



LUND UNIVERSITY

En princip om internationell öppenhet – 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten

Wenander, Henrik

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2011). En princip om internationell öppenhet – 1 kap. 10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 74(3), 537-561. <http://www.forvaltningsrattslig.org/>

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings- rättslig tidskrift

Henrik Wenander

En princip om internationell öppenhet – 1 kap.
10 § regeringsformen och
socialförsäkringsrätten

Särtryck ur häfte 3 2011

EN PRINCIP OM INTERNATIONELL ÖPPENHET – 1 KAP. 10 § REGERINGSFORMEN OCH SOCIAL- FÖRSÄKRINGSRÄTTEN¹

av Henrik Wenander

1. Inledning

Genom 2010 års grundlagsreform infördes en ny bestämmelse i 1 kap. 10 § regeringsformen. Där anges att Sverige är medlem i Europeiska unionen och att Sverige inom ramen för FN och Europarådet samt i andra sammanhang deltar i internationellt samarbete. Bestämmelsens formulering som en beskrivning av en rättslig eller faktisk situation kan å ena sidan förstås som ett symbolstadgande utan större rättslig betydelse, å andra sidan som en grundlagsregel som ska styra den offentliga förvaltningens handlande när det gäller internationellt samarbete. Förarbetena lämnar inga tydliga exempel på hur regeln ska tillämpas i praktiken hos förvaltningsmyndigheter och domstolar – om den överhuvudtaget är en regel som ska tillämpas i enskilda ärenden.²

Denna artikel undersöker vad bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan betyda rättsligt för den offentliga förvaltningen i allmänhet och socialförsäkringsrätten och Försäkringskassans handläggning i synnerhet.³ Socialförsäkringsrätten är av intresse som ett område där avvägningen mellan internationellt samarbete, nationellt självbestämmande och enskildas rättssäkerhet och integritet kan vara politiskt och ekonomiskt känslig.⁴ Artikeln fokuserar på de allmänt förvaltningsrättsliga aspekterna av Försäkringskassans internationella verksamhet när det gäller samverkan med andra länders socialförsäk-

¹ Artikeln har tillkommit inom ramen för forskningsprojektet *Den svenska socialförsäkringsorganisationens internationella samverkan i rättsligt perspektiv*, vilket finansieras av Försäkringskassan. Författaren vill här framföra sitt tack för de erhållna forskningsmedlen.

² Se SOU 2008:125 del 1 s. 496 ff. och del 2 s. 751; prop. 2009/10:80 s. 194 f. och 247 f.; bet. 2009/10:KU19 s. 50.; Olof Petersson, *Den svenska pragmatismen*, i: M. Anthonsen – S. Jagers (red.), *Rätt grönt. Vänbok till Lennart J. Lundqvist*, 2009 s. 67–80 på s. 76 ff.; Therese Helin, *Grundlag 2000 – Om EU-medlemskapets intåg i den svenska grundlagen och dess konstitutionella konflikter*, Juridisk publikation 2011 s. 21–47 på s. 28.

³ Se ang. den konstitutionella betydelsen Carl Lebeck, *En ny konstitutionell reglering av internationella relationer?*, FT 2010 s. 221–239 på s. 236 ff.

⁴ Se allmänt om denna intresseavvägning som en modell för diskussioner kring internationellt förvaltningsrättsliga frågor Henrik Wenander, *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*, 2010 s. 37 ff.; jfr angående socialförsäkringsrätten Thomas Erhag, *Fri rörlighet och finansiering av social trygghet*, 2002 s. 22 f. och 87 ff.

ringsrättsliga ordningar. Det som i det följande diskuteras om Försäkringskassans internationella samverkan kan i tillämpliga delar också gälla förvaltningsmyndigheter inom andra områden.

När det gäller metoden för undersökningen kan det noteras att det här rör sig om en ny bestämmelse, där det saknas prejudicerande avgöranden om tolkningen. Det är tänkbart att bestämmelsen kan hänföras till den grupp av statsrättsliga bestämmelser som mycket sällan eller aldrig blir föremål för prövning i domstol.⁵ En möjlighet att fördjupa diskussionen om en sådan bestämmelse är att uppmärksamma regleringen i andra rättssystem.⁶ Vidare är det här nödvändigt att ta hänsyn till det nära sambandet mellan politiska och juridiska överväganden. I litteraturen har detta beskrivits som att rätten och politiken utgör två kompletterande delar av den demokratiska rättsstaten.⁷ Därmed är det nödvändigt att beakta såväl statsrättsliga som statsvetenskapliga argument. Det är dock givetvis samtidigt angeläget att uppmärksamma skillnaden mellan normativa och deskriptiva resonemang.⁸

2. Internationaliseringen av den offentliga rätten och socialförsäkringsrätten

2.1 Allmänt

Rättsvetenskap och samhällsvetenskap har under åtminstone de senaste decennierna uppmärksammat fenomen som har betecknats som internationalisering, globalisering eller europeisering av den offentliga organisationen och den offentliga rätten.⁹ Det rör sig här om delvis överlappande begrepp på en hög abstraktionsnivå som uttrycker grundläggande tendenser i samhällsut-

⁵ Se allmänt Thomas Bull – Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, 2010 s. 40.

⁶ Se ang. betydelsen av komparativa undersökningar i statsrätten Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, 1996 s. 46; Markku Suksi, *Om komparativ juridik särskilt inom statsförvaltningsrättens område*, JFT 1993 s. 263–273, särskilt s. 271.

⁷ Se Thomas Bull, *Riksdagen som grundlagstolkare*, i: E. Smith (red.), *Grundlagens makt*, 2002 s. 142–163 på s. 158.

⁸ Se Claes Sandgren, *Om empiri och rättsvetenskap del I*, JT 1995–96 s. 726–748 särskilt s. 733 ff. (även publicerad i C. Sandgren, *Vad är rättsvetenskap?*, 2009 s. 9–38).

⁹ Se Olli Mäenpää, *Internationaliseringen av förvaltningen och förvaltningsrätten*, JFT 1986 s. 89–109; SOU 1997:30 s. 10; Jonas Tallberg m.fl., *Demokratirådets rapport 2010 Europeiseringen av Sverige*, 2010 s. 16 ff.; Christer Jönsson, *Organisering och förvaltning i globaliseringens tid*, i: B. Rothstein (red.), *Politik som organisation*, 4 uppl. 2010 s. 31–57 på s. 31; Benedict Kingsbury – Nico Krisch – Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, 68 *Law and Contemporary Problems* (2005) s. 15–61 på s. 20 ff. Se ang. vagheten hos begreppet 'globalisering' Mathias Ruffert, *Die Globalisierung als Herausforderung an das Öffentliche Recht*, 2004 s. 11 ff.

vecklingen. Begreppen avser i detta sammanhang att den offentliga förvaltningen åtminstone delvis lämnar anknytningen till nationalstaten och dess territorium.¹⁰ I det följande används internationalisering som en samlingsbeteckning för denna utveckling.

En bakgrund till utvecklingen är att den offentliga rätten traditionellt har uppfattats som sluten mot omvärlden och som mycket nära knuten till den egna staten och dess territorium. Enligt sådana traditionella synsätt har det varit onödigt eller rentav principiellt uteslutet att räkna med internationella aspekter av offentlig rätt motsvarande dem som återfinns i privaträtten. Det har varit sällsynt med offentligrättslig lagstiftning som berör förhållanden utomlands, förutsätter kontakter med utländska myndigheter eller innebär att utländska offentligrättsliga regler eller beslut tillmäts verkningar i Sverige.¹¹ Uppfattningar om den offentliga rättens nära samband med den egna statens territorium, inte sällan betecknade som utfall av en *territorialitetsprincip*, går tillbaka till bildandet av nationalstater och uppkomsten av vad som idag betraktas som offentligrättsliga ordningar.¹² Synen på den offentliga rätten som knuten till en bestämd stat hänger vidare samman med att staterna av historiska och politiska skäl har skilt sig åt i synen på offentligrättsliga regler om exempelvis ordning, säkerhet och social trygghet. Enskilda förvaltningsmyndigheter har i allmänhet sällan haft någon anledning att beakta andra staters myndigheter och rättsordningar.¹³ På motsvarande sätt har det i den internationella privat- och processrätten ansetts att myndigheter inte utan uttryckligt författningsstöd ska erkänna och verkställa utländska offentligrättsliga krav i form av exempelvis skatte- eller socialförsäkringsfordringar. Behandlingen av offentligrättsligt grundade penningkrav har i detta avseende skilt sig ifrån vad som gäller för privaträttsliga fordringar.¹⁴ Den offentliga rätten i Sverige och andra stater kan allmänt sägas ha präglats av misstro eller likgiltighet inför andra rättsordningar.¹⁵

¹⁰ Se Gunther Teubner, *Societal Constitutionalism*, i: C. Joerges – I.-J. Sand – G. Teubner: *Transnational Governance and Constitutionalism*, 2004 s. 3–28 på s. 5 ff.; Kingsbury – Krisch – Stewart (not 9) s. 20 ff.; SOU 1997:30 s. 9 ff.; Jane Reichel, *EU:s påverkan på medlemsstaternas förvaltningsprocess*, ERT 2007 s. 758–776 på s. 758.

¹¹ Se Wenander (not 4) s. 40 ff.

¹² Se för en omfattande idéhistorisk översikt med tyngdpunkt i tysk rätt Klaus Vogel, *Der räumliche Anwendungsbereich der Verwaltungsrechtsnorm*, 1965 s. 43 ff.; motsvarande med utgångspunkt i amerikansk rätt Kal Raustiala, *Does the Constitution Follow the Flag?*, 2009 särskilt s. 8 ff.

¹³ Jfr Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete*, 2005 s. 31.

¹⁴ Se Michael Bogdan, *Svensk internationell privat- och processrätt*, 7 uppl. 2008 s. 85 ff.

¹⁵ Se Wenander (not 4) s. 15 och 40 ff.

Den starka anknytningen mellan offentlig rätt, statsorganisation och territorium kommer till uttryck i den svenska statsrätten. Regeringsformens systematik kan sägas bygga på att den offentliga makten utövas genom organ som hör till den svenska offentliga organisationen. På så sätt knyts förvaltningens utövning av offentlig makt till folksuveränitetens princip.¹⁶ Det nu beskrivna synsättet har i hög grad präglat socialförsäkringsrätten. Genom bestämmelser om bosättning eller försäkringsperioder i en viss stat som villkor för rätt till socialförsäkringsersättning har rättsområdet traditionellt haft en nära anknytning till en bestämd stat och dess territorium. Samtidigt har rättsområdet tidigt konfronterats med situationer med anknytning till andra stater och deras socialförsäkringssystem.¹⁷

2.2 Internationaliseringens olika aspekter

Internationaliseringen har inneburit att den svenska rättens grundstrukturer har förändrats i flera avseenden. På ett övergripande plan kan den offentliga rättens anknytning till den egna staten och dess territorium sägas ha försvagats.¹⁸ Denna utveckling kan noteras avseende det rättsliga regelverket, myndigheternas organisation och handläggningen av enskilda ärenden.

2.2.1 Det rättsliga regelverket

När det gäller det rättsliga regelverket är det numera närmast självklart att en stor del av de normer som svenska myndigheter ska tillämpa har sitt ursprung på internationell nivå. Hit hör rättsregler som följer av EU-medlemskapet och av folkrättsliga överenskommelser som Sverige har ingått.

EU-rättens verkningar i svensk rätt följer av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU-lagen). Denna innebär att EU-rättsliga regler gäller i Sverige med den verkan som framgår av de fördrag och andra instrument som anges i lagen. När det gäller internationella överenskommelser vid sidan av EU-rätten har det ansetts att sådana måste införas i en svensk författning för att kunna ge upphov till rättigheter och skyldigheter inför svenska myndigheter. Detta förhållande har ibland betecknats som ett uttryck för en *dualism* mellan folkrättsliga överenskommelser och svensk rätt. Regler som framgår av folkrättslig sedvana kan däremot tillämpas

¹⁶ Se prop. 1973:90 s. 364 ff.; Gustaf Petrén – Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980 s. 250; SOU 1993:14 s. 132; Persson (not 13) s. 203 f.; Wenander (not 4) s. 92 f.

¹⁷ Se Erhag (not 4) s. 227 f.; Rolf Schuler, Das internationale Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1988 s. 204 ff.; Frans Pennings, European Social Security Law, 5 uppl. 2010 s. 4 f.

¹⁸ Se SOU 2011:25 s. 96.

av svenska myndigheter utan införande i författning.¹⁹ I den rättsvetenskapliga diskussionen har det ansetts att de sedvanerättsliga plikterna att samarbeta mellan stater är mycket svaga.²⁰ Det har vidare konstaterats att det inte finns någon tydlig folkrättslig sedvana på socialförsäkringsrättens område.²¹ Inom detta område är det därför endast uttryckliga överenskommelser som är av intresse på det internationella planet. Det anses att regler i internationella överenskommelser, införda i svensk rätt, ska tolkas i ljuset av de bakomliggande folkrättsliga avtalen enligt en princip om konventionskonform tolkning. På så sätt kommer delar av innehållet i internationella avtal tolkningsvägen in i svensk rättstillämpning utan svensk lagstiftning.²²

Som ett viktigt exempel på regler med internationellt ursprung kan nämnas de överenskommelser som har utarbetats inom det omfattande nordiska samarbetet. Detta har en lång tradition och har åtminstone på vissa områden betraktats som en grundläggande del av de nordiska ländernas internationella samarbete.²³ Ett tecken på att det nordiska samarbetet i Sverige dessutom möjligen har ansetts ha någon form av konstitutionell betydelse är att Helsingforsavtalet, vilket anger vissa ramar för det nordiska samarbetet, togs med i 1980 års grundlagskommentar av Holmberg och Stjernqvist vid sidan av bland annat grundlagarna och Europakonventionen.²⁴

Regler med internationellt ursprung kan för det första omfatta *harmonisering* av de materiella reglerna på ett visst område för att underlätta rörlighet mellan stater i olika avseenden. Här märks givetvis EU-rättens omfattande bestämmelser om tillnärmning på en rad områden.²⁵ På motsvarande sätt kan folkrättsliga överenskommelser inom särskilda sektorer innebära att svenska

¹⁹ Se Erik Holmberg – Nils Stjernquist m.fl., Grundlagarna, 2 uppl. 2006 s. 439 (utan begreppet dualism); Persson (not 13) s. 72 ff.; Wenander (not 4) s. 97 ff.; de båda sistnämnda ang. att begreppet dualism kan vara vilseledande.

²⁰ Se Wenander (not 4) s. 60 ff.

²¹ Se Schuler (not 17) s. 372 ff.

²² Se Persson (not 13) s. 74 ff.

²³ Se Ulf Bernitz, Nordiskt lagstiftningssamarbete i det nya Europa, i: Bernitz – Wiklund (red.), Nordiskt lagstiftningssamarbete i det nya Europa, 1996 s. 9–24, särskilt s. 10 ff.; Fredrik Sejersted, Nordisk rettssamarbeid og europeisk integrasjon, i: J. P. Olsen – B. O. Sverdrup (red.), Europa i Norden, 1998 s. 214–247 särskilt s. 216 ff.; Pia Letto-Vanamo, Det nordiska rättsområdet i Unionsens Europa, i: Nordiska ministerrådet, Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES, TemaNord 2000:614 s. 38–45 (även publicerad i NAT 1999 s. 233–241).

²⁴ Se Erik Holmberg – Nils Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980 s. 970 ff. I andra upplagan har dock överenskommelsen, liksom andra internationella konventioner utgått med hänsyn till bokens omfång, se Holmberg – Stjernquist (not 19) s. 5. Se ang. avtalet not 46 nedan.

²⁵ Se SOU 2009:71 s. 155 ff.; se ang. olika tekniker för sådan harmonisering Peter Oliver (red.), Oliver on Free Movement of Goods in the European Union, 5 uppl. 2010 punkt 13.91 ff. (s. 467 ff.).

regler inom den speciella förvaltningsrätten måste anpassas. Inom socialförsäkringsrätten saknas dock internationella regler som på ett mer omfattande sätt harmoniserar nationella regelverk.²⁶

För det andra kan reglerna innebära en *koordinering* av medlemsstaternas förvaltningsrättsliga regler. Till sådana koordineringsmekanismer hör inte minst anvisning av vilken stat som är behörig att besluta i en viss fråga. Denna metod ligger till grund för det socialförsäkringsrättsliga samarbetet genom EU:s socialförsäkringsförordningar och de bilaterala avtal som Sverige har ingått med länder utanför EU.²⁷ Ibland betecknas detta utpekande av behörig stat som *lagval*. Det kan dock noteras att denna term kan missförstås. Inom internationell privaträtt betecknar lagval att exempelvis en tingsrätt i enlighet med rättsreglerna väljer att tillämpa antingen svenska eller exempelvis kanadensiska rättsregler för att lösa en privaträttslig tvist.²⁸ De socialförsäkringsrättsliga koordineringsreglerna kan däremot inte innebära att Försäkringskassan tillämpar utländska socialförsäkringsregler. Om någon enligt koordineringsreglerna ska omfattas av den svenska socialförsäkringen ska Försäkringskassan tillämpa de svenska reglerna i bland annat socialförsäkringsbalken. Om någon däremot ansöker om en socialförsäkringsförmån utan att omfattas av den svenska socialförsäkringen ska myndigheten avvisa ansökningen.²⁹ I Försäkringskassans perspektiv blir det därför inte fråga om något egentligt val mellan flera länders socialförsäkringsregler.³⁰

En särskild form av reglering utgörs för det tredje av regler om *erkännande av utländska förvaltningsbeslut*.³¹ På socialförsäkringsområdet är sådana regler ovanliga. I förordning (EG) nr 883/2004 finns bestämmelser om erkännande av invaliditetsgrad, vilka dock inte är tillämpliga för Sveriges del.³² Däremot

²⁶ Jfr dock de möjligheter till harmonisering som framgår av art. 153 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), se Emma Holm, Fri rörlighet för familjer, 2010 s. 45 ff.

²⁷ Se Erhag (not 4) s. 242 ff.; Holm (not 26), s. 54 ff.; Försäkringskassan, Tillämplig lagstiftning, EU, socialförsäkringskonventioner, m.m. Vägledning 2004:11, version 3, beslutad 2010-12-14 s. 14 ff. och 125.

²⁸ Se Bogdan (not 14) s. 42 f.

²⁹ Se Vilhelm Persson, Förvaltningsrättslig jurisdiktion, FT 2007 s. 313–345 på s. 332 ff.

³⁰ Se Devetzi, Die Kollisionsnormen des europäischen Sozialrechts, 2000 s. 141 ff.; Jörg Menzel, Internationales Öffentliches Recht, 2011 s. 730; allmänt Klaus Vogel, Administrative Law, International Aspects, i: R. Bernhardt (red.): Encyclopedia of Public International Law, Volume I, 1992 s. 22–27 på s. 25; Wenander (not 4) s. 50 ff.

³¹ Se allmänt om erkännande av förvaltningsbeslut Wenander (not 4); Markus Möstl, Preconditions and Limits of Mutual Recognition 47 CML Rev. 2010, 405–436.

³² Se art. 46.3 och bilaga VII i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT 2004 L 166/1; Thomas Erhag, Legal Aspects of Cross-Border Rehabilitation to Work, European Journal of Social Security 2005 s. 139–165 på s. 155 f.

omfattas svenska myndigheter av förordningens regler om erkännande och verkställighet av andra medlemsstaters socialförsäkringsrättsliga krav.³³

2.2.2 Myndighetsorganisationen

I fråga om myndighetsorganisationen har utvecklingen inneburit att svenska myndigheter samverkar med utländska motsvarigheter på ett stort antal områden. Samarbetsformerna sträcker sig från samordning och erfarenhetsutbyte på ett informellt plan till grupper och kommittéer som antar bestämmelser och som koordinerar de nationella myndigheternas verksamhet.³⁴ På vissa rättsområden innebär samarbetet till och med att andra staters tjänstemän verkar tillsammans med svenska tjänstemän på svenskt territorium.³⁵ De svenska myndigheterna bildar sålunda tillsammans med sina utländska motsvarigheter mer eller mindre formella internationella förvaltningsnätverk.³⁶

På socialförsäkringsområdet föreskriver förordning (EG) nr 883/2004 att nationella organ ska ha direkta kontakter med varandra för informationsutbyte och lösning av tolknings- och tillämpningsproblem.³⁷ Detta myndighetsnätverk kompletteras av ett särskilt organ, Administrativa kommissionen för samordning av de sociala trygghetssystemen. Detta organ består av företrädare för medlemsstaterna och ska behandla administrativa frågor rörande samordning av social trygghet och främja och utveckla samarbetet på detta område. Bland annat ska administrativa kommissionen underlätta enhetlig tillämpning av EU-lagstiftningen, främja samarbete mellan medlemsstaterna på socialförsäkringsområdet och genom ett samråds- och förlikningsförfarande lösa tolkningsproblem mellan medlemsstaternas socialförsäkringsorgan om dessa inte kan enas i ett enskilt fall.³⁸ Ett mycket konkret uttryck för sam-

³³ Art. 84.2 i förordning (EG) nr 883/2004; Mikael Berglund, *Indrivning inom EU av socialförsäkringsfordringar*, ERT 2011 s. 257–271 på s. 257 ff.

³⁴ Se ang. förhållandena i EU Paul Craig, *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*, i: G. Anthony m.fl., *Values in Global Administrative Law*, 2011 s. 81–116 på s. 84 ff.; Jane Reichel, *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, 2010 s. 70 ff.

³⁵ Se exempelvis 5, 9 och 10 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete; 13 kap. 7 § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse; Wenander (not 4) s. 315 ff.

³⁶ Se Mäenpää (not 9) s. 89 f.; Reichel (not 34) s. 77 ff.; Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, 2004 s. 19 ff. och 213 ff.

³⁷ Se art. 76 i förordning (EG) nr 883/2004.

³⁸ Se art. 71, 72 och 76 i förordning (EG) nr 883/2004; art. 5.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen, EUT 2009 L 284/1; administrativa kommissionens beslut nr A1 av den 12 juni 2009 om inrättande av ett samråds- och förlikningsförfarande när det gäller handlingars giltighet, fastställande av tillämplig lagstiftning och utgivande av förmåner enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004, EUT 2010 C 106/1.

manflätningen av de nationella socialförsäkringsorganens arbete i enskilda fall utgörs av elektroniskt informationsutbyte.³⁹ Det blankettsystem som tidigare har använts för informationsutbyte mellan socialförsäkringsorganen ska successivt ersättas med en gemensam infrastruktur för elektronisk informationsöverföring mellan alla de inblandade nationella organen i medlemsstaterna, betecknad EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information).⁴⁰

Även utanför EU finns det olika former av socialförsäkringsrättsliga nätverk. Inom det nordiska samarbetet kan nämnas Nordiska ministerrådets ämbetsmannakommitté för social- och hälsofrågor. Denna bereder arbetet i ministerrådet för social- och hälsopolitik och kan dessutom på eget ansvar behandla mer övergripande frågor avseende exempelvis socialförsäkringssamarbete.⁴¹ I mer juridisk-tekniska frågor kan nordiska arbetsgrupper på myndighetsnivå ansvara för att utveckla samarbetet och undanröja hinder för rörligheten mellan länderna. Inte minst i gränsregioner kan slutligen bilaterala kontakter mellan myndigheters regionala avdelningar ha en viktig funktion för att i det dagliga arbetet samordna handläggningen av gränsöverskridande socialförsäkringsärenden.⁴²

2.2.3 Handläggningen av ärenden

I fråga om handläggningen av ärenden innebär det ovan beskrivna regelverket och utvecklingen av myndighetsnätverk att Försäkringskassans tjänstemän måste samverka med utländska socialförsäkringsorgan i enskilda fall. Särskilt tydlig är denna samarbetsplikt inom EU och EES. I art. 4.3 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) uttrycks en grundläggande lojalitetsprincip som bland annat innebär att medlemsstaternas myndigheter är skyldiga att samarbeta med varandra för att förverkliga EU-rättens målsättning, exempelvis

³⁹ Jfr Niels Fenger, Forvaltning og fællesskab – Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret, 2004 s. 302 f.; se allmänt ang. e-förvaltning (elektronisk förvaltning) Förvaltningslagsutredningens promemoria 2009-02-12 Elektroniska förfaranden (Ju 2008:08), publicerad i SOU 2010:29 s. 729–784; Titti Mattsson, Socialtjänst och e-förvaltning, FT 2010 s. 255–270.

⁴⁰ Se vidare skäl 40 och art. 72 och 78 i förordning (EG) nr 883/2004; art. 4 i förordning (EG) nr 987/2009; administrativa kommissionens beslut nr E1 av den 12 juni 2009 om praktiska bestämmelser för övergångsperioden när det gäller det informationsutbyte med elektroniska hjälpmedel som avses i art. 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009, EUT 2010 C 106/9.

⁴¹ Se ang. Nordiska ministerrådets uppbyggnad i ministerråd med olika sammansättning och beredning i ämbetsmannakommittéer och arbetsgrupper, med exempel från samarbetet på justitieområdet, Inge Lorange Backer, Nordisk lovsamarbeid i europeiseringens tegn, i J. P. Olsen – B. O. Sverdrup (red.), Europa i Norden, 1998 s. 248–261 på s. 252 f.

⁴² Se för exempel på nordisk myndighetssamverkan på socialförsäkringsområdet regeringens redogörelse för det nordiska samarbetet under 2010 i skr. 2010/11:90 s. 4 f.; ang. gränsregionala samarbetsorgan (gränskommittéer) Nordisk grenseregionalt samarbeid, Nordiska ministerrådet 2005:735 s. 10 ff.

avseende fri rörlighet i olika avseenden.⁴³ Denna samarbetsplikt konkretiseras för socialförsäkringsmyndigheternas del i förordningarna (EG) nr 883/2004 och 987/2009 där det framgår att de nationella organen måste utbyta information och godta utländsk dokumentation i enskilda fall. I denna skyldighet ligger också en plikt för nationella myndigheter att upprätthålla kvaliteten i beslut som ska användas i andra medlemsstater.⁴⁴

Vid sidan av EU och EES är det nordiska samarbetet av betydelse dels som komplement till EU-regleringen, dels som reglering i förhållande till Färöarna och Grönland, som inte ingår i EU eller EES.⁴⁵ Grundläggande regler om nordiskt samarbete, bland annat genom myndighetssamarbete, framgår av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna (Helsingforsavtalet).⁴⁶ Mer specifika regler om socialförsäkringsrättsligt samarbete i Norden finns i den nordiska konventionen om social trygghet. Denna omfattar bland annat en bestämmelse om att myndigheter och institutioner vid tillämpning av konventionen ska bistå varandra i erforderlig utsträckning.⁴⁷ På motsvarande sätt kan bilaterala socialförsäkringsöverenskommelser med länder utanför EU och Norden innehålla regler om administrativt samarbete. Exempelvis förekommer regler om att de nationella myndigheterna ska underrätta varandra om ändringar i lagstiftningen.⁴⁸ Enligt vissa konventioner ska vidare handlingar som ska skickas till myndigheterna i en av staterna anses ha kommit in i rätt tid om de inom tidsfristen har inkommit till den andra statens

⁴³ Se allmänt Wenander (not 4) s. 75 ff.

⁴⁴ Se art. 76 i förordning (EG) nr 883/2004; art. 2 och 5 i förordning (EG) nr 987/2009; bestämmelserna kodifierar delvis tidigare praxis från EU-domstolen, se mål C-202/97 Fitzwilliam Executive Search Ltd mot Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekering, dom 10.2.2000, REG 2000 s. I-883 punkt 51 ff.; Erhag (not 4) s. 275 ff.; Wenander (not 4) s. 77.

⁴⁵ Se Holm (not 26) s. 63 ff.

⁴⁶ Se särskilt art. 6 (om samordning av annan lagstiftning än civilrätt och straffrätt), art. 15 (om att medborgare i ett nordiskt land vid vistelse i annat nordiskt land i största möjliga utsträckning ska ”komma i åtnjutande av de sociala förmåner, som må utgå i vistelselandet till dess egna medborgare”) och art. 42 (om att myndigheter i länderna som huvudregel får skriftväxla direkt med varandra) i samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, Helsingfors 23.3.1962, SÖ 1962:14, med senare ändringar, se SÖ 1996:2 (Helsingforsavtalet); se vidare Wenander (not 4) s. 65 ff.; jfr dock ang. brister i implementeringen av avtalet i de nordiska länderna Wilhelmsson, Det bristfälliga nordiska lagstiftningsarbetet och Helsingforsfördraget, i: Festskrift till Edward Andersson, 2003 s. 429–440, även publicerad i Nordiska ministerrådet, Lagstiftningspolitik, TemaNord 2005:516 s. 117–127.

⁴⁷ Art. 14 i den nordiska konventionen om social trygghet, Karlskrona 18.8.2003, SÖ 2004:32. En ny konvention håller på att utarbetas, se skr. 2010/11:90 s. 4.

⁴⁸ Se exempelvis art. 25 i bilaga 1 till förordningen (1983:325) om tillämpning av en konvention den 30 juni 1982 mellan Sverige och Israel om social trygghet; art. 27 i bilaga 1 till förordningen (1991:1333) om tillämpning av en konvention den 9 februari 1988 mellan Sverige och Kap Verde om social trygghet; art. 16 i bilagan till lagen (2004:1192) om konvention mellan Sverige och Amerikas förenta stater om social trygghet.

motsvarande myndighet.⁴⁹ När det finns en internationell överenskommelse om social trygghet kan svenska myndigheter även utanför EU-samarbetet sålunda vara skyldiga att samverka med utländska organ vid handläggningen av enskilda fall.

3. Betydelsen av 1 kap. 10 § regeringsformen

För att undersöka betydelsen av bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen redogörs i det följande först för bestämmelsens bakgrund. Därefter diskuteras bestämmelsens rättsliga karaktär mot bakgrund av förarbetena. Efter en internationell utblick där framför allt de liknande bestämmelserna i finsk och tysk rätt uppmärksammas behandlas bestämmelsens närmare innebörd.

3.1 Bestämmelsens bakgrund

Redan under 1809 års regeringsforms tid förekom det förslag i motioner om en grundlagsbestämmelse om internationellt samarbete. Bland annat väcktes ett sådant förslag vid införandet av 1974 års regeringsform. Alla dessa förslag avlogs dock i konstitutionsutskottet med hänvisning till att Sveriges hållning och politik redan visade en vilja till internationellt samarbete.⁵⁰ Förhållandet till andra stater och internationella organisationer kom att regleras i 10 kap. regeringsformen. Detta skedde inte minst genom bestämmelserna om överlåtelse av beslutanderätt, förvaltningsuppgifter och rättskipningsuppgifter i de bestämmelser som nu finns i 10 kap. 6–9 §§ regeringsformen (nedan betecknade överlåtelseregleringen, tidigare 10 kap. 5 §).

Tillämpningen av den bestämmelse om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som nu finns i 10 kap. 8 § (tidigare 10 kap. 5 § fjärde stycket) regeringsformen har ansetts förutsätta att överlåtelsen innebär att främmande rätt blir *direkt giltig* i svensk rätt, att den *grundar sig på ett internationellt avtal* och att den rör *svenska uppgifter*, det vill säga sådant som är särskilt statsintresse såsom frågor om ordning och säkerhet. Bestämmelser där inte samtliga förutsättningar är uppfyllda faller utanför överlåtelseregleringen. Sådana bestämmelser omfattas av reglerna om normgivningsmakt i framför

⁴⁹ Se för exempel på sådan gränsöverskridande anhängighetsverkan art. XXIII.1 i bilagan till lagen (2002:221) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Kanada; art. 14.1 i bilagan till lagen (2006:286) om konvention om social trygghet mellan Sverige och Chile; art. 34 i bilagan till lagen (2005:234) om konvention mellan Sverige och Turkiet om social trygghet; se även Wenander (not 4) s. 128 f. och 253 f.

⁵⁰ Se bet. KU 1950:8 s. 1; KU 1953:2 s. 1 f.; KU 1973:26 s. 65 f.; se även motsvarande tankegång i SOU 1963:17 s. 250.

allt 8 kap. regeringsformen.⁵¹ När det gäller socialförsäkringsrättsliga överenskommelser om erkännande och verkställighet av avgiftskrav från vissa andra stater har överlåtelse regleringen inte behandlats i förarbetena. En förklaring kan vara att sådana överenskommelser inte rör svenska uppgifter.⁵²

I samband med förberedelserna för Sveriges medlemskap i EU föreslog Grundlagsutredningen inför EG att en allmän regel om medlemskapet skulle tas in i en ny bestämmelse i 1 kap. 10 § regeringsformen. Den föreslagna regeln skulle ange att de förpliktelser som följer av Sveriges anslutning skulle gälla utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag. Det rörde sig här sålunda om en bestämmelse om EG-rättens ställning i Sverige och inte om Sveriges deltagande i internationellt samarbete i allmänhet.⁵³ Förslaget kom att kritiserats bland annat från konstitutionell synpunkt och infördes inte. I stället kom EU-medlemskapet till uttryck i regeringsformen främst genom bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt i dåvarande 10 kap. 5 § första stycket (nu 10 kap. 6 §) regeringsformen.⁵⁴ En sådan överlåtelse av beslutanderätt har skett genom EU-lagen.⁵⁵ Vid sidan av överlåtelse regleringen kom regeringsformen att innehålla några ytterligare bestämmelser som bygger på att Sverige är medlem av EU.⁵⁶ Därutöver kom givetvis regler till följd av EU-medlemskapet att tas in i författningar på lägre konstitutionell nivå. Av mer allmän betydelse är här 3 och 7 §§ myndighetsförordningen (2007:515), som föreskriver att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska bedriva sin verksamhet i enlighet med EU-rätten och samverka med regeringen i EU-arbetet.⁵⁷ På socialförsäkringsrättens område föreskriver instruk-

⁵¹ Se Persson (not 13) s. 200–215; Holmberg – Stjernquist m.fl. (not 19) s. 451 ff.; Wenander (not 4) s. 95 ff.

⁵² Se exempelvis art. 5 i bilagan till lagen (2004:491) om konvention mellan Sverige och Luxemburg om social trygghet, prop. 2003/04:98 och bet. 2003/04:SfU16; se vidare Wenander (not 4) s. 100 ff. med ytterligare exempel.

⁵³ Se SOU 1993:14 s. 95 ff., särskilt s. 96: ”Vi har avstått från att föreslå att det i regeringsformen uttalas att Sverige är EG-medlem”.

⁵⁴ Se Ds 1993:36 s. 7 ff.; prop. 1993/94:114 s. 7; Joakim Nergelius, Svensk statsrätt, 2 uppl., 2010 s. 325; se för en översikt över revideringarna av bestämmelsen Lebeck (not 3) s. 223 f.

⁵⁵ Se avsnitt 2.2.1.

⁵⁶ 8 kap. 4 § andra stycket regeringsformen i lydelse enligt SFS 1994:1375 (formen för föreskrifter om val till Europaparlamentet, nu i 8 kap. 2 § första stycket 6); 10 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen i lydelse enligt SFS 2002:903 (godkännande av internationell överenskommelse som inte föreligger i slutligt skick, nu i 10 kap. 4 §); 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen i lydelse enligt SFS 2002:903 (regeringens information till och samråd med riksdagen om EU-samarbetet, nu i 10 kap. 10 §); se vidare SOU 2008:125 del 1 s. 488.

⁵⁷ Se motsvarande äldre bestämmelse i 16 § verksförordningen (1995:1322), nu upphävd; SOU 2004:23 s. 191–206. Se även förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

tionen för Försäkringskassan att myndigheten ska ”medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde”.⁵⁸

I direktiven till den parlamentariska kommitté som tillkallades 2004, Grundlagsutredningen, ingick att mot bakgrund av bland annat omvärldens ökade påverkan på Sverige göra en samlad översyn av regeringsformen.⁵⁹ I fråga om det internationella samarbetet anförde utredningen att regeringsformen bör spegla de faktiska politiska förhållandena i landet. EU-medlemskapet borde därför uttryckligen framgå. På motsvarande sätt borde det enligt kommittén anges att Sverige deltar i annat internationellt samarbete. Utredningen föreslog därför en ny bestämmelse i 1 kap. 10 § regeringsformen om Sveriges EU-medlemskap och övriga internationella samarbete.⁶⁰ Regeringen godtog utredningens förslag till grundlagsändringar med hänvisning till utgångspunkten att grundlagen ska spegla de politiska förhållandena, såväl avseende EU-medlemskapet som övrigt internationellt samarbete. Regeringen uttalade i anslutning till synpunkter vid remissbehandlingen att den del av förslaget som avsåg EU-medlemskapet inte skulle förändra rättsläget.⁶¹ Konstitutionsutskottet godtog i denna del regeringens förslag utan att närmare gå in på betydelsen av den föreslagna bestämmelsen.⁶² Det kan här noteras att uppmärksamheten i förarbetena främst riktades mot bestämmelsens betydelse avseende EU-rätten, medan regleringen av det övriga internationella samarbetet mest tycks ha uppfattats som ett komplement till regeln om EU-medlemskapet. Efter två riksdagsbeslut i enlighet med förfarandet i 8 kap. 15 § regeringsformen (nu 8 kap. 14 §) infördes den nya bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen.⁶³

3.2 Bestämmelsens rättsliga karaktär

Mot bakgrund av förarbetsuttalandena om att bestämmelsen ska spegla samhället är en grundläggande fråga vilken rättslig karaktär bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen ska anses ha. I det följande undersöks först betydelsen

⁵⁸ 2 § 7 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

⁵⁹ Se dir. 2004:96, publicerat i SOU 2008:125 del 2 s. 833–853.

⁶⁰ Se SOU 2008:125 del 1 s. 497 f. och del 2 s. 751; jfr ang. tanken att regeringsformen ska spegla samhället prop. 1973:90 s. 153 ff.; Thomas Bull, Konstitutionella snedsteg – en studie av svensk trohet mot grundlag, i: E. Smith – O. Petersson, Konstitutionell demokrati, 2004 s. 71–89 på s. 71 f.; särskilt ang. EG-medlemskapet SOU 1993:14 s. 92.

⁶¹ Se prop. 2009/10:80 s. 193 ff. och 247 f.; jfr remissyttrandena från Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, tillgängliga på <http://www.sieps.se> och www.jur.lu.se (besökta 2011-08-22).

⁶² Se bet. 2009/10:KU19 s. 49 f.

⁶³ Se rskr. 2009/10:304; bet. 2010/11:KU4; rskr. 2010/11:21; SFS 2010:1408; SFS 2011:109 (omtryck).

av dessa uttalanden. Därefter diskuteras bestämmelsens ordalydelse och placering för att närmare klargöra dess rättsliga karaktär.

Vedertagna svenska principer för grundlagstolkning innebär att förarbetsuttalanden, på samma sätt som vid annan lagstiftning, åtminstone i viss utsträckning ska vara vägledande för tolkningen av bestämmelsernas ordalydelse.⁶⁴ Avseende 1 kap. 10 § regeringsformen anger som framgått förarbetena att regleringen ska ge uttryck för de faktiska politiska förhållandena i Sverige.⁶⁵ Resonemanget i förarbetsuttalandena kan uppfattas som att bestämmelsen, i stället för att verka normerande, ska spegla den faktiska politiska situationen. Ett sätt att förstå bestämmelsen mot bakgrund av förarbetsuttalandena är att betrakta den i enbart politiskt perspektiv, exempelvis som en partipolitisk markering eller som ett uttryck för en kompromiss mellan de politiska partier som fanns representerade i Grundlagsutredningen. En sådan uppfattning svarar mot en pragmatisk syn på grundlagen som en beskrivning av politikens ramar, vilka vid behov snabbt kan ändras.⁶⁶ Med en sådan förståelse är steget inte långt till att betrakta bestämmelsen som juridiskt ointressant.

En syn på grundlagen som, åtminstone i delar, en beskrivning av samhället är emellertid förenad med principiella problem. I statsvetenskapligt perspektiv har det anförts att sådan lagstiftning kan komma att ifrågasättas när det empiriska underlaget är osäkert. På så sätt kan en sådan bestämmelse bidra till konstitutionell oklarhet.⁶⁷ Ur juridisk synvinkel framstår det vidare som otillfredsställande att betrakta en grundlagsreglering som enbart en spegling av politiken, inte minst när bestämmelsen är placerad under rubriken Statsskickets grunder. Det framstår som närmast självklart att utgå från att grundlagen har en normativ innebörd.⁶⁸ Det är visserligen givetvis så att regler i grundla-

⁶⁴ Se vidare Nergelius (not 6) s. 681; Joakim Nergelius, Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig lagtolkning och åsidosättande av grundlagsstridig lag, SvJT 1996 s. 835–870 på s. 846 ff.; Thomas Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten, 1997 s. 238 ff.; Holmberg – Sjernquist m.fl. (not 19) s. 35 ff. Som framgår av de nämnda framställningarna kan utrymmet för godtagbar tolkning skilja sig åt beroende på vilken fråga det rör sig om. Av logiska skäl avstår jag från att stödja resonemanget om förarbetens betydelse för grundlagstolkning på förarbetsuttalandena om att grundlag ska tolkas enligt samma principer som annan lagstiftning i SOU 1963:17 s. 513 och SOU 1972:15 s. 319.

⁶⁵ Se avsnitt 3.1.

⁶⁶ Se Fredrik Sterzel, Ett kvartssekel efter ”det författningslösa halvseket”: Har Sverige nu en författning?, i: E. Smith (red.), Grundlagens makt, 2002 s. 77–98 på s. 91; Petersson (not 2) s. 71; ang. de historiska rötterna för ett sådant synsätt Nergelius (not 6) s. 599 ff.

⁶⁷ Se med exempel ang. 1 kap. 10 § regeringsformen Petersson (not 2), s. 76 f.

⁶⁸ Se Bull – Sterzel (not 5) s. 46; ang. en möjlig skillnad i synsätt mellan politiker och jurister i synsätt Sterzel (not 66) s. 91; jfr Nergelius (not 54) s. 31, där som ett syfte med framställningen anges att framhålla grundlagens karaktär av överordnad, bindande rätt; jfr för en annorlunda uppfattning Helin (not 2) s. 28 ff. som menar att det kan vara berättigat att tala om deskriptiva regler.

gar, lagar och förordningar har en bakgrund i politiska överenskommelser och strävanden. Det rättsligt intressanta är rimligen dock att dessutom fastställa vilken rättslig betydelse den i författning fästa politiska överenskommelsen ska tillmätas.

När det gäller ordalydelsen kan det konstateras att bestämmelsen språkligt sett har formen av en beskrivning av verkligheten. Här finns inte några modala hjälpverb som uttrycker vad någon får, bör eller ska göra. Den skulle därmed, språkligt sett, kunna uppfattas som en informationsbestämmelse vilken endast beskriver en regel som framgår någon annanstans. Denna typ av språklig konstruktion är relativt vanlig i författningar. Flera bestämmelser i regeringsformen är utformade på detta till formen beskrivande sätt. Hit hör exempelvis reglerna om skydd för grundläggande fri- och rättigheter ("var och en *är* gentemot det allmänna tillförsäkrad [...]"), tid för ordinarie riksdagsval ("Ordinarie val till riksdagen *hålls* vart fjärde år") och regeringens sammansättning ("Regeringen *består* av statsministern och övriga statsråd").⁶⁹ I rätts-teoretiskt perspektiv skulle sådana bestämmelser kunna betraktas som oäkta rättssatser, som saknar eget rättsligt innehåll. Trots den beskrivande formen får emellertid många sådana bestämmelser betraktas som äkta rättssatser. Ett sätt att se på sådana formuleringar är att betrakta dem som regler som till sin form beskriver hur det går till när regeln efterföljs.⁷⁰ Det går därför inte att dra några entydiga slutsatser av valet av verbform i bestämmelsen, som därför kan uppfattas såväl som en informationsbestämmelse som en regel med självständig betydelse.

Bestämmelsens placering i 1 kap. regeringsformen talar för att den ska betraktas som ett principstadgande, vilket uttrycker statsrättsliga utgångspunkter för verksamheten i den offentliga förvaltningen.⁷¹ De principer som kommer till uttryck i kapitlet konkretiseras i många fall i andra bestämmelser i regeringsformen.⁷² I anslutning till bestämmelsernas karaktär av principstadganden har det i den juridiska litteraturen ibland uttalats att många av bestämmelserna inte bör betraktas som rättsligt bindande. Sådana uttalanden får förstås som att de aktuella bestämmelserna inte medför några rättigheter

⁶⁹ 2 kap. 1 § första stycket, 3 kap. 3 § och 6 kap. 1 § regeringsformen.

⁷⁰ Se Tore Strömberg, Rättsordningens byggstenar. Om normtyperna i lag och sedvanerätt, 1988 s. 136 ff.; jfr SOU 2010:29 s. 147.

⁷¹ Se allmänt Lena Marcusson, Principer inom den offentliga rätten, i: L. Marcusson (red.), Offentlighetsrättsliga principer, 2005 s. 9–14.

⁷² Se allmänt om 1 kap. regeringsformen prop. 1973:90 s. 227 ff.; Petrén – Ragnemalm (not 16) s. 16; Holmberg – Sjernquist m.fl. (not 19) s. 45 vilken talar om "utgångspunkter och upphängningspunkter för flertalet av de följande kapitlen"; Bull – Sterzel (not 5) s. 47; Nergelius (not 54) s. 22.

som ensamma kan ligga till grund för en myndighets beslut i ett enskilt fall.⁷³ Detta bör emellertid inte innebära att bestämmelserna saknar juridiskt intresse. Till att börja med återfinns de i en lag, därtill en grundlag, och tillhör därmed det rättsliga material som beslutande politiska församlingar och myndigheter ska beakta.⁷⁴ Vidare motsvaras inte alla aspekter av bestämmelserna i 1 kap. regeringsformen av mer specifika regler i andra delar av grundlagen. Exempelvis framgår visserligen huvuddragen av regeringens riksstyrelsefunktion av uttryckliga bestämmelser i 2–15 kap. regeringsformen. Vissa aspekter av denna funktion nämns dock inte i regeringsformen. Hit hör regeringens roll som högsta myndighet för förvaltningsärenden.⁷⁵ Denna roll kan systematiskt betraktas som ett direkt utflöde av bestämmelsen 1 kap. 6 § regeringsformen. Ett ytterligare exempel utgör bestämmelsen om statschefen i 1 kap. 5 § regeringsformen, till vilken 5 kap. 1 § regeringsformen hänvisar.

Med detta synsätt kan alltså bestämmelserna i 1 kap. regeringsformen anses ha en självständig betydelse. En annan sak är att det, som nämnts, många gånger kan vara svårt att grunda rättsliga beslut i enskilda fall enbart på bestämmelserna i 1 kap. regeringsformen. Med terminologi lånad från EU-rätten skulle dessa bestämmelser kunna beskrivas som att de till stor del saknar direkt effekt.⁷⁶ De kan däremot på samma sätt som andra grundlagsbestämmelser principiellt sett ligga till grund för författningskonform tolkning och normprövning enligt 11 kap. 14 § eller 12 kap. 10 § regeringsformen. Den gamla lydelsen av 11 kap. 14 § regeringsformen innebar att det mera sällan kunde bli aktuellt att anse att en lag eller förordning *uppenbart* stod i strid med något av de allmänt formulerade principstadgandena.⁷⁷ Genom att uppenbarhetsrequisitet nu är avskaffat är det tänkbart att bestämmelserna i 1 kap. regeringsformen får en ökad betydelse för myndigheternas normprövning.

⁷³ Se Holmberg – Stjernquist m.fl. (not 19) s. 45 och 55; Nergelius (not 54) s. 22; Olle Nyman, Regeringsformens målsättningsstadganden, FT 1984 s. 289–303, särskilt s. 295.

⁷⁴ Se ang. omfattningen av hänvisningar till 1 kap. RF i Högsta domstolens och Regeringsrättens praxis Caroline Taube, Regeringsformen: positiv rätt eller redskap för rättshaverister, i: E. Smith – O. Petersson (red.), Konstitutionell demokrati, 2004 s. 42–70 på s. 62; allmänt Wiweka Wärnling-Nerep – Annika Lagerqvist Veloz Roca – Jane Reichel, Statsrättens grunder, 3 uppl. 2010 s. 43; Aleksander Peczenik, Vad är rätt?, 1995 s. 214; jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl. 1999 s. 43 f. ang. att bindande lagregler till sitt innehåll kan ha karaktären av rekommendationer.

⁷⁵ Se Holmberg – Stjernquist m.fl. (not 19) s. 64.

⁷⁶ Jfr Anna-Sara Lind, Sociala rättigheter i förändring, 2009 s. 39.

⁷⁷ Se för ett exempel RÅ 2000 ref. 19 där bestämmelser om kommunal skatteutjämning inte ansågs stå i uppenbar i strid med dåvarande 1 kap. 7 § regeringsformen, jfr nu 1 kap. 7 § och 14 kap. 4 och 5 §§ samt prop. 2009/10:80 s. 213.

3.3 En internationell utblick

När det gäller betydelsen av bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan det vara av intresse att jämföra med regleringen i andra rättssystem. Det kan då konstateras att såväl Danmark som Norge saknar uttryckliga bestämmelser av motsvarande innehåll i sina grundlagar. I vissa andra europeiska länder finns emellertid grundlagsbestämmelser om internationellt samarbete.⁷⁸ I det följande berörs kort regleringen i de geografiskt och delvis även rättskulturellt näralliggande länderna Finland och Tyskland.

I 1 § 3 mom. Finlands grundlag anges att

”Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.”⁷⁹

Denna bestämmelse avser enligt förarbetena att uttrycka att Finland förhåller sig positivt till internationellt samarbete.⁸⁰ Den positiva grundhållningen ska enligt förarbetena till bestämmelsen ha betydelse för tolkningen av grundlagens suveränitetsregler.⁸¹ Grundlagsutskottet har med stöd av bestämmelsen vid olika tillfällen ansett att Finlands deltagande i internationellt samarbete på skilda områden är förenligt med grundlagen.⁸² Enligt ett nu vilande förslag om grundlagsändring ska bestämmelsen utvidgas med meningen ”Finland är medlem i Europeiska unionen.” I förarbetena beskrivs förslaget som en när-

⁷⁸ Se art. 11 i den italienska konstitutionen 1947: ”L’Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.” – ”Italy [...] agrees, on conditions of equality with other States, to the limitations of sovereignty that may be necessary to a world order ensuring peace and justice among the Nations. Italy promotes and encourages international organizations furthering such ends.” (Engelsk översättning från http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, besökt 22.8.2011); ingressen till den tjeckiska konstitutionen 1992, ”[...] jako součást rodiny evropských a světových demokracií” – ”[...] as a member of the family of democratic nations of Europe and the world” (engelsk översättning från http://www.senat.cz/informace/zadosti/ustava-eng.php?ke_dni=22.08.2011&O=8, besökt 22.8.2011). Se ang. Finland och Tyskland i det följande.

⁷⁹ I finsk språkversion ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.”

⁸⁰ Se Regeringens propositioner RP 1/1998 s. 74 och RP 60/2010 rd 34 s. 34.

⁸¹ Se Regeringens propositioner RP 1/1998 s. 74: ”Förslaget till 3 mom. har betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i konflikt med bestämmelserna i den nya regeringsformen om suveränitet. Det är således befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet.”

⁸² Se Markku Suksi, Finlands statsrätt, 2002 s. 6 f. med hänvisningar till beslut i Grundlagsutskottet.

mast konstaterande bestämmelse som motsvarar den redan rådande tolkningen av grundlagen.⁸³

I den tyska grundlagen hänvisar ingressen (*Präambel*) bland annat till viljan att tjäna världsfreden som en del av ett förenat Europa.⁸⁴ I art. 23.1 anges att Tyskland deltar i utvecklingen av den Europeiska unionen för att förverkliga ett förenat Europa.⁸⁵ Vidare finns i grundlagen bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt till internationella organ (art. 24) och om folk rättens ställning i den tyska rättsordningen (art. 25). I den juridiska litteraturen har grundlagens bestämmelser om internationellt samarbete ansetts ge uttryck för en princip om en öppen stat (*offene Staatlichkeit*). Denna innebär att staten aktivt ska delta i europeiskt och annat internationellt samarbete, följa folk rättsliga regler och principer samt i olika avseenden utforma rättsordningen på ett sätt som gynnar internationell samverkan. Denna samverkan ska dock ske inom ramen för legalitetsprincipen. Principen om en öppen stat klargör att Tyskland inte får isolera sig internationellt. Den federala författningsdomstolen har i flera uppmärksammade domar hänvisat till principen.⁸⁶ I den tyska förvaltningslagen har intresset av europeisk samverkan vidare kommit till uttryck genom bestämmelser om europeiskt förvaltningssamarbete på myndighetsnivå genom rättsligt bistånd.⁸⁷

3.4 Bestämmelsens närmare innebörd

När det gäller den närmare innebörden av bestämmelsen finns det anledning att skilja på vad som gäller i fråga om EU-medlemskapet respektive om övrigt

⁸³ Se Regeringens proposition RP 60/2010 s. 34 f.; Grundlagsutskottets betänkande GrUB 9/2010 s. 7 f.; Riksdagens svar RSv 310/2010 rd.

⁸⁴ "[...] von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen [...]."

⁸⁵ "Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit [...]."

⁸⁶ Se Wolff Heintschel von Heinegg, Art. 23 och Art. 24, i: V. Epping – C. Hillgruber (red.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, utgåva 11, 1.7.2011; Klaus Vogel, Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, 1964 s. 41 ff.; Martin Kment, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010 s. 167 ff., 181 f.; Menzel (not 30) s. 454 ff.; i rättspraxis BVerfGE 58, 1 "Eurocontrol I" (punkt 114); BVerfGE 113, 154 "Auslieferung IV" (punkt 24); BVerfGE 123, 267 "Lissabon" (punkt 219 ff.).

⁸⁷ Se §§ 8a–8e Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Bestämmelserna infördes i samband med Tysklands genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, EUT 2006 L 376/36, men är tillämpliga även på områden som ligger utanför direktivet, se Daniel Riedel, § 8a, i: J. Bader – M. Ronellenfitsch (red.), Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, utgåva 12, 1.7.2011 punkt 1–5.

internationellt samarbete. I konstitutionellt perspektiv är EU-medlemskapet av en annan karaktär än övrigt samarbete med andra länder och internationella organisationer.⁸⁸ I det följande behandlas de två områdena i skilda avsnitt efter en allmän diskussion om innebörden hos bestämmelsen.

3.4.1 Allmänt

På motsvarande sätt som i finsk och tysk rätt är det möjligt att betrakta bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen som ett ställningstagande för rättslig internationell öppenhet i allmänhet. KU:s återkommande uttalanden om internationellt samarbete ger stöd för en sådan tolkning. Möjligen kan denna grundhållning redan tidigare ha utgjort konstitutionell sedvanerätt.⁸⁹ Bestämmelsen speglar den internationalisering av svensk rätt som har berörts ovan. Vidare skulle en grundlagsbestämmelse om att Sverige är medlem i EU och deltar i annat internationellt samarbete sakna mening om den skulle innebära att svenska beslutande politiska församlingar och myndigheter helt kunde isolera sig internationellt. Det är mot bakgrund av grundlagsregelns formuleringar rimligt att uppfatta dem som ett rättsligt åtagande för det allmänna att i någon substantiell utsträckning delta i EU-samarbetet och i internationell samverkan i övrigt.

Mot bakgrund av att bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen är mycket vagt hållen är det inte möjligt att allmänt ange hur omfattande denna skyldighet är. Snarare är det lämpligt att förstå bestämmelsen som ett uttryck för en princip om internationell öppenhet. Som andra offentlighetsrättsliga principer kan den få olika utfall i olika situationer och vägas mot andra principer.⁹⁰ Bestämmelsen kan på så sätt jämföras med en annan grundläggande statsrättslig tolkningsbestämmelse, nämligen den så kallade instruktionen i

⁸⁸ Se SOU 2008:118 s. 98 med förslaget att det i bland annat författningar ska framgå ”att det finns en betydelsefull och grundläggande skillnad emellan EU-arbetet och internationellt samarbete i allmänhet.”; SOU 2009:71 s. 398 där det i samband med diskussioner om den svenska regleringen av fri rörlighet för varor och tjänster föreslogs att bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen – då på förslagsstadiet – skulle delas upp i två paragrafer.

⁸⁹ Se Wenander (not 4) s. 93; jfr allmänt om principiella problem med konstitutionell sedvanerätt Eivind Smith, *The Constitution between Politics and Law*, i: E. Smith (red.), *The Constitution as an Instrument of Change*, 2003 s. 21–52 på s. 31; Thomas Bull, *Den konstitutionella kartan i en föränderlig värld*, Retfærd 2005 s. 80–87 på s. 83 ff.; jfr ang. att regeringsformens grundtanke är att undvika bildandet av konstitutionell sedvanerätt Bull (not 60) s. 71 f. och 88.

⁹⁰ Jfr Marcusson (not 71) s. 10; jfr allmänt Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1977 s. 22 ff.; Aleksander Peczenik, *A Theory of Legal Doctrine*, *Ratio Juris* 14 (2001) s. 75–105 på s. 87: ”In contrast [to rules], legal principles are contributing reasons. Contributing reasons do not ever determine their consequences by themselves. There can be contributing reasons that plead for and against a particular conclusion.”

1 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen som anger en anda för tillämpningen av lagstiftningen.⁹¹

I likhet med andra bestämmelser i 1 kap. regeringsformen och med instruktionen i tryckfrihetsförordningen är det svårt att tänka sig en situation där en enskild med framgång skulle kunna stödja sig enbart på den nu beskrivna förståelsen av bestämmelsen som en princip om internationell öppenhet. Dessutom innebär legalitetsprincipen att en sådan princip inte ensam kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Legalitetsprincipen får här betraktas som en överordnad princip med tanke på dess grundläggande betydelse för statsskicket, vilken är uttryckt genom placeringen i regeringsformens portalparagraf.⁹² Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan trots detta ha betydelse genom att utgöra tolkningsstöd vid tillämpningen av andra bestämmelser.⁹³

En grundtanke med 1974 års regeringsform var att grundlagen inte skulle begränsa politiken mer än i frågor av grundläggande betydelse för det demokratiska samhället. I 1 kap. 2 § regeringsformen kom dock vissa samhälleliga mål för politiken att uppställas. Vidare skyddas i 2 kap. vissa grundläggande medborgerliga friheter och rättigheter, vilket också begränsar politiken. Dessa bestämmelser har successivt utvidgats.⁹⁴ Regleringen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan betraktas som en ytterligare sådan rättslig inskränkning av den politiska makten.⁹⁵ Bestämmelsen riktar sig till alla delar av det allmänna i form av beslutande politiska församlingar, förvaltningsmyndigheter och domstolar.⁹⁶

3.4.2 EU-medlemskapet

I det följande behandlas närmare betydelsen av regeln om EU-medlemskapet för myndigheternas handläggning med exempel från socialförsäkringsområdet. Mer övergripande konstitutionella frågor om bestämmelsens betydelse

⁹¹ Se NJA 1988 s. 118 på s. 131: ”Instruktionens innebörd kan i dag sägas i huvudsak vara att särskilt inskräpa vissa principer som i och för sig är tillämpliga även utan ett uttryckligt stadgande, främst att tryckfrihetens betydelse och särskilda villkor skall noga beaktas i tryckfrihetsmål.”

⁹² Se ang. legalitetsprincipen Fredrik Sterzel, Legalitetsprincipen, i: L. Marcusson (red.), Offentlig-rättsliga principer, 2005 s. 43–69 särskilt s. 49 ff.

⁹³ Se allmänt Nergelius, Om grundlagstolkning (not 64) särskilt s. 846 ff.

⁹⁴ Se prop. 1973:90 s. 155; prop. 1975/76:209 s. 127 ff.; se ang. utvecklingen Lind (not 76) s. 24 ff. och 69 ff.

⁹⁵ Jfr ovan (avsnitt 3.3) ang. att principen om en öppen stat (”offene Staatlichkeit”) i tysk rätt innebär en begränsning av den politiska maktens möjlighet att isolera Tyskland internationellt.

⁹⁶ Jfr Petersson (not 2) s. 77.

för den svenska rättsordningens förhållande till EU diskuteras endast i den mån det är av betydelse för myndigheternas handläggning.⁹⁷

Förarbetena till bestämmelsen anger, som nämnts ovan, att den inte ska ändra rättsläget.⁹⁸ Detta uttalande kan ifrågasättas konstitutionellt sett med tanke på att ett grundlagsfästade av EU-medlemskapet i sig kan anses utgöra en sådan förändring. Carl Fredrik Bergström har betecknat införandet av bestämmelsen som ett ”smått revolutionerande steg” med hänvisning till att EU-medlemskapet ges en i grundlag skyddad ställning.⁹⁹ För myndigheternas handläggning och tillämpning av rättsregler kan dock det tidigare rättsläget sägas kvarstå. Redan innan bestämmelsen infördes i regeringsformen var Sverige i folkrättsligt perspektiv medlem i EU genom att regeringen hade ingått anslutningsfördraget och riksdagen hade godkänt detta. Genom EU-lagen fick EU-rätten verkningar i svensk rätt.

EU-rätten påverkar som framgått ovan det rättsliga regelverket, myndigheternas organisation och handläggningen av enskilda ärenden. Ett exempel från socialförsäkringsrätten kan illustrera situationen. Även innan 1 kap. 10 § regeringsformen infördes härledde EU:s socialförsäkringsförordningar sina verkningar i den svenska rättsordningen från EU:s grundläggande fördrag, vilka genom EU-lagen gäller i Sverige. Förordningarna har antagits med stöd av art. 42 EG (nu art. 48 FEUF) som avser åtgärder för koordinering på den sociala trygghetens område.¹⁰⁰ Enligt den EU-rättsliga lojalitetsprincipen, vilken omfattar nationella myndigheter, ska Försäkringskassan samverka med andra länders organ. Myndigheten ska vidare tillämpa EU:s sekundärrätt, innefattande koordinering och myndighetssamarbete på området, på ett lojalt sätt.¹⁰¹ Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan avseende EU-rätten på så sätt betraktas som en informationsbestämmelse som hämtar sitt konkreta innehåll från andra regleringar.¹⁰²

EU:s behörighet enligt art. 48 FEUF (tidigare art. 42 EG) får anses omfatta behörighet att anta regler om koordinering av socialförsäkring och

⁹⁷ Se för en allmän konstitutionell diskussion om bestämmelsen Lebeck (not 3) s. 236 f.

⁹⁸ Se prop. 2009/10:80 s. 193 ff. och 247 f.; ovan avsnitt 3.1.

⁹⁹ Se Carl Fredrik Bergström, Grundlagsutredningen och EU, ERT 2009 s. 203–206 på s. 204; se även remissyttrande från Lunds universitet (not 61).

¹⁰⁰ Se Holm (not 26) s. 61. Även art. 308 EG (nu art. 352 FEUF) åberopas i ingressen till förordning (EG) nr 883/2004.

¹⁰¹ Jfr den ovan nämnda regleringen i den tyska förvaltningslagen, VwVfG (avsnitt 3.3); jfr allmänt om lojalitetsplikten Wenander (not 4) s. 68 ff.

¹⁰² Jfr allmänt ang. situationer där grundlagsregler hämtar sitt innehåll från normer av lägre dignitet Strömberg (not 74) s. 189 ff.

bestämmelser som rör handläggning och myndighetssamarbete.¹⁰³ På området för socialförsäkringsförvaltning är det svårt att tänka sig situationer där omfattningen av Sveriges befogenhetsöverlåtelse till EU med stöd i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen i äldre lydelse (nu 10 kap. 6 §) skulle kunna ifrågasättas konstitutionellt. Det saknas därför anledning att i detta sammanhang närmare gå in på frågan om 1 kap. 10 § regeringsformen kan ha betydelse för tolkningen av 10 kap. 6 § regeringsformen.¹⁰⁴

Sammantaget påminner bestämmelsen om EU-medlemskapet om att svenska myndigheter omfattas av EU-rätten och bland annat den plikt att samarbeta över gränserna som ytterst följer av lojalitetsprincipen. Dessa skyldigheter framgår som nämnts delvis av bland annat myndighetsförordningen (2007:515).¹⁰⁵ Det kan dock därutöver betraktas som pedagogiskt lämpligt att medlemskapet kommer till uttryck i regeringsformen.¹⁰⁶ För exempelvis Försäkringskassans och förvaltningsdomstolarnas del får bestämmelsen avseende EU-medlemskapet främst ses som en påminnelse av vad som ändå redan gäller folkrättsligt och enligt EU-lagen och andra svenska författningar.

3.4.3 Övrigt internationellt samarbete

När det gäller det internationella samarbetet vid sidan av EU nämner bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen samarbetet inom ramen för FN och Europarådet. Dessutom hänvisar den till internationellt samarbete i andra sammanhang. Det kan noteras att det relativt omfattande nordiska samarbetet inte nämns särskilt. Detta får i stället betraktas som en del av ”andra sammanhang”. Olof Petersson har kritiserat bestämmelsens utformning och anfört att uppräkningsen kan förstås som att samarbetet i de nämnda internationella organisationerna är viktigare än andra samarbetsformer, bland annat det nordiska samarbetet.¹⁰⁷ Av formuleringen (”samt i andra sammanhang”) och förarbetena framgår det visserligen att omnämmandet av FN och Europarådet inte utesluter att det sker värdefullt samarbete i andra former.¹⁰⁸ Det är dock tänkbart, som Petersson framhåller, att bestämmelsen i praktiken kan komma att fungera som en prioritering av internationellt samarbete inom

¹⁰³ Se Erhag (not 4) s. 233 ff.; se allmänt om EU:s kompetens att anta förfaranderegler Fenger (not 39) s. 1006; Jane Reichel, *God förvaltning i EU och Sverige*, 2006 s. 121 ff.

¹⁰⁴ Se diskussionen hos Lebeck (not 3) s. 236 f.; se även remissyttrandet från Steps (not 61) s. 3 f. ang. att bestämmelsen (då på förslagsstadiet) kan bidra till rättslig oklarhet.

¹⁰⁵ Se avsnitt 3.1.

¹⁰⁶ Jfr SOU 2010:29 s. 141 ff. angående att vissa grundläggande offentligrättsliga principer bör framgå av förvaltningslagen.

¹⁰⁷ Se Petersson (not 2), s. 77 f.

¹⁰⁸ Se SOU 2008:125 del 1 s. 498; prop. 2009/10:80 s. 195.

ramen för FN och Europarådet. Med tanke på det nordiska samarbetets tradition och omfattning är det något överraskande att detta inte nämns särskilt. Ett sådant omnämnande hade möjligen kunnat förstärka Sveriges utrymme att, vid behov, gentemot EU åberopa det nordiska samarbetet som en del av de politiska och konstitutionella grundstrukturer som ska respekteras enligt art. 4.2 FEU.

Bestämmelsen innebär enligt den här framförda tolkningen en princip om internationellt samarbete. Vad innebär då ett sådant principiellt ställningstagande mer konkret i fråga om internationellt samarbete vid sidan av EU? Eftersom det rör sig om en principiell reglering på hög abstraktionsnivå är utfallet av denna öppenhet i förhållande till internationellt samarbete i hög grad beroende av förutsättningarna i enskilda fall. På samma sätt som avseende EU-medlemskapet kan både det rättsliga regelverket, myndigheternas organisation och handläggningen av enskilda ärenden påverkas.

När det gäller det rättsliga regelverket har internationaliseringen som framgått inneburit att många inhemska regler ytterst härrör från internationella överenskommelser som har införts i svensk rätt.¹⁰⁹ Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan betraktas som ett uttryck för att dualismen mellan svensk rätt och folkrätt tappar i betydelse.¹¹⁰ I fråga om överlåtelse av beslutanderätt enligt 10 kap. 7 § regeringsformen kan principen om internationell öppenhet innebära en snäv tolkning av vilka överlåtelser som ska omfatta svenska uppgifter och därmed ska träffas av bestämmelsen.¹¹¹ Som har nämnts betyder dock troligen detta inte något nytt i sak för internationella överenskommelser på socialförsäkringsområdet.

När ett svenskt normgivande organ antar regler på exempelvis socialförsäkringsområdet kan en princip om internationell öppenhet på samma sätt som i tysk rätt förstås som ett åtagande att åtminstone beakta internationella förhållanden av betydelse.¹¹² Mer konkret kan bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen tillsammans med författningskrav på beredning av beslut innebära att riksdagen, regeringen eller Försäkringskassan ska beakta följderna för internationell samverkan. På socialförsäkringsrättens område kan ett exempel vara att beakta en föreslagen reglerings effekter för personer som flyttar eller pendlar mellan Sverige och ett annat land.¹¹³ Med tanke på folk-

¹⁰⁹ Se avsnitt 2.2.1.

¹¹⁰ Jfr diskussionen i Persson (not 13) s. 81 ff.

¹¹¹ Jfr i finsk rätt betydelsen av 1 § 3 mom. grundlagen, se ovan avsnitt 3.3.

¹¹² Se avsnitt 3.3.

¹¹³ Se allmänt ang. berednings- och utredningskrav vid normgivning 4 kap. 5 § och 7 kap. 2 § regeringsformen; 15 a § kommittéförordningen (1998:1474); 4 och 6 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

suveränitetsprincipens överordnade ställning kan dock bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen inte hindra regler som försvårar internationellt utbyte.

I fråga om myndighetsorganisationen ger 1 kap. 10 § regeringsformen uttryck för en öppen och samarbetsinriktad hållning till myndigheter från länder som tillsammans med Sverige ingår i internationella organisationer eller bilaterala överenskommelser. I denna öppenhet ligger att svenska myndigheter bör understödja sina utländska motsvarigheter formellt och informellt. Exempel på detta kan vara att eftersträva överenskommelser i frågor som rör myndighetens område och att fylla ut avtal på ett sätt som underlättar det internationella samarbetet mellan länderna. Denna internationellt inriktade grundhållning kan jämföras med den samarbetskyldighet som gäller mellan svenska myndigheter enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223).¹¹⁴ Förstådd på så sätt innebär grundlagsregleringen ett stöd för den nätverkstanke som har etablerats i internationellt samarbete på det administrativa området.¹¹⁵ I detta sammanhang kan nämnas att 7 § myndighetsförordningen (2007:515) anger att förvaltningsmyndigheter under regeringen ska samverka med regeringen också i fråga om internationellt samarbete utanför EU.

Ett praktiskt utfall av denna internationella öppenhet kan vara att arbeta för att lösa problem som uppstår i den internationella samfärdseln. I stället för att förstå den offentliga rätten som begränsad till den egna staten kan en myndighet understödja intresset av internationell rörlighet. På socialförsäkringsrättens område kan ett exempel vara svenska offentliga organs strävan att lösa svårigheter som kan uppstå för personer som pendlar mellan två länder.¹¹⁶ På detta sätt återspeglar 1 kap. 10 § regeringsformen den utveckling bort från en förståelse av den offentliga rätten och socialförsäkringsrätten som enbart knuten till den egna staten och dess territorium.¹¹⁷

I fråga om handläggning av enskilda ärenden kan bestämmelsen inte ligga till grund för att bevilja någon i en gränsöverskridande situation en förmån som han eller hon annars inte har rätt till. När emellertid en bestämmelse enligt gängse tolkningsprinciper kan förstås på flera sätt kan bestämmelsen utgöra stöd för att välja den tolkning som mest gynnar internationell samfärd-sel. Denna hållning kan få betydelse i fråga om behandlingen av utländsk dokumentation som åberopas till stöd för att få någon viss förmån. Principen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan innebära en förpliktelse att åtminstone

¹¹⁴ Jfr bestämmelsen i §§§ 8a–8e i den tyska förvaltningslagen, VwVfG (avsnitt 3.3).

¹¹⁵ Se avsnitt 2.2.2.

¹¹⁶ Se ang. arbetet med att lösa de socialförsäkringsrättsliga svårigheter som uppstår när en i Sverige bosatt person som arbetspendlar till Danmark tar ett extraarbete i Sverige skr. 2010/11:90 s. 4 f.

¹¹⁷ Se avsnitt 2.1.

beakta sådan dokumentation och inte avfärda den bara av det skälet att den är utländsk.¹¹⁸

En särskild fråga rör internationellt samarbete mellan myndigheter till nackdel för enskilda. Ett exempel på socialförsäkringsområdet är erkännande och verkställighet av utländska socialförsäkringsrättsliga krav. Som har framgått ovan finns uttryckliga bestämmelser om erkännande och verkställighet i förhållande till andra EU-staters socialförsäkringsrättsliga krav.¹¹⁹ Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen kan på motsvarande sätt innebära en uppmjukning av den traditionellt restriktiva synen på offentligrättsliga krav i andra sammanhang.¹²⁰

4. Sammanfattande kommentarer

Regleringen i 1 kap. 10 § regeringsformen ger uttryck för den internationalisering av den svenska offentliga rätten som har blivit allt tydligare sedan åtminstone 1990-talet. Bestämmelsen tydliggör att den svenska offentliga rätten nu ingår i ett internationellt sammanhang och kan betraktas som ett uttryck för en princip om internationell öppenhet. I fråga om EU-samarbetet fungerar svensk rätt som en del i ett gemensamt europeiskt rättsligt system. Även i förhållande till andra former av internationellt samarbete finns tendenser till en sådan utveckling, om än på de flesta områden betydligt svagare än inom EU. Snarare än att skapa en helt ny konstitutionell situation befäster bestämmelsen den rättsliga internationaliseringen. Den nu beskrivna förståelsen av bestämmelsen som en princip om internationell öppenhet gör det möjligt att förena förarbetenas uttalanden om att bestämmelsen inte förändrar rättsläget med bestämmelsens karaktär av normerande grundlagsregel.

Avseende EU-medlemskapet framgår rättigheter, skyldigheter och principer av EU-rätten, till vilken EU-lagen hänvisar. På socialförsäkringsområdet märks här förordningarna (EG) nr 883/2004 och 987/2009. I fråga om annat internationellt samarbete kan konkreta bestämmelser framgå av internationella överenskommelser, exempelvis bilaterala socialförsäkringsavtal, vilka har tagits in i svenska författningar. Samtidigt kan bestämmelsen i 1 kap. 10 § inte enbart förstås som en informationsbestämmelse som hänvisar till sådant som

¹¹⁸ Jfr allmänt Wenander (not 4) s. 336.

¹¹⁹ Art. 84.2 i förordning (EG) 883/2004, se ovan avsnitt 2.2.1.

¹²⁰ Se ovan avsnitt 2.2.1; jfr ang. en öppnare attityd till utländska offentligrättsliga krav inom internationell privaträtt Lennart Pålsson, Romkonventionen – tillämplig lag för avtalsförpliktelser, 1998 s. 112; jfr 3 kap. 2 § utsökningsbalken ang. att utländska exekutionstitlar endast får verkställas om det framgår av särskilda föreskrifter; se även Wenander (not 4) s. 300 f.

framgår någon annanstans. Redan grundlagsfästandet av EU-medlemskapet och av Sveriges deltagande i internationella organisationer innebär en viktig reglering som inskränker det politiska utrymmet. Hos myndigheterna yttrar sig denna internationalisering i en – mycket allmän – rättslig förpliktelse till en samarbetsinriktad hållning vid tillämpning av EU-rätt och internationella avtal som Sverige har tillträtt. Bestämmelsen kan medföra att rättsregler ska tolkas på ett sätt som gynnar samarbete med andra stater och internationell samfärdsel. På socialförsäkringsområdet innebär detta att Försäkringskassan ska eftersträva genomslag för rättigheter enligt EU-rätt och andra internationella avtal.

För den offentliga förvaltningen rör det sig om en tolkningsregel som troligen sällan kan ha en självständig betydelse. Som konstitutionell och allmänt förvaltningsrättslig princip är den dock av grundläggande betydelse för förståelsen av förvaltningens uppdrag och rättsliga ramar. Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen innebär att kontakter och samarbete med andra stater och internationella organisationer ska utgöra en naturlig del i den svenska statliga och kommunala förvaltningen. Med tanke på den offentliga rättens traditionella anknytning till nationalstaten utgör införandet av bestämmelsen ett stort steg. Placeringen i 1 kap. regeringsformen kan förstås som att intresset av internationell samverkan är centralt i svensk statsrätt. Samtidigt är det tydligt att denna internationalisering inte innebär ett åliggande till oinskränkt samarbete på alla områden och med alla stater och internationella organisationer. Folksuveränitetens princip som bildar grunden för regeringsformens system innebär att det internationella samarbetet måste ske inom de rättsliga ramar som följer av regler ytterst grundade i riksdagsbeslut. Bestämmelsen i 1 kap. 10 § regeringsformen uttrycker emellertid en förpliktelse för det allmänna att vid normgivning och handläggning av enskilda fall utgå från en positiv inställning till internationellt samarbete.

