

Överlåtelser av beslutanderätt innebär att internationella eller utländska organ ges rätt att fatta beslut som är bindande för Sverige. Detta är en situation som har diskuterats flitigt i såväl litteratur som lagförarbeten. Till stor del har överlåtelser till Europeiska unionen (nedan EU) och dess föregångare stått i centrum för diskussionerna. Bland annat har väckts frågor om vilken beslutanderätt som kan — respektive inte kan — överlåtas, hur överlåtelser ska gå till, och vilka rättsliga konsekvenser ett beslut om överlåtelse får. Det är uppenbart att beslutanderätt har överlåtit till EU, men de exakta förutsättningarna och konsekvenserna är långt ifrån lika säkra.

Joachim Åhman har nu i en omfattande monografi gått i grundlig närkamp med många av de frågor som uppkommer i relation till bestämmelserna om överlåtelser i 10 kap. regeringsformen (nedan RF). Boken tar upp ett brett spektrum av frågor. Endast en mindre del fokuserar speciellt på överlåtelser till EU och dess föregångare. I stället utgör boken en bred undersökning som primärt har folkrätten som utgångspunkt. De principiella frågorna är emellertid samma eller snarlika.

Med ”överlåtelse av beslutanderätt” förstås i boken inte endast — som i 10 kap. 6–8 §§ RF — beslut som innebär att icke-svenska organs beslut får direkt verkan i den svenska rättsordningen. Härutöver innefattas även beslut som enbart medför att Sverige binds folkrättsligt. I linje härmed, ges på drygt 100 sidor en noggrann genomgång av folkrättsliga förutsättningar och av reglering av internationella överenskommelser.

Bland annat diskuteras här förhållandet mellan folkrätt och svensk rätt. Inte minst redogörs för den utveckling som innebar att Sverige gick från ett monistiskt till ett dualistiskt synsätt, dvs. från att folkrättsliga regler ansågs kunna tillämpas direkt till att sådana regler ansågs kräva en införlivandeåtgärd. Att folkrätten är överordnad nationell rätt, framhålls här och på flera andra ställen som en utgångspunkt för undersökningen. Detta är naturligt med tanke på undersökningens folkrättsliga perspektiv, men hade annars enligt min mening kunnat utvecklas något. Vidare presenteras relevant folkrättslig reglering om traktater. Även RF:s bestämmelser om internationella överenskommelser behandlas utförligt. Samspelet mellan å ena sidan regeringens behörighet att ingå folkrättsliga åtaganden och å andra sidan riksdagens kontrollmöjligheter i form av krav på godkännande inför sådana åtaganden belyses tydligt.

Huvuddelen av undersökningen är emellertid inriktad på bestämmelserna om överlåtelser i 10 kap. 6–8 §§ RF. Överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet regleras som bekant i 6 §, medan 7 och 8 §§ rör överlåtelser utanför EU-samarbetet. I 7 § behandlas överlåtelser av viss slags beslutanderätt som direkt grundar sig på RF. Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på RF regleras i 8 §.

Dessa bestämmelser ska tillämpas inför internationella överenskommelser som innebär att Sverige blir bundet av beslut som fattas av ett icke-svenskt organ. För nästan alla slags överlåtelser krävs då kvalificerat beslutsförfarande i riksdagen. Det avgörande för tillämpningen är om ett icke-svenskt beslut blir direkt tillämbart i svensk rätt. Det krävs alltså ett kvalificerat beslutsförfarande om ett främmande beslut avses kunna tillämpas direkt i Sverige. Om ett beslut däremot inte kan tillämpas direkt,

utan enbart medför folkrättslig bindning, uppställs inte någon särskild konstitutionell spärr.

Av paragraferna framgår olika slags villkor för att bestämmelserna ska behöva tillämpas och för att överlåtelse sedan ska vara tillåtna. Det rör sig delvis om kvalitativa begränsningar. Sålunda krävs i 6 § att beslutanderätten inte får röra principerna för statskicket och att det finns ett rättighetskydd som motsvarar det svenska. Av 7 § framgår att överlåtelserna kan avse meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar, rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter, eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser. I boken anförts att tillämpningen av dessa kvalitativa begränsningar ska ta sikte på om ett främmande organ tilldelas beslutanderätt som inskränker eller inkräktar på ett svenskt organs beslutanderätt. Exempelvis ska lagstiftningsmakt anses överlåten om ett främmande organ ges kompetens att besluta om reglering som begränsar riksdagens rätt att stifta lag. I paragraferna preciseras även i hur stor omfattning beslutanderätt får överlåtas och vem som kan agera mottagare.

Läsaren erbjuds genomgående en omsorgsfull undersökning och analys av alla delar av överlåtelsebestämmelserna. Även generella och svåra frågor behandlas grundligt, såsom definitioner av begreppen förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning.

I ett avslutande avsnitt presenteras välbetänkta slutsatser och kommentarer. Där ifrågasätts inledningsvis om det är motiverat att regleringen skiljer sig så mycket mellan å ena sidan de överlåtelse som behandlas i 10 kap. 6–8 §§ RF och å andra sidan situationer när främmande organ tillåts binda Sverige enbart folkrättsligt. Den svenska suveräniteten kan inskränkas i princip lika mycket i båda situationerna. Vidare framhålls flera områden inom vilka den nuvarande regleringen med fördel skulle kunna preciseras eller justeras. Bland annat diskuteras förhållandet mellan folkrättsligt och internrättsligt bindande beslut om överlåtelse. RF:s ordalydelse kan tolkas så att de konstitutionella spärrarna enbart avser beslut om giltighet i svensk rätt, inte ingåendet av de folkrättsliga överenskommelser som reglerar själva överlåtelse. Ett annat av de områden som framhålls, är vilken ställning främmande beslut får i svensk rätt. Inte minst är det oklart i vad mån besluten ska ges företräde framför interna svenska författningar. Det finns också osäkerhet angående när stater och enskilda personer kan göras till mottagare av överlåtelse.

Undersökningens metod redovisas föredömligt tydligt i bokens inledningskapitel och tillämpas sedan konsekvent. Det läggs främst vikt vid paragrafernas ordalydelse och förarbeten inför de många ändringar som gjorts av bestämmelserna. Dessa granskas och analyseras grundligt. Resultatet blir välgenomtänkta tolkningsmodeller, som troligen är så tydliga som det är möjligt, givet de komplexa situationer som överlåtelsebestämmelserna reglerar.

Däremot läggs mindre fokus vid de överlåtelse som faktiskt har ägt rum. Detta motiveras med att distinktionen mellan tolkning och ändring av grundlag förutsätter att riksdagen inte kan få total frihet vad gäller tolkningen.<sup>1</sup> Ur en något mer praktisk synvinkel kan jag för egen del tillägga att en del förarbetsuttalanden inför överlåtelse har spridit minst lika mycket förvirring som klarhet.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Se Joachim Åhman: *Överlåtelse av beslutanderätt*, s. 40 f.

<sup>2</sup> Jfr t.ex. a.a. s. 199 ff. för motstridiga uttalanden angående överlåtelsebestämmelsernas tillämpning i samband med överlåtelse till enskilda personer.

Trots detta hade jag personligen uppskattat något utförligare behandling av hittills beslutade överlåtelser. Det hade nog kunnat ge mig en ännu tydligare bild av författarens syn på vilka situationer och tolkningsproblem som i praktiken kan uppkomma i samband med de tolkningsmodeller som han förespråkar. Mer diskussion kring genomförda överlåtelser skulle möjligen också kunna tydliggöra i vad mån vissa resonemang förs *de lege lata* eller *de lege ferenda* (i den mån det är givande att försöka upprätthålla någon skarp gräns inom detta komplexa och delvis politiskt laddade område).

Exempelvis hade jag gärna sett ännu mer diskussion kring förarbetsutalanden om att endast "svenska" uppgifter omfattas av bestämmelserna om överlåtelse; om en uppgift inte anses vara "svensk" har det inte ansetts röra sig om någon överlåtelse. I boken framförs att detta kriterium är överflödigt och att det är tillräckligt att endast använda det generella kriteriet att främmande beslut blir direkt tillämplbara i svensk rätt.<sup>3</sup> Personligen blir jag emellertid inte helt övertygad om att inte praktiska tillämpningsproblem skulle kunna uppkomma, bland annat i förhållande till erkännande av utländska beslut.

Många och komplexa rättsliga frågor uppkommer i samband med överlåtelser av beslutanderätt. Diskussionen kring dessa lär fortsätta och det är knappast förvånande om inte alla kommer att vara överens i alla delar. Joachim Åhman har emellertid genom omfattande, stringent och konsekvent analys givit ett värdefullt bidrag till en stabilare grund för diskussionerna.

*Vilhelm Persson*

<sup>3</sup> Se a.a. s. 190 ff. Jfr bl.a. Vilhelm Persson: Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, Lund 2005, s. 208 ff. och Henrik Wenander: Erkännande av utländska förvaltningsbeslut, Lund 2010, s. 100 ff.