutom genom lag begränsas också genom rättsregler beslutade inom [Europeiska gemenskaperna].*

**8 kap.**

4 §

Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga meddelas genom lag.

*I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom [Europeiska gemenskaperna].*

*Rättsregler beslutade inom [Europeiska gemenskaperna] gäller som lag i den utsträckning som följer av Sveriges anslutning till [gemenskaperna].*

## 10 kap.

### 5 §

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, kan i *begränsad omfattning* överlätas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlätas 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.

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, kan överlätas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, *vilken respekterar grundläggande fri- och rättigheter i allt väsentligt sådana som dessa kommer till uttryck i denna regeringsform alt. Europakonventionen* och till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlätas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen. 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 första stycket föreskriva att också framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Sådant beslut får endast avse framtida ändring av begränsad omfattning.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan genom beslut av riksdagen överlätas 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.

Prop. 1993/94:114  
Bilaga 3

## 11 kap.

### 14 §

Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.

*Vad som sägs i första stycket första meningen gäller också om en svensk föreskrift står i strid med en rättsregel som är beslutad inom [Europeiska gemenskaperna] och som skall tillämpas här i riket.*

### 15 §

*Domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från [Europeiska gemenskapernas] domstol inhämta besked om tolkningen av [gemenskapernas] grundläggande fördrag samt om giltigheten och tolkningen av rättsregler som beslutats inom [gemenskaperna].*

---

1. Denna lag träder i kraft...

2. Har riksdagen godkänt avtal om Sveriges anslutning till [Europeiska gemenskaperna] sedan folkomröstningen i hela riket ägt rum i frågan får riksdagen fatta beslut om överlåtelse av beslutanderätt till [gemenskaperna] med anledning av anslutningen utan tillämpning av de regler om visst flertal som föreskrivs i 10 kap. 5 §.

Yttranden över betänkandet och promemorian har till justitiedepartementet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Regeringsrättens ledamöter, Justitiekanslern, Domstolsverket, Kommerskollegium, Generaltullstyrelsen, Patent- och Registreringsverket, Marknadsdomstolen, Konkursverket, Konsumentverket, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Universitetet i Stockholm, Juridiska fakultetsnämnden vid Universitetet i Uppsala, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Universitetet i Uppsala, Juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Universitetet i Lund, Samhällsvetenskapliga fakultetsstyrelsen vid Universitetet i Lund, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Universitetet i Göteborg, Sveriges Domareförbund, Sveriges Advokatsamfund, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Köpmannaförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges Radio AB, Svenska journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Publicistklubben, Pressens opinionsnämnd samt Medborgarrättsrörelsen i Sverige.

Sveriges industriförbund och Grossistförbundet Svensk Handel har avgett ett gemensamt yttrande.

## Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 december 1993

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Lundgren, Unckel, P. Westerberg

Föredragande: statsrådet Laurén

---

Regeringen beslutar proposition 1993/94:114 Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen.