

DELEGATION AV TRAKTATMAKT TILL SVENSKA MYNDIGHETER*

av Joachim Åhman

Professor i internationell rätt vid Juridiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Under senare decennier har myndigheter fått en alltmer framträdande roll på det internationella planet. Det är numera vanligt att myndigheter har direktkontakter med sina motsvarigheter i andra stater, och att de deltar i samarbeten inom ramen för internationella organisationer. Något som ger myndigheterna särskilt stort handlingsutrymme är om de har möjlighet att ingå internationella överenskommelser. Denna befogenhet – traktatmakten – vilar i de flesta stater huvudsakligen hos regeringen. För ett en myndighet ska kunna utöva befogenheten krävs vanligtvis en delegation. I Sverige regleras delegationsmöjligheten i 10 kap. 2 § regeringsformen. Artikeln undersöker vilka möjligheter bestämmelsen ger regeringen att delegera traktatmakt, hur bestämmelsen har tillämpats, samt vilka möjligheter till kontroll riksdagen och regeringen har. Som teoretiskt ramverk används principal-agentteori. Artikeln visar att bestämmelsen ger stora möjligheter att delegera traktatmakt och att den har tillämpats i hög utsträckning. Men det framgår också att myndigheter ofta är osäkra på vad som utgör internationella överenskommelser och huruvida det föreligger en delegation. Detta avspeglas i myndigheternas rapportering till regeringen. Osäkerheten leder till svårigheter för riksdag och regering att utöva kontroll. Artikeln avslutas därför med förslag på hur delegationen kan göras tydligare, vilket i sin tur kan ge bättre förutsättningar att utveckla och utöva en mer systematisk kontroll.

1. Introduktion

Den traditionella bilden av att stater enbart företräds av sina regeringar i mellanstatliga relationer har kommit att förändras. Genom nya internationella samarbeten under efterkrigstiden, och i takt med den så kallade globaliseringen, har det blivit allt vanligare att andra offentliga aktörer inom staten – framför allt myndigheter – agerar på det internationella planet. Anne-Marie Slaughter beskrev i början av 2000-talet en ”ny världsordning”, där mellanstatliga samarbeten till stor del formades genom denna typ av kontakter, sna-

* Artikeln har *peer review*-granskats.

rare än genom kontakter på regeringsnivå.¹ Och utvecklingen har av allt att döma fortsatt i samma riktning.

I detta nya landskap finns intressanta folkrättsliga och konstitutionellrättsliga frågor att utforska. Ofta når internationella samarbeten en punkt då parterna vill komma överens om något, och vara säkra på att alla håller vad de har lovat. Det vill säga, parterna önskar ingå en folkrättsligt bindande överenskommelse. I många stater är det huvudsakligen regeringen som har befogenheten att ingå sådana överenskommelser: *traktatmakten*. Nationella myndigheter kan spela betydelsefulla roller när en regering förhandlar överenskommelser, och när regeringens överenskommelser ska implementeras. Men för att öka myndigheternas handlingsutrymme på det internationella planet kan det också finnas anledning att låta myndigheterna ingå överenskommelser på egen hand. Detta kräver dock vanligen att regeringen *delegerar* traktatmakt.

Från regeringens perspektiv kan delegationen beskrivas som en balansgång. Å ena sidan kan det fylla en viktig funktion att låta myndigheter förhandla och ingå överenskommelser, eftersom myndigheterna sitter på expertkunskaper som regeringen många gånger inte har. Å andra sidan finns det risker med en delegation, om regeringen inte har full kontroll över de folkrättsliga normer som skapas. När en myndighet utövar traktatmakt är det inte bara myndigheten som blir bunden av överenskommelsen, utan staten som folkrättssubjekt. Denna typ av maktutövning kan alltså få särskilt stora konsekvenser, jämfört med annan, intern maktutövning, som myndigheten ägnar sig åt.

I Sverige regleras regeringens möjlighet att delegera traktatmakt till förvaltningsmyndigheter i 10 kap. 2 § regeringsformen (RF). Mot bakgrund av det ovan beskrivna nya landskapet, där myndigheter i allt högre utsträckning agerar på det internationella planet, är bestämmelsen av stort intresse. Trots detta har dess innehåll och tillämpning hittills inte varit föremål för några mer ingående studier.² Syftet med den här artikeln är att bidra med ny kunskap i detta avseende, genom besvarandet av följande frågor: Vilka krav ställer grundlagen om regeringen vill delegera traktatmakt till myndigheter? Hur möjliggör den svenska rättsordningen kontroll över myndigheters utövande

¹ Se Anne-Marie Slaughter, *A new world order*, Princeton, N.J., 2004.

² Från senare tid finns i princip bara en rättsvetenskaplig studie av svenska myndigheters internationella avtalsförhållanden. Se Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete: förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, 2005. Perssons gedigna avhandling behandlar avtalsförhållanden som regleras av folkrätt och nationell rätt, men gör inte någon mer ingående studie av hur delegationsregeln i nuvarande 10 kap. 2 § RF har tillämpats. Från tiden innan 1974 års RF trädde i kraft bör även nämnas Hans Blix, *Statsmyndigheternas internationella förbindelser*, 1964.

av traktatmakt? I vilken utsträckning, och på vilket sätt, har regeringen använt delegationsmöjligheten?³ Delegation av beslutanderätt analyseras ofta med hjälp av *principal-agentteori* (PA-teori). Principalen är den som lämnar ifrån sig, och agenten den som tar emot, beslutanderätt. I den här artikeln används PA-teorins begreppsapparat för att fördjupa den traditionella juridiska analysen.

Artikeln är disponerad på följande sätt. I avsnitt 2 ges en grundläggande förståelse för vad en internationell överenskommelse är för något, och hur sådana överenskommelser kan ingås, enligt folkrätten. I avsnitt 3 introduceras PA-teorins begreppsapparat. I avsnitt 4 undersöks delegationsregelns innehåll. Här besvaras alltså den första forskningsfrågan. I avsnitt 5 analyseras hur den svenska rättsordningen möjliggör kontroll över myndigheters utövande av traktatmakt. Här besvaras alltså den andra forskningsfrågan. Och i avsnitt 6 studeras hur delegationsregeln har tillämpats. Här besvaras alltså den tredje forskningsfrågan. Som framgår i avsnitt 5 har svenska myndigheter en skyldighet att varje år rapportera alla överenskommelser som är i kraft. Utgångspunkten för studien i avsnitt 6 är den rapportering som gjordes 2022. I avsnittet undersöks hur rapporteringen ser ut, bland annat vilka myndigheter som har rapporterat och hur många överenskommelser som har rapporterats. Delegation av traktatmakt sker genom att regeringen bemyndigar myndigheter att ingå överenskommelser. I avsnitt 6 undersöks även de typer av bemyndiganden som har angetts. Avsnitt 7 innehåller en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna i artikeln och några framåtblickande reflektioner.

2. Internationella överenskommelser

En internationell överenskommelse är en folkrättsligt bindande överenskommelse mellan två eller flera folkrättssubjekt. De viktigaste folkrättssubjekten är staterna och de internationella organisationerna. Överenskommelser ingås därför vanligen mellan stater, mellan stater och internationella organisationer, eller mellan internationella organisationer. Staterna har en i princip obegränsad kapacitet att ingå överenskommelser, vilket följer av statsuveräniteten.⁴

³ Som framgår nedan är det totala antalet överenskommelser som svenska förvaltningsmyndigheter har rapporterat mycket stort. Inom ramen för den här artikeln har det därför inte funnits utrymme att undersöka innehållet i överenskommelserna. Generellt sett kan dock sägas att överenskommelserna reglerar internationella samarbeten inom myndigheternas egna verksamhetsområden. Motparterna är ofta myndigheter med liknande verksamhetsområden i andra stater, men också till stor del internationella organisationer. En kortare text på liknande tema som den här artikeln kommer att ingå i en antologi om folkrätten i svensk rätt, som enligt planeringen ska publiceras av Studentlitteratur i slutet av 2023.

⁴ Se Artikel 6 Wienkonventionen om traktaträtten, Wien den 23 maj 1969 (Wienkonventionen); *The SS Wimbledon* (1923) Permanent Court of International Justice (PCIJ) Ser A No 1 s. 25.

Internationella organisationer har en mer begränsad kapacitet, kopplad till organisationens syften. I den här artikeln analyseras svenska myndigheters möjlighet att ingå internationella överenskommelser. En nationell myndighet utgör inte något folkrättssubjekt. När myndigheten ingår en överenskommelse gör den det för statens räkning, och det är staten som blir bunden av överenskommelsen.⁵

Alla internationella överenskommelser föregås av förhandlingar mellan de inblandade parterna. Det är inom ramen för dessa förhandlingar som överenskommelsens innehåll bestäms. När det finns en färdig överenskommelse är det i princip två steg som är av betydelse för att bundenhet ska uppstå. Det ena är att parterna behöver *uttrycka samtycke* till att vara bundna. Det andra är att överenskommelsen ska *träda i kraft*. Ikraftträdandet är ofta oproblematiskt, i bemärkelsen att det vanligen regleras i själva överenskommelsen. Om parterna inte har bestämt när överenskommelsen ska träda i kraft, träder den i kraft när de har uttryckt sitt samtycke.⁶

De centrala frågorna blir i stället vem som har rätt att uttrycka statens samtycke, och hur samtycket kan uttryckas. Vissa personer anses ha rätt att uttrycka statens samtycke enbart i kraft av sin ställning: statschefer, regeringschefer och utrikesministrar.⁷ En person som inte har denna typ av ställning får uttrycka samtycke om han eller hon har en giltig fullmakt där befogenheten framgår.⁸ Det kan också framgå av staternas praxis, eller av andra omständigheter, att staternas avsikt har varit att personen i fråga ska kunna uttrycka statens samtycke utan att behöva uppvisa fullmakt.⁹ Vad gäller den typ av överenskommelser som diskuteras i den här artikeln kan alltså konstateras att svenska myndigheter inte har rätt att uttrycka statens samtycke, om inte befogenheten framgår av fullmakt eller praxis. Har statens samtycke uttryckts av någon som enligt det ovan beskrivna inte har befogenhet blir åtgärden utan rättslig verkan, om den inte i efterhand bekräftas av staten.¹⁰

⁵ Se Ds 2016:38 s. 18.

⁶ Se Artikel 24(2) Wienkonventionen.

⁷ Se Artikel 7(2)(a) Wienkonventionen. Beskickningschefer och vissa andra representanter har under vissa förutsättningar, i kraft av sin ställning, rätt att anta texten till en överenskommelse. Deras ställning berättigar dem dock inte till att uttrycka statens samtycke. Se Artikel 7(2)(b) och (c) Wienkonventionen.

⁸ Se Artikel 7(1)(a) Wienkonventionen. En "fullmakt" definieras i konventionen som "ett dokument som härrör från den behöriga statsmyndigheten och i vilket en eller flera personer utses att företräda staten för att förhandla om, antaga eller bestyrka en traktattext, för att uttrycka statens samtycke till att vara bunden av en traktat eller för att utföra någon annan åtgärd avseende en traktat". Se Artikel 2(1)(c) Wienkonventionen.

⁹ Se Artikel 7(1)(b) Wienkonventionen.

¹⁰ Se Artikel 8 Wienkonventionen.

Hur samtycket ska uttryckas kan parterna själva komma överens om. I Wienkonventionen anges dock ett antal vedertagna sätt.¹¹ För den typ av överenskommelser som diskuteras i den här artikeln – överenskommelser som ingås av myndigheter – torde det normalt sett räcka med undertecknande för att uttrycka samtycke. Om överenskommelsen inte reglerar hur samtycke ska uttryckas, kan det ofta antas att samtycke uttrycks genom undertecknande.¹²

En stat är bunden av en överenskommelse så länge överenskommelsen är i kraft, och så länge staten är part till överenskommelsen. Parterna kan själva bestämma, och reglera i överenskommelsen, hur det ska vara möjligt att lämna den.¹³ Har frågan inte reglerats kan en stat när som helst lämna överenskommelsen, under förutsättning att alla parter är överens.¹⁴ I situationer då frågan inte har reglerats, och parterna inte är överens, är presumtionen att staten inte får lämna överenskommelsen.¹⁵ Här kan dock ändå finnas möjlighet att lämna om det är tydligt att parternas intention har varit att det ska gå att lämna, eller om det på grund av överenskommelsens natur kan anses underförstått att det ska finnas möjlighet att lämna.¹⁶ Om staten vill lämna en överenskommelse i denna typ av situationer har staten en skyldighet att meddela sin avsikt minst tolv månader i förväg.¹⁷ Traktaträttens regler för när en stat får lämna en överenskommelse gäller även i situationer då en svensk myndighet har ingått överenskommelsen. För att kunna kontrollera vilka folkrättsliga normer Sverige blir bundet av, och hur länge, kan det alltså vara av vikt att beakta frågan om möjligt frånträde i samband med att regeringen bemyndigar myndigheten att ingå överenskommelsen.

3. Delegation från ett principal-agentperspektiv

Befogenheten att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser för en stats räkning brukar kallas för ”traktatmakten”, och regleras i statens interna rättsordning. I de flesta stater är det regeringen som innehar traktatmakten. Det är regeringen som ansvarar för utrikespolitiken och som företräder staten i internationella sammanhang. Det är därmed också regeringen som ansvarar för att ingå internationella överenskommelser för statens räkning. Som vi kommer

¹¹ Se Artikel 11 Wienkonventionen.

¹² Se Jan Klabbars, *International law*, 3. uppl., Cambridge University Press 2020 s. 51.

¹³ En överenskommelse kan bara frånträdas på det sätt som anges i överenskommelsen, eller enligt bestämmelserna i Wienkonventionen. Se Artikel 42(2) Wienkonventionen.

¹⁴ Se Artikel 54 Wienkonventionen.

¹⁵ Se Artikel 56(1) Wienkonventionen.

¹⁶ Se Artikel 56(1)(a) och (b) Wienkonventionen.

¹⁷ Se Artikel 56(2) Wienkonventionen.

att se nedan gäller detta även för Sverige. Samtidigt kan statens interna rättsordning ge regeringen olika möjligheter att lämna ifrån sig – delegera – delar av traktmakten, till andra organ. Det är denna typ av delegation som står i fokus i den här artikeln.

Delegation är emellertid en mer allmän företeelse, som från ett teoretiskt perspektiv kan förstås i termer av styrning. Om en rättsordning tilldelar vissa personer eller organ beslutanderätt, kan rättsordningen också ge möjlighet för dessa personer/organ att delegera beslutanderätten till andra personer/organ. En etablerad teoretisk ansats för att förstå denna typ av företeelser är *principal-agentteorin* (PA-teorin).¹⁸ *Principalen* är den som lämnar ifrån sig beslutanderätt, och *agenten* den som tar emot beslutanderätten. Om agenten har möjlighet att delegera vidare kan det uppstå ett nytt principal-agent-förhållande, där den ursprungliga agenten blir principal i förhållande till en ny agent.

Gemensamt för olika typer av delegation är att principalen har ett intresse av att lämna ifrån sig beslutanderätt. Det vill säga, att låta agenten besluta i principalens ställe fyller en eller flera *funktioner*.¹⁹ Ofta handlar det om att agenten kan utöva beslutanderätten mer effektivt och med större expertis. Exempel är när en regering (principalen) delegerar beslutanderätt till en expertmyndighet (agenten). I situationer då flera principaler delegerar beslutanderätt till en och samma agent kan det också handla om att agenten har möjlighet att åstadkomma saker som varje enskild principal inte hade kunnat åstadkomma på egen hand. Exempel är när enskilda medborgare (principalerna) delegerar beslutanderätt till ett parlament (agenten), eller när stater (principalerna) delegerar beslutanderätt till en internationell organisation (agenten).

Från principalens perspektiv antas delegationen alltså medföra en *vinst*. Det är därför delegationen genomförs. Samtidigt är det väl känt att agenter kan utveckla sina egna intressen, och att det kan uppstå konflikter mellan principalens och agentens intressen. Om det som agenten åstadkommer med den delegerade beslutanderätten inte ligger i linje med principalens intressen uppstår en *förlust*. Hur stora vinsterna och förlusterna kan bli har att göra med det *handlingsutrymme* agenten ges. Ju mindre utrymme är, desto mindre antas risken för förluster vara. Men ju mindre utrymme är, desto mindre antas också chansen till vinster vara. En utmaning för principalen är således att utforma delegationen på ett sätt som innebär en rimlig balans mellan

¹⁸ Se Stephen Ross, The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, *The American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, 1973 s. 134–139, 134.

¹⁹ Se Mark Thatcher och Alec Stone Sweet, Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, *West European Politics*, Vol. 25, Issue 1, 2002 s. 1–22, 4.

riskerna för förluster och chansen till vinster.²⁰ För att åstadkomma detta kan principalen använda olika typer av *kontrollmekanismer*.²¹ Kontroll kan ske innan (*ex ante*) eller efter (*ex post*) den delegerade beslutanderätten utövas.

I parlamentariska demokratier finns typiskt sett en kedja av delegationer, där de yttersta principalerna är väljarna.²² Förenklat kan det se ut på följande sätt: väljarna delegerar beslutanderätt till parlamentet, parlamentet delegerar till regeringen, och regeringen delegerar till departement och myndigheter. De aktörer som inte befinner sig i början eller slutet av kedjan utgör som synes både principaler och agenter. Delegation kan emellertid även ske utanför statens interna rättsordning, genom folkrättsliga åtaganden. Typexemplet är Europeiska unionen (EU). EU:s medlemsstater har genom folkrättsliga åtaganden delegerat omfattande beslutanderätt till EU.²³ Den ovan beskrivna typen av delegationskedjor finns även i den svenska interna rättsordningen, och i Sveriges förhållande till EU. Och de kan förstås utifrån den begreppsapparat som PA-teorin tillhandahåller. Delegationen fyller olika funktioner, och för varje steg finns chans till vinster och risk för förluster. Hur kontroll *ex ante* och *ex post* utformas kan variera. I den här artikeln kommer teorins begreppsapparat att användas i analysen av delegation av traktatmakt.

4. Delegationsregeln

Under 1809 års RF hade konungen, enligt 12 §, den formella makten att ingå internationella överenskommelser, efter hörande av regeringen. Vid sidan av grundlagen utvecklades dock en konstitutionell praxis som innebar att traktatmakten i realiteten kom att ligga hos regeringen. Detta reglerades sedan uttryckligen när 1974 års RF infördes. Stadgandet återfinns idag i 10 kap. 1 § RF, och lyder som följer: ”Överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen.” Vad gäller traktatmakten kan den moderna svenska rättsordningen alltså sägas innehålla en delegation från väljarna (principalerna) till riksdagen (agenten) – riksdagen är folkets främsta

²⁰ Se Mark Thatcher och Alec Stone Sweet, Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions, *West European Politics*, Vol. 25, Issue 1, 2002 s. 1–22, 5.

²¹ Se Jonas Tallberg, Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?, *West European Politics*, Vol. 25, Issue 1, 2002 s. 23–46, 28.

²² Se Kaare Strøm, Delegation and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research*, Vol. 37, Issue 3, 2000 s. 261–289, 267.

²³ Se Hans Hegeland och Ingvar Mattson, Another link in the chain: The effects of EU membership on delegation and accountability in Sweden, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, Issue 1, 2000 s. 81–104, 82.

företrädare, se 1 kap. 4 § RF – och sedan via nyss nämnda grundlagsstadgande vidare från riksdagen (principalen) till regeringen (agenten).

1809 års RF innehöll inte någon formell möjlighet för konungen/regeringen att delegera traktatmakt. Även i detta avseende hade emellertid en praxis vuxit fram, som innebar att myndigheter, efter uttrycklig eller underförstådd delegation från regeringen, tilläts ingå överenskommelser med motsvarande myndigheter i andra stater.²⁴ Från ett PA-teoretiskt perspektiv kan man anta att sådan delegation ansågs medföra vinster i hanteringen av de internationella relationerna, bland annat mot bakgrund av de expertkunskaper myndigheterna besatt.

I samband med införandet av 1974 års RF föreslog Grundlagberedningen att denna praxis skulle ges uttryckligt stöd i grundlagen, och departementschefen delade den uppfattningen.²⁵ Stadgandet finns idag i 10 kap. 2 § RF, och lyder som följer: ”Regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan”. Av 10 kap. 5 § RF framgår att möjligheten att delegera också avser befogenheten att säga upp överenskommelser. Rättsordningen innehåller alltså inte bara en vidaredelegation från riksdag till regering, utan också en möjlighet till ytterligare vidaredelegation från regering (principalen) till myndigheter (agenterna). Från ett nordiskt perspektiv utmärker sig den svenska grundlagen i detta avseende. Även i övriga nordiska länder förefaller det möjligt för myndigheter att i viss utsträckning utöva traktatmakt, men liksom i Sverige under 1809 års RF finns ingen uttrycklig konstitutionell reglering. Delegationsmöjligheten kommer snarare till uttryck genom grundlagstolkning.²⁶

I den svenska rättsordningen brukar den offentliga organisationen delas upp i tre kategorier av organ: beslutande politiska församlingar, domstolar och

²⁴ Se SOU 1972:15 s. 184. För en diskussion kring sådan delegations förenlighet med 1809 års RF, se Hans Blix, *Statsmyndigheternas internationella förbindelser*, 1964 s. 315–318.

²⁵ Se SOU 1972:15 s. 184; prop. 1973:90 s. 360.

²⁶ Som exempel kan nämnas att Finlands grundlag inte innehåller någon uttrycklig reglering av möjligheten att delegera traktatmakt till myndigheter. Samtidigt framgår av förarbetena till 8 kap. att sådan delegation i viss utsträckning ska vara möjlig. Se *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland*, RP 1/1998 rd, s. 146. Jag vill tacka professor Janne Salminen, Åbo universitet, för värdefulla upplysningar i denna del. Ett annat exempel är Norge, där kungen – enligt ordalydelsen i 26 § Kongeriket Norges Grunnlov – innehar traktatmakten, som utövas i statsrådet (se 27–31 §§), och där det inte finns någon uttrycklig reglering av möjligheten att delegera till myndigheter eller andra organ. Stadgandet tolkas dock som att det tillåter delegation av traktatmakt vad gäller överenskommelser som inte kräver Stortingets godkännande enligt 26 § andra stycket. Jag vill tacka professor Eivind Smith, Universitetet i Oslo, för värdefulla upplysningar i denna del.

förvaltningsmyndigheter.²⁷ Organ som inte är beslutande politiska församlingar anses vanligen utgöra myndigheter. Och myndigheter som inte utgör domstolar anses vanligen utgöra förvaltningsmyndigheter. Förvaltningsmyndigheter finns på flera nivåer: statliga, regionala och kommunala. Som framgår av stadgandet i 10 kap. 2 § RF får regeringen bara delegera traktatmakt till förvaltningsmyndigheter, inte till beslutande politiska församlingar eller domstolar.²⁸ Delegationsmöjligheten omfattar dock förvaltningsmyndigheter på samtliga nivåer.²⁹

För att förstå vad stadgandet innebär behöver vi dessutom veta i vilka situationer en överenskommelse kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Detta handlar främst om de fall då riksdagen måste godkänna en överenskommelse enligt 10 kap. 3 § RF, vilket utgör en slags *ex ante* kontroll från principalens sida. Godkännande krävs om överenskommelsen ”1. förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller 2. i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om”. Av samma paragraf framgår att riksdagens godkännande även behövs i andra fall om överenskommelsen är ”av större vikt”. I sistnämnda fall kan regeringen dock avstå från att inhämta godkännande ”om rikets intresse kräver det”. Då måste regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

På sätt och vis kan man säga att det är tydligt i vilken utsträckning regeringen får delegera traktatmakt till myndigheter. Det är tillåtet i alla fall då överenskommelsen inte kräver en lagstiftningsåtgärd eller annat beslut från riksdagen, förutsatt att överenskommelsen inte är ”av större vikt”.³⁰ Samtidigt är det uppenbart att regleringen innehåller ett relativt stort mått av otydlighet och att den kan aktualisera svåra bedömningsfrågor. Huruvida en överenskommelse kräver en lagstiftningsåtgärd är inte alltid någon lätt fråga. Det kan exempelvis vara så att man vid den tidpunkt då överenskommelsen ingås bedömer att det inte krävs några lagändringar, men att detta vid en senare tidpunkt visar sig ha varit en felaktig bedömning.³¹ En ytterligare aspekt är att det finns annan typ av normgivning än lagstiftning i den svenska interna

²⁷ Se Wiweka Warnling Conradson, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 14 uppl., 2022 s. 41.

²⁸ Se Göran Lysén, *Folkrättsligt ansvar: en studie av EG/EU och dess medlemsstater*, 2002 s. 376.

²⁹ Se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 12. [omarb.] uppl. av Robert Malmgrens *Sveriges grundlagar*, 1980 s. 241; Ds 2016:38 s. 18.

³⁰ Notera dock att innebörden i formuleringen ”gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om” i 10 kap. 3 § är oklar. Formuleringen skulle kunna omfatta betydligt fler överenskommelser än de som förutsätter ett riksdagsbeslut. Se Joachim Åhman, *Överlåtelse av beslutanderätt: en rättsvetenskaplig studie av den i 10 kap. regeringsformen reglerade möjligheten att överlåta beslutanderätt till icke-svenskt organ*, 2015 s. 134–137.

³¹ Ett ofta nämnt exempel är när Sverige tillträdde Europakonventionen och regeringen bedömde att den svenska rättsordningen stod i överensstämmelse med konventionen, vilket senare visade sig

rättsordningen, exempelvis förordningar från regeringen och föreskrifter från myndigheter. Om en överenskommelse bara kräver ändringar i andra typer av normer än lagar finns det i princip inget som hindrar att traktatmakt delegeras till myndigheter.

Vad gäller stadgandet om överenskommelsens vikt kan konstateras att det finns ett stort tolkningsutrymme. Förarbetena ger inte mycket ledning, mer än att bedömningen ska göras av regeringen under konstitutionellt ansvar.³² Tittar man i förarbetena till RF ges i princip bara ett exempel, nämligen fredsavtal.³³ Vissa författare har uppmärksammat att stadgandet inte använder uttrycket ”stor vikt”, utan ”större vikt”. Detta skulle kunna tala för att det inte bara är de allra mest betydelsefulla överenskommelserna som omfattas, utan även vissa andra typer av överenskommelser.³⁴ Man skulle också kunna tänka sig att bedömningen huruvida en viss överenskommelse är av större vikt kan variera över tiden.³⁵ Det vill säga, en och samma överenskommelse skulle kunna anses vara av större vikt vid en tidpunkt, men inte vid en annan, beroende av vilka politiska bedömningar som görs. Tittar man på de överenskommelser som i praktiken har bedömts vara av större vikt så har det bland annat handlat om överenskommelser om mänskliga rättigheter, överenskommelser om försvarssamarbete, vissa överenskommelser om straffrätt och miljörätt, samt EU:s associations- och partnerskapsavtal.³⁶

Vidare ska noteras att det finns en begränsning i regeringens traktatmakt på så sätt att överenskommelser bara får ingås med ”stater” och ”mellanfolkliga organisationer”. Samma begränsning finns i delegationsregeln. Det vill säga, en myndighet kan inte bemyndigas att ingå överenskommelser med andra folkrättssubjekt än stater och mellanfolkliga organisationer. Avsikten med delegationsregeln verkar framför allt ha varit att myndigheter ska kunna ingå överenskommelser med sina motsvarigheter i andra länder. Men det finns inget som hindrar att myndigheter bemyndigas att ingå överenskommelser med exempelvis regeringar eller ministerier i andra stater.³⁷ Oavsett om

felaktigt. Se Gustaf Petrén, Vägen till en svensk rättighetskatalog, i *Skrifter till minnet av Halvar G.F. Sundberg*, 1978 s. 17–33, 23.

³² Se prop. 1973:90 s. 356; Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 uppl., 2012 s. 483.

³³ Se prop. 1973:90 s. 360.

³⁴ Se Hilding Eek, *Folkrätten: staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning*, 1972 s. 106.

³⁵ Se Iain Cameron, Swedish Parliamentary Participation in the Making and Implementation of Treaties, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 74, Issue 3–4, 2005 s. 429–482, 457.

³⁶ Se Iain Cameron, Swedish Parliamentary Participation in the Making and Implementation of Treaties, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 74, Issue 3–4, 2005 s. 429–482, 458.

³⁷ Se SOU 1972:15 s. 184–185; prop. 1973:90 s. 360–361; Ds 2016:38 s. 18.

den specifika motparten är en regering, ett ministerium eller en myndighet är det dock den andra staten som blir bunden av överenskommelsen.

När bestämmelsen talar om att regeringen kan ge myndigheter i uppdrag att ingå överenskommelser får detta ses som just en delegationsregel. Det vill säga, den möjliggör för regeringen att delegera en befogenhet, men det handlar inte nödvändigtvis om att regeringen ska bestämma att myndigheten ska ingå en viss överenskommelse. Generellt sett har svenska myndigheter en självständig ställning jämfört med myndigheter i många andra länder.³⁸ Samtidigt är de flesta förvaltningsmyndigheterna myndigheter under regeringen. Det finns dock ett antal myndigheter som ligger under riksdagen, exempelvis Riksbanken och Riksrevisionen. Regeringen kan uppenbarligen inte ge sådana myndigheter i uppdrag att ingå överenskommelser, i bemärkelsen att bestämma att myndigheterna ska ingå överenskommelser. Däremot finns det även där en möjlighet att delegera traktatmakt, om myndigheten skulle begära det, och om regeringen skulle anse det lämpligt.

En myndighet har bara rätt att ingå en överenskommelse om det finns ett klart bemyndigande från regeringen enligt 10 kap. 2 § RF.³⁹ Det måste alltså tydligt framgå att regeringen har delegerat traktatmakt till myndigheten och vilket handlingsutrymme myndigheten har. Det är inte tillräckligt att det generellt anges att myndigheten ska samarbeta med utländska organ. Bemyndigandet kan avse ett konkret fall eller en viss typ av överenskommelser.⁴⁰ Som kommer att framgå nedan kan bemyndigandet ta olika form. Ofta har det formen av ett regeringsbeslut.⁴¹ Det är som sagt skillnad mellan denna typ av internrättsliga bemyndigande, och en folkrättslig fullmakt att uttrycka Sveriges samtycke. Det förefaller dock klart att bemyndiganden av detta slag, i kombination med myndighetsinterna dokument som pekar ut vilka personer som har rätt att företräda myndigheten, vanligen accepteras som folkrättsliga fullmakter.⁴²

Som kommer att framgå nedan synes det finnas viss osäkerhet hos svenska myndigheter när det gäller frågan om vad som utgör en folkrättsligt bindande överenskommelse. Formellt sett kan man dock säga att, av de överenskommelser som myndigheten ingått med exempelvis myndigheter i andra stater, är det i princip bara i de fall då det funnits ett tydligt bemyndigande från regeringen som det handlar om folkrättsligt bindande överenskommelser. Andra

³⁸ Se 12 kap. 2 § RF.

³⁹ Se prop. 1973:90 s. 360; Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, 3 uppl., 2012 s. 480; Ds 2016:38 s. 17.

⁴⁰ Se bet. 2011/12:KU10 s. 59; Ds 2016:38 s. 17.

⁴¹ Se bet. 2011/12:KU10 s. 59; Ds 2016:38 s. 17.

⁴² Se Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete: förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, 2005 s. 125–126.

överenskommelser som myndigheten ingått med utländska myndigheter kan vara bindande enligt staternas interna rättsordningar. Svenska myndigheters möjlighet att ingå andra typer av överenskommelser än folkrättsliga faller dock utanför ramarna för den här artikeln.

5. Kontrollen över delegerad traktatmakt

De internationella överenskommelser som Sverige ingår blir bindande för Sverige som stat, och staten måste kunna säkerställa att åtagandena i överenskommelserna fullgörs. Att ingå en överenskommelse kan ses som en typ av normgivning. Överenskommelsen innebär att det skapas bindande folkrättsliga normer, som är överordnade hela den svenska interna rättsordningen.⁴³ Utöver de rättsliga aspekterna kan överenskommelser ha känsligt innehåll som påverkar relationen till främmande stater. Det handlar alltså om en mycket betydelsefull typ av beslutanderätt. Delegation kan medföra tydliga vinster, men det finns också risk för förluster. Principalerna i delegationskedjan har därför anledning att utöva särskild kontroll *ex ante* och/eller *ex post*.

Den möjlighet till kontroll som de yttersta principalerna – väljarna – har är begränsad, och utövas främst *ex post* i samband med riksdagsvalen. Riksdagen har i sin tur möjlighet att utöva kontroll både *ex ante* och *ex post*. Som beskrivits ovan kräver grundlagen att riksdagen ska godkänna vissa typer av överenskommelser innan regeringen ingår dem. Här sker alltså kontroll *ex ante*. Kontrollen försvagas emellertid av det faktum att det är agenten (regeringen) som, under konstitutionellt ansvar, bedömer huruvida en överenskommelse ska läggas fram för godkännande av principalen (riksdagen). Riksdagen kan dock även utöva kontroll *ex post*, framför allt genom de granskningar som konstitutionsutskottet (KU) gör. Utskottet utgör, enligt 13 kap. 1 § RF, en del av den svenska kontrollmakten, och har bland annat till uppgift att granska regeringsärendenas handläggning. Denna kontroll kan omfatta både agentens utövande av delegerad beslutanderätt, och agentens vidaredelegation av beslutanderätt. Utskottet kan således kontrollera dels huruvida regeringen har lagt fram sådana överenskommelser som borde ha lagts fram för riksdagens god-

⁴³ Se Artikel 27 Wienkonventionen. Hur den svenska rättsordningen förhåller sig till folkrätten regleras inte i grundlagen. I praxis har emellertid utvecklats ett dualistiskt förhållningssätt vad gäller internationella överenskommelser. Se AD 1972 nr 5 s. 91; NJA 1973 s. 423; RÅ 1974 ref. 61. Detta innebär att, oavsett om en överenskommelse ingåtts av regeringen eller en myndighet, så tillämpas inte överenskommelsen direkt i den svenska interna rättsordningen. Det krävs någon form av införlivningsåtgärd. Se även exempelvis Anna-Sara Lind, Folkrätten i den svenska konstitutionen, i Rebecca Stern & Inger Österdahl (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, 2012 s. 147–168, 148; Ove Bring m.fl., *Sverige och folkrätten*, 6 uppl., 2020 s. 66–67.

kännande, dels regeringens delegation av traktatmakt till myndigheter och hur sådan delegerad traktatmakt har utövats.

Regeringen har i sin tur intresse av att utöva kontroll över den traktatmakt som delegeras till myndigheter. Detta kan ses som en del av den kontroll regeringen har över myndigheternas hela verksamhet, och i det här sammanhanget särskilt vad gäller myndigheternas internationella kontakter. I samband med införandet av 1974 års RF betonades intresset av enhetlighet och konsekvens i utrikespolitiken. Det noterades att ärenden med internationella aspekter hade blivit allt vanligare hos myndigheterna, och att det fanns behov av en central kontroll över utrikesförbindelser med utrikespolitisk betydelse, eller som kunde medföra rättsliga förpliktelser för riket.⁴⁴ Mot bakgrund av detta infördes den bestämmelse som idag återfinns i 10 kap. 13 § RF, och som lyder: ”Chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.” Som synes tar bestämmelsen bara sikte på statliga myndigheter. Av förarbetena framgår att det inte är tillräckligt att myndigheten informerar utrikesministern om sitt beslut. Information ska lämnas i så god tid att ministern har en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.⁴⁵ Tanken har alltså varit att kontrollen till stor del ska kunna utövas *ex ante*.

Att förhandla och ingå en överenskommelse kan uppenbarligen vara en fråga ”av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation”. Jämfört med andra typer av frågor skulle man kunna hävda att Regeringskansliet, inklusive Utrikesdepartementet (UD), borde ha god överblick över myndigheternas överenskommelser. Detta eftersom en myndighet varken får förhandla eller ingå en överenskommelse utan särskilt bemyndigande från regeringen. Men även om UD har kunskap om själva förhandlingen, och den tänkta överenskommelsen, kan det uppkomma frågor av känslig natur under förhandlingsprocessen som inte kunde förutses när myndigheten bemyndigades. I sådana fall har myndigheten en skyldighet att informera utrikesministern i god tid.

När 1974 års RF trädde i kraft var ovan nämnda bestämmelse i princip den enda specifikt reglerade möjligheten för Regeringskansliet att utöva tillsyn över myndigheternas överenskommelser. I en av sina granskningar i slutet av 1980-talet uppmärksammade KU att det inte fanns några förteckningar över de överenskommelser myndigheter hade ingått. Det fanns inte

⁴⁴ Se SOU 1972:15 s. 188; prop. 1973:90 s. 371.

⁴⁵ Se SOU 1972:15 s. 188.

heller några förteckningar över regeringens bemyndiganden. Utskottet ansåg att sådana förteckningar borde finnas, eftersom det då skulle bli praktiskt möjligt att kontrollera att de överenskommelser myndigheter ingått grundat sig på bemyndiganden från regeringen, samt att myndigheterna uppfyllt sin skyldighet enligt 10 kap. 13 § RF.⁴⁶

Härefter infördes, genom förordningen (1990:1070) om publicering av Sveriges internationella överenskommelser, m.m., en tydligare ordning för att kunna överblicka regeringens och myndigheternas utövande av traktatmakt. Av 2 § framgår att bindande internationella överenskommelser som ingåtts av regeringen ska, som huvudregel, offentliggöras i publikationen Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). Samma krav finns inte vad gäller överenskommelser som ingåtts av förvaltningsmyndigheter. I stället ska myndigheten, enligt 13 §, föra en förteckning över gällande överenskommelser. Uppgifter om överenskommelser som på grund av sekretess inte får lämnas ut till var och en ska lämnas i en särskild förteckning. UD har skapat en mall som visar hur denna typ av förteckningar bör utformas.⁴⁷ Av mallen framgår att det bör finnas uppgifter om när överenskommelsen ingicks, hur lång giltighetstid den har, vilka som är parter, samt vilket bemyndigande myndigheten har haft för att ingå överenskommelsen. Förteckningarna ska lämnas till UD senast den 31 januari varje år. Själva överenskommelserna förvaras dock hos respektive myndighet.

Syftet med den nya ordningen – vad gäller myndigheternas överenskommelser – var att komma till rätta med de problem KU hade pekat på i den ovan nämnda granskningen. Förordningen innebar en tydligare möjlighet till kontroll *ex post* för både riksdagen och regeringen. Frågan om bristande kontroll och överblick har dock återkommit vid ett flertal tillfällen därefter. Åren efter förordningens ikraftträdande gjorde KU ett par granskningar som visade brister i hur myndigheterna rapporterade sina överenskommelser.⁴⁸ Exempelvis hade en stor del av förteckningarna redovisats för sent. Vissa myndigheter hade inte bara tagit upp sina egna överenskommelser, utan även överenskommelser ingångna av regeringen. Och en del myndigheter hade inte angett vilka bemyndiganden som funnits. Utskottet konstaterade dock också att Regeringskansliet hade vidtagit åtgärder för att förbättra redovisningen.

KU gjorde en ny granskning i början av 2000-talet och kunde då konstatera att det fortfarande fanns brister av likartad natur.⁴⁹ Det var exempelvis fortfarande så att ett stort antal förteckningar hade redovisats för sent och

⁴⁶ Se bet. 1988/89:KU30 s. 21.

⁴⁷ Se Ds 2016:38 s. 78.

⁴⁸ Se bet. 1991/92:KU30 s. 39; bet. 1992/93:KU30 s. 31.

⁴⁹ Se bet. 2004/05:KU10 s. 72–73.

att det i vissa fall saknades uppgift om bemyndigande. Utskottet pekade på att internationella frågor i allt högre grad hanterades inom hela den svenska förvaltningen, och att detta gjorde det särskilt viktigt att myndigheterna uppfyllde sina skyldigheter vad gällde redovisning av överenskommelser. Därför var det också, enligt utskottet, av stor betydelse med ett fortsatt arbete för att åstadkomma en fullständig, enhetlig och överskådlig redovisning.

I början av 2010-talet valde KU att granska de bemyndiganden som myndigheter haft för att ingå överenskommelser. Syftet var att undersöka om bemyndigandena uppfyllde vissa krav som brukar ställas på denna typ av bemyndiganden, och om Regeringskansliet hade rutiner för att säkerställa att myndigheterna agerade inom ramen för bemyndigandena.⁵⁰ Utskottet kunde konstatera att det fanns brister i detta avseende.⁵¹ Framför allt handlade det om att vissa bemyndiganden var alltför generellt formulerade. Men det handlade också om att det ibland saknades uppgifter om vilka bemyndiganden som avsågs, samt att det inom Regeringskansliet saknades rutiner för att kontrollera att myndigheterna haft erforderliga bemyndiganden. I något fall hade myndigheten angett att bemyndigandet fanns i lag. Här konstaterade KU att ett bemyndigande aldrig kan finnas i en av riksdagen beslutad föreskrift. Bemyndigandet ska, enligt 10 kap. 2 § RF, ges av regeringen.

Härefter synes KU enbart ha granskat frågan vid något enstaka tillfälle, och då rörande mer specifika myndigheter. 2016 granskade utskottet styrningen av vissa myndigheter under Försvarsdepartementet, och som en del av detta undersöktes rutinerna för redovisning av internationella överenskommelser. Utskottet noterade att det återigen fanns brister, och upprepade vikten av ett fortsatt arbete med att åstadkomma en fullständig redovisning.⁵² Under arbetet med den här artikeln har jag haft informella kontakter med samtliga departement och det samstämmiga intrycket är att det fortfarande inte görs någon systematisk kontroll *ex post* av överenskommelser och bemyndiganden, förutom den insamling av förteckningar som görs av UD.

6. Tillämpningen av delegationsregeln

6.1 Inledning

I det här avsnittet undersöks tillämpningen av delegationsregeln. Regeringskansliet har av allt att döma ingen sammanställning över de bemyndiganden som getts med stöd av regeln. Att försöka kartlägga alla bemyndiganden skulle

⁵⁰ Se bet. 2011/12:KU10 s. 58.

⁵¹ Se bet. 2011/12:KU10 s. 64–65.

⁵² Se bet. 2015/16:KU10 s. 106.

därför kräva en noggrann genomgång av ett mycket omfattande material. En sådan kartläggning har inte varit möjlig inom ramen för den här artikeln. Som beskrivits ovan finns det emellertid ett rapporteringskrav. Myndigheterna ska senast den 31 januari varje år lämna en förteckning till UD. Förteckningen ska innehålla alla överenskommelser som är i kraft, samt bland annat uppgifter om bemyndiganden. Ambitionen i det här avsnittet har varit att, utifrån de förteckningar som myndigheterna lämnade till UD 2022, ge en bild av hur det ser ut just nu.⁵³ Rapporteringen ger inte nödvändigtvis en fullständig bild av alla bemyndiganden som finns. Men det verkar rimligt att utgå ifrån att den ger en i huvudsak rättvisande bild av vilka myndigheter som är aktiva utövare av traktatmakt, och vilka bemyndiganden de har förlitat sig på. Det finns ingen garanti för att alla myndigheter som har en skyldighet att rapportera också har gjort det. För att säkerställa att underlaget är så fullständigt som möjligt kontaktade jag därför under hösten 2021 samtliga statliga förvaltningsmyndigheter och frågade om de hade ingått överenskommelser som omfattas av rapporteringskravet. I princip alla myndigheter svarade. Frågan skickades via e-post, och jag har i de flesta fall inte haft några uppföljande samtal. Sammantaget ger svaren dock ingen indikation på att det skulle finnas många myndigheter som anser sig ha ingått överenskommelser, men som inte har rapporterat. Om det fanns någon sådan myndighet vid tidpunkten då frågan ställdes hade myndigheten också möjlighet att rapportera 2022, och i så fall finns förteckningen med i undersökningen nedan.

Avsnittet är disponerat på följande sätt. Underavsnitt 6.2 ger en överblick över de myndigheter som har rapporterat överenskommelser till UD 2022, hur många överenskommelser de har rapporterat, och vilka typer av bemyndiganden de har angett att de har haft. Vid en närmare granskning av rapporteringen kan snabbt konstateras att den i många fall präglas av osäkerhet, och att det förekommer en hel del brister. Underavsnitt 6.3 beskriver hur osäkerhet och brister yttrar sig, och diskuterar vilken betydelse det har för riksdagens och regeringens (principalernas) möjlighet att utöva kontroll *ex post*. Slutligen, i underavsnitt 6.4 analyseras de bemyndiganden som myndigheterna angett att de har haft. Det vanligast förekommande är att myndigheten har rapporterat att bemyndigandet skett i form av ett särskilt regeringsbeslut eller genom myndighetens instruktion. Dessa två typer av bemyndiganden analyseras i varsitt avsnitt. Härfter följer ett avsnitt där övriga typer av bemyndi-

⁵³ Många av förteckningarna saknar diarienummer. I nedanstående redogörelse hänvisar jag därför till förteckningarna enbart genom att ange vilken myndighets förteckning det handlar om. Några myndigheter har lämnat förteckningar, men samtidigt angett att de inte anser att de rapporterade överenskommelserna omfattas av rapporteringskravet. Dessa förteckningar har inte beaktats i nedanstående sammanställning.

ganden diskuteras. Antalet bemyndiganden är mycket stort och det har därför inte varit möjligt att göra en heltäckande genomgång inom ramen för den här artikeln. Jag har gått igenom ett stort antal bemyndiganden och lyfter fram exempel på olika typer av utformningar.

6.2 Överblick över myndigheternas rapportering

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF tillåter att regeringen delegerar traktatmakt till myndigheter på alla nivåer, det vill säga inte bara statliga myndigheter, utan även regionala och kommunala myndigheter. Det förefaller dock inte som att någon delegation till sistnämnda typ av myndigheter har skett i nuläget. Samtliga myndigheter som lämnat förteckningar till UD 2022 är statliga myndigheter. För att få en överblick över de statliga myndigheter som finns i Sverige kan man titta i det myndighetsregister som Statistiska centralbyrån (SCB) har till uppgift att föra.⁵⁴ Registret innehåller sex myndighetsgrupper (antal i varje grupp anges inom parentes): statliga förvaltningsmyndigheter (251); myndigheter under riksdagen (5); statliga affärsverk (3); AP-fonder (6); Sveriges domstolar samt Domstolsverket (84); och svenska utlandsmyndigheter (108). Som nämnts ovan tillåter inte grundlagen att traktatmakt delegeras till domstolar, endast till förvaltningsmyndigheter. 2022 har totalt 48 myndigheter lämnat förteckningar till UD. Av dessa ingår samtliga utom en i gruppen statliga förvaltningsmyndigheter. En myndighet (Sjöfartsverket) ingår i gruppen statliga affärsverk.

Nedanstående tabell ger en överblick över de myndigheter som har rapporterat att de har ingått överenskommelser, hur många överenskommelser de har rapporterat, och vilken typ av bemyndiganden de har rapporterat att de har haft. För att ge en bild av vilka typer av myndigheter som är aktiva utövare av traktatmakt har myndigheterna grupperats efter vilket departement de sorterar under.⁵⁵ Myndigheterna har sedan rangordnats efter hur många överenskommelser de har rapporterat.

Antal överenskommelser anges i kolumnen "Överenskommelser". Som kommer att framgå nedan är det i flera fall tydligt att vissa av de poster som myndigheten inkluderat i förteckningen inte innehåller information om en överenskommelse där myndigheten är part. Posten innehåller i stället exempelvis information om någon annan typ av internationellt samarbete, eller en överenskommelse där regeringen är part. För att inte behöva gå in och bedöma i varje enskilt fall vad som utgör en överenskommelse som ska rap-

⁵⁴ Se 1 § förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret.

⁵⁵ Tabellen är baserad på den departementsorganisation som gällde när myndigheternas förteckningar skulle lämnas in, det vill säga i januari 2022.

porteras har jag valt att låta tabellen visa det antal poster som myndigheten själv har inkluderat.⁵⁶

Som nämnts ovan ska myndigheterna lämna dels en ordinarie förteckning, dels en särskild förteckning med uppgifter om överenskommelser som på grund av sekretess inte får lämnas ut till var och en. Det är endast tre myndigheter som lämnat en särskild förteckning: Skatteverket, Forsvarsmakten och Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida). För Skatteverket och Sida har antalet överenskommelser på den särskilda förteckningen angetts efter ett plustecken i kolumnen i tabellen. Forsvarsmakten har uppgett att den särskilda förteckningen omfattas av sekretess, även vad gäller antal överenskommelser. Vissa myndigheter, som inte har en särskild förteckning, har i stället sekretessbelagda uppgifter i den ordinarie förteckningen, och har därför maskerat de uppgifterna. Detta gäller främst Forsvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Som exempel kan nämnas att i FOI:s förteckning har titlarna för samtliga överenskommelser maskerats.

Information om de bemyndiganden som myndigheterna har angett är sorterad i fyra kolumner i tabellen. Det vanligaste är att myndigheten har angett att bemyndigandet funnits i ett särskilt regeringsbeslut eller i förordningen med myndighetens instruktion. Antal rapporterade bemyndiganden av dessa slag anges i första respektive andra kolumnen.⁵⁷ Kolumnen "Övrigt" innehåller det antal poster där myndigheten har lämnat information om bemyndigande, men där bemyndigandet inte finns i ett särskilt regeringsbeslut eller i myndighetens instruktion. Och kolumnen "Uppgift saknas" innehåller det antal poster där det inte finns någon information om bemyndigande, eller där myndigheten har skrivit att den inte känner till bemyndigandet. Siffran i denna kolumn inkluderar också de poster där uppgift om bemyndigande maskerats på grund av sekretess. Hur många poster som har maskerats anges särskilt i fotnoter.⁵⁸

⁵⁶ Enda undantaget från detta gäller Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), som i sin förteckning bland annat har den särskilda rubriken "Överenskommelser där SMHI representerar Sverige". Vad gäller de poster som finns under den rubriken förefaller det uppenbart att det inte handlar om överenskommelser där SMHI är part, och de posterna har därför inte inkluderats i siffran i tabellen.

⁵⁷ Notera dock att regeringsbeslut av mer allmän karaktär, exempelvis beslut med myndighetens regleringsbrev, har inkluderats i kolumnen "Övrigt".

⁵⁸ Uppgifterna om bemyndiganden i myndigheternas förteckningar är i vissa fall knapphändiga och/eller otydliga. Ambitionen har varit att vara så noggrann som möjligt i redogörelsen. Men det går inte att utesluta att någon enstaka uppgift har kategoriserats fel.

Myndigheter	Överens- kommelser	Bemyndiganden			
		Regerings- beslut	Myndig- hetens instruktion	Övrigt	Uppgift saknas
Arbetsmarknadsdepartementet					
Arbetsförmedlingen	4	0	0	1	3
Jämställdhetsmyndigheten	1	0	0	1	0
Finansdepartementet					
Finansinspektionen	35	33	0	0	2
Skatteverket	25+2	0	5	20	2 ⁵⁹
Riksgäldskontoret	14	0	8	6	0
Länsstyrelsen i Västerbottens län	6	0	0	0	6
Kronofogdemyndigheten	2	0	0	2	0
Lantmäteriet	1	1	0	0	0
Tullverket	1	1	0	0	0
Försvarsdepartementet					
Försvarets materielverk	286	74	0	0	212 ⁶⁰
Försvarsmakten	244	221	0	22	1
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	75	43	0	2	30 ⁶¹
Infrastrukturdepartementet					
Post- och telestyrelsen	61	0	61	0	0
Transportstyrelsen	41	5	8	19	9
Sjöfartsverket	11	8	0	3	0
Myndigheten för digital förvaltning	2	0	0	0	2

⁵⁹ Siffran avser de två överenskommelserna i den särskilda förteckningen med sekretessbelagda uppgifter. Förteckningen har inte lämnats ut.

⁶⁰ Siffran inkluderar 137 poster där rutan för bemyndigande är maskerad på grund av sekretess. Övriga 75 avser poster som inte är maskerade, men där uppgift om bemyndigande saknas.

⁶¹ Siffran inkluderar 10 poster där rutan för bemyndigande är maskerad på grund av sekretess. Övriga 20 avser poster som inte är maskerade, men där uppgift om bemyndigande saknas.

Justitiedepartementet					
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	102	41	7	52	2
Polismyndigheten	30	20	10	0	0
Åklagarmyndigheten	3	3	0	0	0
Kustbevakningen	1	0	1	0	0
Kulturdepartementet					
Riksarkivet	3	0	3	0	0
Nationalmuseum	1	0	1	0	0
Miljödepartementet					
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)	44	2	40	1	1
Strålsäkerhetsmyndigheten	25	4	17	1	3
Kemikalieinspektionen	4	3	1	0	0
Naturvårdsverket	1	1	0	0	0
Näringsdepartementet					
Patent- och registreringsverket	19	2	14	3	0
Statens jordbruksverk	11	10	0	1	0
Bolagsverket	10	5	0	5	0
Skogsstyrelsen	9	0	0	0	9
Livsmedelsverket	8	0	8	0	0
Verket för innovationssystem (VINNOVA)	7	0	0	7	0
Statens veterinärmedicinska anstalt	2	0	0	2	0
Tillväxtverket	1	1	0	0	0
Konkurrensverket	1	1	0	0	0
Socialdepartementet					
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE)	10	0	10	0	0

Försäkringskassan	5	2	0	3	0
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	3	0	2	0	1
Läkemedelsverket	1	1	0	0	0
Socialstyrelsen	1	1	0	0	0
Utbildningsdepartementet					
Vetenskapsrådet	107	1	95	11	0
Rymdstyrelsen	33	3	30	0	0
Statens skolverk	7	0	7	0	0
Malmö universitet	5	0	0	5	0
Utrikesdepartementet					
Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete (Sida)	996+4	2	23	0	975 ⁶²
Exportkreditnämnden	22	0	22	0	0
Inspektionen för strategiska produkter	4	4	0	0	0
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC)	3	2	1	0	0
Totalt:	2 294	495	374⁶³	167	1 258⁶⁴

Av tabellen framgår att det under samtliga departement i Regeringskansliet finns myndigheter som rapporterat att de är aktiva utövare av traktatmakt. Det finns dock stor variation när det gäller hur stor andel av samtliga myndigheter under respektive departement som är aktiva. Det finns också stor variation när det gäller antalet överenskommelser som respektive myndighet har rapporterat. Totalt har myndigheterna rapporterat 2 294 överenskommelser som är i kraft. Här ska dock noteras att en myndighet – Sida – står för

⁶² Eftersom förteckningen innehåller ett så stort antal överenskommelser, och eftersom det saknas uppgift om bemyndigande för ett mycket stort antal poster, har jag kontaktat Sida. Myndigheten har då uppgitt att bemyndigandet för samtliga dessa överenskommelser är myndighetens instruktion.

⁶³ Notera att, om den kompletterande informationen från Sida (se fotnot 62) beaktas, är denna siffra avsevärt mycket högre.

⁶⁴ Notera att, om den kompletterande informationen från Sida (se fotnot 62) beaktas, är denna siffra avsevärt mycket lägre (283). Som framgått ovan inkluderar siffran även totalt 149 poster där uppgift om bemyndigande maskerats på grund av sekretess.

nära hälften av alla överenskommelser (1 000). Det finns också vissa andra myndigheter som utmärker sig som särskilt aktiva, och vissa myndigheter som endast i marginell utsträckning ägnar sig åt att utöva traktatmakt. Av de totalt 48 myndigheterna är det 5 myndigheter som har rapporterat fler än 100 överenskommelser, 16 myndigheter som har rapporterat mellan 10 och 100 överenskommelser, och 27 myndigheter som har rapporterat färre än 10 överenskommelser.

Vad gäller bemyndiganden är det som sagt särskilda regeringsbeslut och myndigheternas instruktioner som är de vanligaste formerna. Men det har också rapporterats ett relativt stort antal andra former. Tittar man bara på den information som framgår av myndigheternas förteckningar framstår det som att särskilda regeringsbeslut är den vanligaste formen. Tar man i beaktande att bemyndigandet för nästan alla Sidas överenskommelser är myndighetens instruktion (vilket inte framgår av förteckningen, se fotnot 62), är det dock myndigheternas instruktioner som är den vanligaste formen.

6.3 Osäkerhet och brister i myndigheternas rapportering

Myndigheternas rapporteringsskyldighet, som infördes i början av 1990-talet, syftade till att skapa bättre möjligheter för principalerna (riksdagen och regeringen) att utöva kontroll över den delegerade beslutanderätten *ex post*. Som har beskrivits ovan har KU emellertid vid upprepade tillfällen konstaterat brister i rapporteringen och påpekat att sådana brister försvårar kontrollen. Den genomgång som har gjorts inom ramen för den här artikeln visar att det fortfarande finns en hel del osäkerhet och brister. Ett generellt intryck, utifrån förteckningarna och de myndighetskontakter jag har haft under arbetet med artikeln, är att många myndigheter känner sig osäkra på om de ska rapportera, och i så fall vad de ska rapportera. Det finns exempelvis ett antal myndigheter som har skickat förteckningar till UD, men som samtidigt har angett att deras bedömning är att det de har rapporterat inte omfattas av rapporteringskravet.⁶⁵ Man får då intrycket att det har funnits en osäkerhet, och att rapporteringen har gjorts för säkerhets skull. Vissa myndigheter har rapporterat till UD utan några särskilda reservationer, men när man tittar på förteckningarna förefaller det uppenbart att en del poster som har inkluderats inte innehåller information om överenskommelser.⁶⁶ Det handlar snarare om andra typer av internationella samarbeten. Det finns också myndigheter som inkluderat

⁶⁵ Se exempelvis Försvarshögskolans och Folkhälsomyndighetens förteckningar.

⁶⁶ Ett tydligt exempel är Bolagsverkets förteckning. Som framgår av tabellen ovan har myndigheten inkluderat 10 poster i förteckningen. Flera av posterna verkar dock inte avse överenskommelser, utan andra typer av internationella samarbeten.

överenskommelser där det är uppenbart att myndigheten inte är part.⁶⁷ Även i de här fallen får man intrycket att osäkerheten har gjort att myndigheterna hellre rapporterat för mycket än för lite.

Ett intressant exempel när det gäller den ovan beskrivna osäkerheten finns inom utbildnings- och forskningsområdet. Under arbetet med artikeln har jag haft kontakt med ett stort antal universitet och högskolor. Många av dessa myndigheter har bekräftat att de har en mängd överenskommelser med utländska aktörer – framför allt universitet och högskolor i andra länder – gällande utbildnings- och forskningssamarbeten. Av alla Sveriges universitet och högskolor är det dock bara Malmö universitet och Försvarshögskolan som har rapporterat överenskommelser till UD 2022. Malmö universitet har angett att det är första gången de rapporterar, och att de önskar återkoppling från UD huruvida de angivna posterna omfattas av rapporteringskravet.⁶⁸ Flera andra lärosäten, som inte har rapporterat, har också bett UD om förtydligande kring vad rapporteringskravet omfattar.⁶⁹ Försvarshögskolan har, som nämnts ovan, i sin inlägga till UD angett att deras bedömning är att det de har rapporterat inte omfattas av rapporteringskravet.

Myndigheternas osäkerhet kring vad rapporteringskravet omfattar synes vara det största hindret för att riksdagen och regeringen ska kunna utöva en effektiv kontroll. Som vi kommer att se nedan är detta också kopplat till en otydlighet kring själva delegationen, och det handlingsutrymme som myndigheterna ges inom ramen för bemyndiganden, eller som myndigheterna uppfattar att de har. Folkrättsliga överenskommelser kan ha i princip vilket innehåll som helst, och det blir därför avgörande vilken avsikt parterna har haft. En överenskommelse som en svensk myndighet ingår med en utländsk myndighet ska bara kunna vara en folkrättsligt bindande överenskommelse om båda parter har getts befogenhet – i de respektive staternas interna rättsordningar – att ingå en sådan överenskommelse, och om det har funnits en avsikt att ingå en sådan överenskommelse. Man kan alltså säga att, om det är tydligt för en svensk myndighet när den har fått traktatmakt delegerad till sig, och om det är tydligt för myndigheten när den väljer att använda denna befogenhet, ska det inte behöva råda någon tvekan om vad som ska rapporteras till UD.

⁶⁷ Se exempelvis Sjöfartsverkets förteckning. Sista posten i förteckningen avser en överenskommelse mellan svenska och finska regeringen. Se även SMHI:s förteckning. Den första delen av förteckningen avser överenskommelser där myndigheten företräder Sverige, men myndigheten är inte part i dessa överenskommelser.

⁶⁸ Se e-postmeddelande från Malmö universitet till UD 2022-01-31.

⁶⁹ Se exempelvis e-postmeddelande från Lunds universitet till UD 2022-01-10, och e-postmeddelande från Högskolan i Skövde till UD 2021-12-29.

Förutom osäkerheten kring rapporteringskravets innebörd, och de brister i rapporteringen som detta kan leda till, finns även andra typer av brister. En del myndigheter har rapporterat för sent.⁷⁰ Och i många förteckningar saknas uppgifter som ska finnas med, framför allt vad gäller bemyndiganden, vilket framgår av tabellen ovan. Denna typ av brister bidrar uppenbarligen också till att försvåra för riksdagen och regeringen att utöva kontroll *ex post*.

6.4 Myndigheternas bemyndiganden

6.4.1 Särskilda regeringsbeslut

Den vanligaste formen av bemyndigande som myndigheterna har angett i sin rapportering är särskilda regeringsbeslut. Det totala antalet poster där ett särskilt regeringsbeslut har angetts som bemyndigande är 495. Som nämnts ovan ska dock noteras att Sida, som står för nästan hälften av alla rapporterade överenskommelser, har utelämnat uppgift om bemyndigande för ett stort antal överenskommelser i sin förteckning. Genom kompletterande information från myndigheten har det framgått att bemyndigande för dessa överenskommelser är myndighetens instruktion. Med den informationen är det myndigheternas instruktioner som är den vanligaste formen av bemyndigande. Vidare kan noteras att, av de 48 myndigheter som rapporterat överenskommelser, har 29 angett ett särskilt regeringsbeslut som bemyndigande för en eller flera överenskommelser.

Vad gäller de särskilda regeringsbesluten finns vanligen ingen tvekan om att principalen har haft för avsikt att delegera traktatmakt, eftersom detta är hela syftet med beslutet. Besluten innehåller formuleringar som gör det tydligt att det handlar om folkrättsligt bindande överenskommelser. I vissa fall finns en direkt hänvisning till stadgandet i 10 kap. 2 § RF.⁷¹ Och i vissa fall erinrar regeringen om myndighetens skyldighet att årligen rapportera ingångna överenskommelser till UD.⁷² Enligt UD:s instruktion ska denna typ av regeringsbeslut normalt sett fattas innan myndigheten inleder förhandlingar.⁷³ Beslutet kan då innehålla både ett bemyndigande att förhandla och ett bemyndigande att ingå överenskommelsen. Men det kan också vara så att två separata beslut fattas, där det ena innehåller bemyndigande att förhandla

⁷⁰ Några exempel är Livsmedelsverket, vars förteckning är daterad 2022-04-26; Arbetsförmedlingen, vars förteckning är daterad 2022-07-12; och Post- och telestyrelsen, vars förteckning är daterad 2022-09-30.

⁷¹ Se exempelvis regeringsbeslut 2017-02-09, Ju2016/06380/PO; regeringsbeslut 2021-06-10, Ju2021/02142.

⁷² Se exempelvis regeringsbeslut 2004-03-18, S2001/11085/HS och S2003/912/HS; regeringsbeslut 2019-05-02, S2019/02113/FS.

⁷³ Se Ds 2016:38 s. 17–18.

och det andra bemyndigande att ingå överenskommelsen. I vissa fall fattas bara ett beslut med bemyndigande för myndigheten att ingå en överenskommelse, exempelvis om det rör sig om överenskommelser av standardkaraktär.

I förevarande artikel är det framför allt besluten om att bemyndiga myndigheter att ingå överenskommelser som är av intresse, eftersom det är dessa beslut som innehåller en delegation av traktatmakt. När bemyndigandet finns i myndighetens instruktion – vilket som sagt är den andra huvudtypen av bemyndigandeform – kan delegationen sägas ske på regeringens (principalens) initiativ.⁷⁴ Vad gäller de särskilda regeringsbesluten är det ofta tvärtom. Det vill säga, det är myndigheten (agenten) som har begärt att få beslutanderätten. I många fall innehåller bemyndigandet en mycket snäv typ av delegation. Detta beror på att besluten ofta anger att myndigheten får ingå en överenskommelse som i huvudsak överensstämmer med ett utkast till överenskommelse, som finns i en bilaga till beslutet.⁷⁵ En sådan formulering gör uppenbarligen att handlingsutrymmet för agenten blir mycket begränsat. Samtidigt är det myndigheten som har ansvarat för att förhandla fram utkastet, och man kan tänka sig att handlingsutrymmet i den processen är betydligt större.

Situationen skulle kunna jämföras med de fall då regeringen har förhandlat fram en överenskommelse som måste godkännas av riksdagen. Riksdagen (principalen) utövar då kontroll *ex ante* genom att säga ja eller nej, men det kan vara svårt för riksdagen att utöva inflytande över överenskommelsens innehåll. På samma sätt kan det förhålla sig i relationen mellan regeringen och myndigheter. Om regeringen inte gör någon ingående granskning av innehållet i de utkast till överenskommelser som myndigheter presenterar, och lämnar synpunkter på innehållet, har myndigheterna i praktiken stort inflytande över innehållet. Detta kan också ligga helt i linje med syftet med en delegation, det vill säga att få de vinster som följer av att myndigheten använder sina expertkunskaper. Om myndigheten har haft stort inflytande över innehållet i

⁷⁴ Så behöver det dock inte vara. Det kan även vara så att myndigheten själv har begärt att instruktionen ska innehålla vissa typer av bemyndiganden. Se exempelvis Finansinspektionens skrivelse till Finansdepartementet 2019-08-29, FI Dnr 19-18576.

⁷⁵ Se exempelvis regeringsbeslut 2012-02-02, Fi2012/144; regeringsbeslut 2007-10-11, Fi2007/6407; regeringsbeslut 2015-10-08, Fö2014/01276/MFU; regeringsbeslut 2010-02-25, Fö2008/829/MIL; regeringsbeslut 2017-03-09, Fö2013/01914/MFU; regeringsbeslut 2004-03-18, S2001/11085/HS och S2003/912/HS; regeringsbeslut 2020-09-24, M2020/01438; regeringsbeslut 2017-08-17, N2017/04307/KSR; regeringsbeslut 2019-04-18, Ju2019/00104/SSK. En liknande konstruktion är om bemyndigandet säger att överenskommelsen innehållsmässigt i huvudsak ska stämma överens med en tidigare gällande överenskommelse. Se exempelvis regeringsbeslut 2019-12-17, M2019/02129/V.

utkastet kan det alltså handla om ett betydande handlingsutrymme även om den formella delegationen i regeringsbeslutet är snävt utformad.

Som beskrivits ovan innehåller vissa regeringsbeslut både ett bemyndigande att förhandla och ett bemyndigande att ingå en överenskommelse. Sådana beslut innehåller vanligen inte någon hänvisning till ett utkast av överenskommelsen, eftersom det vid tidpunkten för beslutet normalt sett inte finns något utkast.⁷⁶ Agenten får därmed ett större handlingsutrymme. Vilka typer av villkor som ställs på de överenskommelser som ska förhandlas och ingås kan variera. I vissa fall är beslutet relativt kortfattat och innehåller inte några mer specifika villkor. Som exempel kan nämnas ett beslut från 2007 där Försvarsmakten bemyndigas att ”förhandla, ingå, ändra och säga upp bilaterala avtal avseende utbyte av geografisk, meteorologisk och oceanografisk information med samtliga EU-länder samt med Island, Kanada, Norge, Schweiz, Turkiet och USA”.⁷⁷ En sådan formulering sätter gränser för vilka motparterna får vara. Den anger också i förhållandevis allmänna ordalag vilket innehåll överenskommelserna får ha. Men utöver detta ges myndigheten ett stort utrymme vad gäller både innehåll och antal överenskommelser.

En del bemyndiganden av nyss nämnda slag är mer avgränsade, i bemärkelsen att de tillåter myndigheten att ingå en viss överenskommelse med en viss motpart rörande ett visst ämne. Samtidigt lämnar de ett stort utrymme för myndigheten inom dessa ramar. Som exempel kan nämnas ett beslut från 2009, där Inspektionen för strategiska produkter bemyndigas att ”förhandla och ingå överenskommelse om exportkontroll avseende bärbara luftvärnsmissiler” med en viss brittisk myndighet.⁷⁸ Ett annat exempel är ett beslut från 2019, där FMV bemyndigas att ”förhandla och ingå internationell överenskommelse avseende samarbete inom forskning, teknikutveckling, test och evaluering, materielsamarbete och logistik” men en viss koreansk myndighet.⁷⁹ Några ytterligare villkor framgår inte av dessa bemyndiganden. Handlingsutrymmet är som synes tydligt avgränsat, men betydligt större än om det hade funnits ett utkast till överenskommelse som agenten hade behövt förhålla sig till. I vissa fall kan bemyndigandet innehålla mer detaljerade villkor och på så sätt begränsa handlingsutrymmet ytterligare.⁸⁰

⁷⁶ Se exempelvis regeringsbeslut 2020-11-19, N2020/02762; regeringsbeslut 2021-10-28, Fö2021/00814; regeringsbeslut 2020-04-02, Fö2020/00262; regeringsbeslut 2017-08-24, Fö2017/00848/MFU.

⁷⁷ Se regeringsbeslut 2007-11-22, Fö2007/1931/MIL.

⁷⁸ Se regeringsbeslut 2009-04-02, UF2009/4016/NIS.

⁷⁹ Se regeringsbeslut 2019-05-23, Fö2019/00438/MFU.

⁸⁰ Se exempelvis regeringsbeslut 2018-07-05, Fö2018/00657/MFI.

6.4.2 Myndigheternas instruktioner

Myndighetens instruktion är den andra av de två vanligast förekommande typerna av bemyndigande. Det totala antalet poster där myndighetens instruktion har angetts som bemyndigande är 374. Som nämnts ovan ska dock noteras att Sida, som står för nästan hälften av alla rapporterade överenskommelser, har utelämnat uppgift om bemyndigande för ett stort antal överenskommelser i sin förteckning. Genom kompletterande information från myndigheten har det framgått att bemyndigande för dessa överenskommelser är myndighetens instruktion. Med den informationen är det totala antalet poster där myndighetens instruktion angetts som bemyndigande 1 349. Vidare kan noteras att, av de 48 myndigheter som rapporterat överenskommelser, har 22 angett sin instruktion som bemyndigande för en eller flera överenskommelser. 15 av de myndigheterna har hänvisat till en eller flera specifika paragrafer i instruktionen, och 7 av myndigheterna har gjort en allmän hänvisning utan att ange någon specifik paragraf. I det följande ska vi börja med att undersöka de specifika hänvisningarna, för att sedan gå vidare och titta på vilken typ av bemyndigande de allmänna hänvisningarna kan tänkas innehålla.

När det gäller de särskilda regeringsbesluten är det normalt sett ingen tvekan om att beslutet är avsett att vara en delegation av traktatmakt, eftersom detta är hela syftet med beslutet. Den huvudsakliga frågan, från delegations-synpunkt, blir därför vilket handlingsutrymme delegationen ger agenten. Med myndigheternas instruktioner förhåller det sig inte på samma sätt. Här är det inte självklart att det stadgande som myndigheten hänvisar till kan anses utgöra ett bemyndigande. Som vi kommer att se nedan kan sådana stadganden vara mer eller mindre tydliga. När myndigheternas instruktioner studeras uppstår därför två huvudfrågor. Den första är huruvida vi överhuvudtaget har att göra med en delegation av traktatmakt enligt 10 kap. 2 § RF. Om svaret är ja blir den andra frågan, på samma sätt som för de särskilda regeringsbesluten, vilket handlingsutrymme delegationen ger agenten.

I vissa av de instruktioner som myndigheterna har hänvisat till är det tydligt att det handlar om delegation av traktatmakt. Ett av de bästa exemplen på ett tydligt och utförligt delegationsstadgande är det som finns i MSB:s instruktion:

Myndigheten får inom sitt verksamhetsområde ingå en internationell överenskommelse

1. med en utländsk myndighet, en mellanfolklig organisation eller ett EU-organ om projektsamarbete som helt eller delvis finansieras av medel ur Europeiska unionens gemensamma budget,
2. med anledning av behov direkt hänförliga till genomförandet av en sådan internationell insats som avses i 8 och 9 §§ och som myndigheten deltar i, och

3. med anledning av behov som är direkt hänförliga till genomförandet av en utbildning eller övning som syftar till att stärka myndighetens insatsberedskap.

En överenskommelse enligt första stycket får inte ingås av myndigheten om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en överenskommelse enligt första stycket 1 ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas. Förordning (2018:1518).⁸¹

Av första stycket framgår tydligt att det handlar om befogenheten att ingå internationella överenskommelser. Andra stycket understryker detta genom att nämna det som framgår av 10 kap. 2 § RF, nämligen att myndigheten inte får ingå överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Agentens handlingsutrymme är relativt tydligt definierat genom de tre punkterna. Samtidigt kan det vara svårt att avgöra de exakta gränserna. Exempelvis ger den andra punkten, genom hänvisningen till 8 §, myndigheten rätt att ingå överenskommelser med anledning av behov som är direkt hänförliga till genomförandet av internationella räddnings- och katastrofinsatser som myndigheten deltar i. Ett sådant stadgande synes ge agenten ett stort handlingsutrymme, och det är inte alldeles klart var gränserna går. Från principalens perspektiv ökar därmed chanserna till vinster, men om det inte finns goda möjligheter till kontroll finns det också risker för förluster. Som framgår av det andra stycket har principalen infört en extra möjlighet till kontroll *ex ante* (utöver den som finns i 10 kap. 13 § RF), men kontrollen gäller bara överenskommelser av det slag som anges i den första punkten. Innan myndigheten ingår sådana överenskommelser ska Justitiedepartementet underrättas.

Två andra myndigheter vars instruktioner innehåller denna typ av tydliga och utförliga delegationsstadganden är Polismyndigheten och Sida.⁸² För dessa myndigheter är det också uppenbart att det handlar om en delegation av traktatmakt, bland annat genom att stadgandena, precis som för MSB, säger att myndigheterna inte får ingå överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Vidare har principalen även här infört en särskild kontroll *ex ante*. Polismyndigheten ska, för alla de överenskommelser som omfattas av delegationen, underrätta Justitiedepartementet innan överenskommelsen ingås. För Sida, som sorterar under UD, överlappar stadgandet i instruktionen till viss del med kontrollen som regleras i 10 kap. 13 § RF.

⁸¹ Se 9 a § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁸² Se 21 § förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten; 4, 4 a, 4 b §§ förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Om Sida planerar att ingå, förlänga eller säga upp en överenskommelse som är av särskild betydelse för Sveriges förhållande till en annan stat eller till en internationell organisation ska myndigheten, enligt stadgandet, så tidigt som möjligt informera UD.

Vissa myndigheter har mer kortfattade stadganden i sina instruktioner, men det förefaller ändå tydligt att det handlar om delegation av traktatmakt. Exempelvis har Transportstyrelsen enligt sin instruktion rätt att ingå ”avtal med behöriga myndigheter i andra länder om erkännande av svenska behörighetsbevis på sjöfartsområdet”.⁸³ Ett annat exempel är Livsmedelsverket, som enligt sin instruktion har rätt att ingå ”avtal med en annan stat om användning av symbolen Nyckelhålet”.⁸⁴ Handlingsutrymmet för agenten är begränsat och klart definierat.⁸⁵

Det finns emellertid även många stadganden som är betydligt mer diffusa. Ett antal myndigheter hänvisar till paragrafer som endast säger att myndigheten ska ägna sig åt internationellt samarbete. Exempelvis har Riksarkivet hänvisat till en paragraf som säger att myndigheten i sin verksamhet bland annat ska ”integrera ... ett internationellt och interkulturellt utbyte och samarbete”, samt att myndigheten särskilt ska främja ”samverkan med utländska institutioner och internationella organisationer inom arkivområdet”.⁸⁶ Ett annat exempel är SMHI, som hänvisat till ett stadgande som säger att myndigheten, inom sitt verksamhetsområde, ska ”samarbeta med svenska myndigheter och med utländska organisationer inom och utom Europeiska unionen”.⁸⁷ I denna typ av stadganden finns inget som säger att principalen har haft för avsikt att ge agenten befogenhet att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Rent objektivt kan stadgandena heller inte anses uppfylla de krav som följer av regleringen i 10 kap. 2 § RF.

En annan typ av diffusa stadganden är de som säger att myndigheten har rätt att ägna sig åt tjänsteexport. Exempelvis har Skatteverket hänvisat till en paragraf som säger att myndigheten ”får bedriva tjänsteexport som är direkt förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde”.⁸⁸ Kemikalieinspektionen och Patent- och registreringsverket har hänvisat till likartade

⁸³ Se 7 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

⁸⁴ Se 14 b § förordningen (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

⁸⁵ För liknande exempel, se 14 § förordningen (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten; 4 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁸⁶ Se 12 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet.

⁸⁷ Se 5 § p. 7 förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut. För ytterligare ett exempel, se 1 och 2 §§ förordningen (2009:975) med instruktion för Vetenskapsrådet.

⁸⁸ Se 12 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

stadganden i sina respektive instruktioner.⁸⁹ Även om tjänsteexport kräver att myndigheten ingår avtal med motparter i andra länder nämns inget i stadgandena om att myndigheten skulle ha fått befogenhet att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Det är därför svårt att se att sådana stadganden skulle uppfylla kraven på delegation i 10 kap. 2 § RF.

Ett antal myndigheter har som sagt gjort en allmän hänvisning till sin instruktion, utan att ange någon särskild paragraf. I de fallen går det inte att veta med säkerhet vilka stadganden i instruktionen som myndigheten anser utgör bemyndigande. Vid en genomgång av instruktionerna kan man dock se att det i nästan samtliga fall saknas stadganden som talar om att myndigheten skulle ha rätt att ingå överenskommelser eller avtal. I de flesta fallen finns det bara stadganden som rör myndighetens internationella samarbete, och i vissa fall tjänsteexport.⁹⁰ Ett exempel på ett något tydligare stadgande, men där det ändå är oklart om det verkligen handlar om delegation av traktatmakt, återfinns i instruktionen för Post- och telestyrelsen. Där anges att myndigheten ska ”utreda behovet av och medverka vid tillkomsten av överenskommelser mellan Sverige och andra länder”.⁹¹ Att ”medverka vid tillkomsten” skulle kunna innebära att myndigheten själv har rätt att ingå överenskommelser. Men det skulle också kunna betyda att myndigheten ska medverka när regeringen ingår överenskommelser. Det är alltså tveksamt om denna typ av formulering lever upp till de högt ställda krav på bemyndiganden som 10 kap. 2 § RF ställer. Bland de myndigheter som har gjort en allmän hänvisning till sin instruktion är det endast i något enstaka fall som instruktionen uttryckligen anger att myndigheten får ingå vissa typer av internationella överenskommelser.⁹²

6.4.3 Övrigt

Förutom de två vanligast förekommande typerna av bemyndiganden – särskilda regeringsbeslut och myndigheternas instruktioner – har myndigheterna angett vissa andra typer. Det totala antalet poster där myndigheten har angett någon annan typ är 167. Av de 48 myndigheter som har rapporterat

⁸⁹ Se 5 a § förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen; 3 § förordningen (2007:1111) med instruktion för Patent- och registreringsverket.

⁹⁰ Se 15 § förordningen (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen; 4 § förordningen (2007:1175) med instruktion för Nationalmuseum; 2 § p. 8 förordningen (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd; 4 § förordningen (2007:1115) med instruktion för Rymdstyrelsen; 2 och 3 §§ förordningen (2007:1223) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

⁹¹ Se 7 § p. 1 förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen.

⁹² Se 4 a § förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

överenskommelser har 20 angett någon annan typ av bemyndigande för en eller flera överenskommelser.

I kategorin övrigt finns flera fall då en myndighet har angett att dess *regleringsbrev* för ett visst år innehåller ett bemyndigande. Detta gäller bland annat MSB, som har hänvisat till ett antal regleringsbrev. I vissa fall synes det vara i princip samma bemyndigande som sedan infördes i myndighetens instruktion, och som har beskrivits ovan.⁹³ Bemyndigandet är tydligt och det råder ingen tvekan om att det handlar om delegation av traktatmakt. Men i några fall görs bara allmänna hänvisningar till regleringsbrev, och det framgår inte att det finns något tydligt bemyndigande.⁹⁴ Ett annat exempel är Vetenskapsrådet, som har hänvisat till sina regleringsbrev i ett relativt stort antal fall. Inget av regleringsbreven innehåller något tydligt bemyndigande att ingå internationella överenskommelser, även om det i vissa fall anges att myndigheten ges rätt att besluta om medlemskap i ett antal europeiska konsortier.⁹⁵

Att en myndighet hänvisat till att bemyndigande finns i förordningen med dess instruktion är som sagt vanligt. Men ett flertal myndigheter har även hänvisat till att bemyndiganden finns i *andra förordningar*. Ett exempel är Kronofogdemyndigheten som hänvisat till 16 § förordningen (1990:320) om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Enligt stadgandet får myndigheten under vissa förutsättningar ingå överenskommelser om proceduren för bland annat utbyte av upplysningar och bistånd med indrivning. Ett annat exempel är Transportstyrelsen som hänvisat till 8 kap. 3 § vägtrafikförordningen (2019:382), där det framgår att myndigheten får ingå ”internationell överenskommelse som rör frågor om utbyte av information på elektronisk väg inom styrelsens kompetensområde”.⁹⁶ Ett tredje exempel är Riksgäldskontoret, som gjort en allmän hänvisning till förordningen (2015:1034) om resolution, och där det vid en närmare granskning framgår av 20 § att myndigheten får ingå vissa typer av internationella överenskommelser. Det som är gemensamt för de ovan beskrivna stadgandena är att de innehåller en tydlig delegation av

⁹³ Se regeringsbeslut 2015-12-17, Ju2015/09672/SSK; regeringsbeslut 2018-12-18, Ju2018/05238/LP.

⁹⁴ Se regeringsbeslut 2019-12-05, Ju2019/03959/LP; Ju2019/03767/SSK; regeringsbeslut 2020-12-03, Ju2020/04329.

⁹⁵ Se regeringsbeslut 2009-05-28, U2009/2604/F, U2009/204/SAM; regeringsbeslut 2012-11-29, U2011/7258/SAM, U2012/6597/F, U2012/6458/SAM; regeringsbeslut 2014-12-18, U2014/7268/SAM, U2014/7485/F; regeringsbeslut 2018-06-28, U2018/02975/F; regeringsbeslut 2019-12-11, U2019/03982/BS, U2019/03756/F, U2019/04238/F; regeringsbeslut 2020-06-25, U2020/00185/F, U2020/01913/F, U2020/03817/SAM; regeringsbeslut 2021-12-09, U2021/04624, U2021/04789.

⁹⁶ Transportstyrelsen har även hänvisat till 12 kap. 3 § luftfartsförordningen (2010:770), där det framgår att myndigheten har rätt att ingå vissa typer av överenskommelser rörande tillsyn över luftfartyg.

traktatmakt. Det råder ingen tvekan om att regeringen har haft för avsikt att ge myndigheten rätt att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser.

Det finns emellertid också hänvisningar till förordningar där det inte tydligt framgår att regeringen har haft för avsikt att delegera traktatmakt. Ett exempel är Jämställdhetsmyndigheten, som hänvisat till 17 § första stycket anslagsförordningen (2011:223). Stycket anger bland annat att en myndighet får beställa varor eller tjänster, men säger inget om att myndigheten skulle ha rätt att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Malmö universitet har gjort en allmän hänvisning till förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Förordningen ger universitetet rätt att bedriva uppdragsutbildning, men säger inget om internationella överenskommelser. Ett ytterligare exempel är Patent- och registreringsverket, som gjort en allmän hänvisning till förordningen (1978:218) om Patent- och registreringsverkets verksamhet som internationell myndighet enligt konventionen om patentsamarbete. Den kortfattade förordningen innehåller dock av allt att döma inte någon delegation av traktatmakt.

Slutligen ska nämnas att kategorin övrigt innehåller ett antal poster då myndigheten har angett att bemyndigandet finns i en *internationell rättsakt*. Exempelvis har Transportstyrelsen hänvisat till Artikel 8 i kommissionens förordning (EU) nr 1077/2012. Stadgandet handlar om samordning och samarbete rörande tillsyn över järnvägsföretag. Det anges bland annat att nationella myndigheter ska komma överens om vilken information som ska utbytas. Men det sägs ingenting om att myndigheterna skulle ha rätt att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Ett annat exempel är Sjöfartsverket som för en av sina överenskommelser har angett att bemyndigandet finns i Artikel 6 i Överenskommelse mellan Konungariket Sveriges regering och Förbundsrepubliken Tysklands regering om samarbete vid sjö- och flygräddning (SÖ 1995:10). Artikeln säger bland annat att ansvariga nationella myndigheter ska ”utarbeta och underteckna en operativ överenskommelse om samarbete för det praktiska genomförandet av denna överenskommelse”. Här är det i och för sig tydligt att myndigheterna ges i uppdrag att ingå en överenskommelse, och det finns ingen anledning att betvivla att det som avses är en folkrättsligt bindande överenskommelse. Samtidigt är det tveksamt om detta skulle kunna anses utgöra ett bemyndigande i grundlagens mening. En delegation enligt 10 kap. 2 § RF torde kräva en intern rättsakt som emanerar direkt från regeringen.⁹⁷

⁹⁷ Persson pekar på att bemyndiganden i internationella rättsakter skulle kunna vara oförenliga med den svenska dualistiska hållningen. Se Vilhelm Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete: förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*, 2005 s. 128.

7. Avslutning

I den här artikeln har jag studerat den möjlighet som den svenska grundlagen – i 10 kap. 2 § RF – ger regeringen att delegera traktatmakt till myndigheter. Syftet har varit att bidra med ny kunskap om bestämmelsens innehåll och tillämpning. För att uppnå syftet formulerades inledningsvis tre frågor: Vilka krav ställer grundlagen om regeringen vill delegera traktatmakt till myndigheter? Hur möjliggör den svenska rättsordningen kontroll över myndigheters utövande av traktatmakt? I vilken utsträckning, och på vilket sätt, har regeringen använt delegationsmöjligheten? Frågorna har besvarats löpande genom artikeln. Det här avslutande avsnittet innehåller en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna och några framåtblickande reflektioner.

Vad gäller bestämmelsens innehåll kan konstateras att det är ett kortfattat stadgande, och att förarbetena inte ger särskilt mycket ledning. Vissa slutsatser kan dock dras. Delegation tillåts till statliga, regionala och kommunala förvaltningsmyndigheter, men inte till domstolar och beslutande politiska församlingar. Förvaltningsmyndigheter får ges rätt att ingå alla typer av överenskommelser som regeringen får ingå på egen hand. Traktatmakt avseende överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan får emellertid inte delegeras. Bedömningen av vilka överenskommelser som kräver sådan medverkan är inte alltid lätt att göra. På samma sätt som att det kan finnas oklara gränser för vilka överenskommelser regeringen får ingå på egen hand kan det därför finnas oklara gränser för vilken traktatmakt som får delegeras till myndigheter. En delegation förutsätter dock alltid ett tydligt bemyndigande där det framgår att regeringen har gett myndigheten rätt att ingå en viss överenskommelse, eller en viss typ av överenskommelser. Sammanfattningsvis kan sägas att bestämmelsen ger regeringen ett stort utrymme att delegera traktatmakt till en stor mängd myndigheter, på det sätt som regeringen anser lämpligt.

Kontrollen över delegerad traktatmakt kan ske på flera sätt, *ex ante* eller *ex post*. Riksdagen, som utgör principal i förhållande till regeringen, har ett intresse av att kontrollera traktatmakten generellt, vilket inkluderar delegation av traktatmakt, och utövandet av delegerad traktatmakt. Och regeringen, som utgör principal i förhållande till myndigheterna, har ett intresse av att kontrollera utövandet av delegerad traktatmakt. Riksdagens kontroll sker huvudsakligen *ex post*, genom KU:s granskningar. Och när 1974 års RF trädde i kraft var regeringens huvudsakliga kontrollmöjlighet den som anges i nuvarande 10 kap. 13 §, nämligen statliga myndigheters skyldighet att informera UD om frågor av betydelse för förhållandet till andra stater och till mellanfolkliga organisationer. Eftersom sådan information ska lämnas i god tid handlar det till stor del om kontroll *ex ante*. Som noterats ovan konsta-

terade KU emellertid i slutet av 1980-talet att det fanns brister i regeringens kontroll, vilket försvårade riksdagens kontroll. I början av 1990-talet införde regeringen därför ett formellt krav på myndigheter att rapportera överenskommelser i kraft, vilket skulle ge både riksdagen och regeringen bättre möjligheter att utöva kontroll *ex post*. KU har dock vid upprepade tillfällen härefter konstaterat brister i myndigheternas rapporteringar, och Regeringskansliet synes fortfarande inte vidta några särskilda åtgärder för att följa upp eventuella brister i rapporteringen.

Vad gäller tillämpningen av delegationsregeln har undersökningen baserats på den rapportering till UD som myndigheterna gjort 2022. När myndigheterna har angett vilka överenskommelser de har ingått och som är i kraft, och vilka bemyndiganden de har haft, handlar det alltså om vad myndigheterna själva har ansett utgöra överenskommelser och bemyndiganden. Men med detta sagt kan konstateras att antalet rapporterade överenskommelser är stort (2 294). Här ska emellertid noteras att en myndighet – Sida – står för nästan hälften av överenskommelserna (1 000). Antalet myndigheter som har rapporterat är också förhållandevis stort (48). Det finns inga regionala eller kommunala förvaltningsmyndigheter som har rapporterat. Nästan alla myndigheter som har rapporterat tillhör gruppen statliga förvaltningsmyndigheter (47). I den gruppen har nästan en femtedel av det totala antalet myndigheter (251) rapporterat. En av de myndigheter som har rapporterat ingår i gruppen statliga affärsverk.

Undersökningen visar dock också att myndigheternas rapportering fortfarande präglas av osäkerhet och brister. Av underlaget framgår att många myndigheter inte riktigt vet om de ska rapportera, och i så fall vad de ska rapportera. Det finns exempelvis myndigheter som har rapporterat överenskommelser, men samtidigt angett att de inte anser att överenskommelserna är folkrättsligt bindande. Flera myndigheter har bett UD om vägledning. Förutom denna osäkerhet finns en hel del andra brister i rapporteringen. Ett flertal förteckningar har lämnats för sent, och i många förteckningar saknas uppgifter, bland annat centrala uppgifter om vilka bemyndiganden som har funnits.

Vidare kan konstateras att de bemyndiganden som har rapporterats har olika form. I vissa fall finns de i myndigheters regleringsbrev, eller i förordningar som reglerar specifika frågor. Men de vanligaste typerna är de som finns i särskilda regeringsbeslut och i myndigheternas instruktioner. Regeringsbeslutens hela syfte är att bemyndiga myndigheter att ingå överenskommelser. Det råder därför vanligtvis inget tvivel om att regeringen har haft för avsikt att delegera traktatmakt, och att besluten utgör den typ av tydliga bemyndiganden som krävs enligt 10 kap. 2 § RF. I vissa fall inkluderar beslutet ett bemyndigande att både förhandla och ingå en överenskommelse. Här

kan det variera hur stort handlingsutrymme agenten får. I vissa fall fattas två separata beslut, ett där myndigheten bemyndigas att förhandla en överenskommelse, och ett där myndigheten bemyndigas att ingå överenskommelsen. Det sistnämnda beslutet inkluderar då ofta ett utkast, och anger att myndigheten får ingå en överenskommelse som i huvudsak stämmer överens med utkastet. Formellt sett är agentens handlingsutrymme här mycket snävt. Samtidigt är det normalt sett myndigheten som har ansvarat för att förhandla fram utkastet, och i den processen kan det ha funnits ett betydligt större utrymme.

I de fall då myndigheter angett att bemyndiganden finns i deras instruktioner ser det väldigt olika ut vad instruktionerna faktiskt säger. Vissa instruktioner innehåller formuleringar som utgör lika tydliga bemyndiganden som de som finns i de särskilda regeringsbesluten. Även här kan agentens handlingsutrymme variera. Fast i många fall är formuleringarna betydligt mer diffusa. Instruktionen kan på olika sätt uttrycka att myndigheten ska, eller får, ägna sig åt internationellt samarbete. Men det sägs inget om att myndigheten har rätt att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. I sådana instruktioner går inte att utläsa att det skulle ha funnits en avsikt från regeringen att delegera traktatmakt. Och stadgandena kan inte anses utgöra den typ av tydliga bemyndiganden som krävs enligt 10 kap. 2 § RF.

Svaren på de frågor som ställts i den här artikeln ger som sagt anledning till några framåtblickande reflektioner. Som beskrivits inledningsvis har vi ett nytt globalt landskap, där stater i allt högre utsträckning företräds av andra aktörer än regeringar, ofta olika typer av expertmyndigheter. Internationella samarbeten involverar komplexa frågor inom en mängd olika områden, och sådana frågor kan många gånger lösas på ett effektivt sätt genom direktkontakter mellan myndigheter. Samtidigt kan det finnas risker med att ge myndigheter för stora befogenheter. 10 kap. 2 § RF möjliggör för den svenska regeringen att ge myndigheter ett extra stort handlingsutrymme på det internationella planet, genom delegation av traktatmakt. Det rör sig dock om en mycket betydelsefull typ av befogenhet, där de normer som skapas binder Sverige som stat. Som vi har kunnat se i den här artikeln används delegationsregeln redan idag i hög utsträckning. Ett rimligt antagande är att regeln kan komma att få än större betydelse i framtiden.

Mot bakgrund av detta finns det skäl att fundera över hur regeln tillämpas, och hur kontroll över delegerad traktatmakt utövas. Som nämnts ovan finns från myndigheternas sida en osäkerhet kring vad som utgör folkrättsligt bindande överenskommelser, och vad som utgör bemyndiganden att utöva traktatmakt. Detta leder till svårigheter för myndigheterna att agera och att uppfylla rapporteringskyldigheten. Efter den genomgång som har gjorts i den här artikeln får man också intrycket att regeringen hittills inte har tagit något riktigt helhetsgrepp över hur traktatmakt delegeras. I de särskilda

regeringsbesluten finns en hög grad av tydlighet. Men i de fall då myndigheter angett att bemyndiganden finns på andra ställen råder ofta stor oklarhet. Många myndigheter har hänvisat till regleringsbrev, instruktioner, och andra förordningar som reglerar specifika frågor. I vissa fall är det uppenbart att det inte handlar om bemyndiganden. I andra fall är det otydligt vad regeringens avsikt har varit. De fall då det är tydligast att det handlar om ett korrekt bemyndigande är de fall då stadgandet anger de begränsningar som finns i 10 kap. 2 § RF, nämligen att myndigheten inte får ingå överenskommelser som kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Det skulle underlätta för myndigheterna om regeringen tydligt kommunicerade vilka former bemyndiganden kan ha. En möjlig lösning på den ovan beskrivna osäkerhetsproblematiken vore om regeringen regelmässigt inkluderade en direkt hänvisning till 10 kap. 2 § RF – på sätt som görs i vissa av de särskilda regleringsbesluten – oavsett om bemyndigandet finns i ett regleringsbrev, en instruktion, eller någon annan förordning. På så sätt skulle myndigheterna, och deras utländska motparter, alltid kunna känna sig säkra på när det finns en befogenhet att ingå folkrättsligt bindande överenskommelser. Det skulle även bli tydligare för myndigheterna vad som ska tas upp i den årliga rapporteringen till UD.

När det slutligen gäller kontrollen över delegerad traktatmakt är myndigheternas rapporteringsskyldighet central. Det är framför allt genom rapporteringen som riksdagen har möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning regeringen har använt delegationsregeln. Det är också genom rapporteringen som riksdagen och regeringen har möjlighet att kontrollera vilka nya folkrättsliga normer som myndigheterna är med och skapar, att det har funnits korrekta bemyndiganden, och att myndigheterna har hållit sig inom ramen för bemyndigandena. Som beskrivits ovan finns det i nuläget brister i rapporteringen. Det är dock rimligt att anta att kvaliteten i rapporteringen skulle öka om myndigheterna kände sig säkrare på vad som utgör bemyndiganden. Samtidigt verkar regeringen inte genomföra någon särskild kontroll rörande rapporteringen, förutom att ta emot myndigheternas förteckningar. Det vill säga, även om rapporteringen möjliggör kontroll, synes inte någon systematisk aktiv kontroll utföras. Här finns säkert anledning att utveckla rutinerna, så att den kontrollmöjlighet regeringen själv har skapat används i högre utsträckning. Detta skulle också ligga i linje med de uttalanden som KU tidigare har gjort.