

Domstolsväsendets anpassning till EES och EG¹

Av kanslirådet OLLE ABRAHAMSSON

Ett medlemskap i EG innebär att en stor del av EG:s samlade regelverk blir tillämplig i de nya medlemsländerna och kan åberopas inför de nationella domstolarna. Detta gäller i första hand EG:s förordningar. Den återstående delen av regelmassan — i huvudsak EG:s direktiv — kommer också att bli gällande i de nya medlemsstaterna, dock vanligtvis först sedan bestämmelserna blivit införlivade i de nationella regelsystemen genom inhemska lagstiftningsåtgärder.

Det EG-rättsliga regelverk som sålunda skall övertas skiljer sig i viktiga avseenden från de lagar som våra domstolar nu tillämpar. En grundläggande skillnad är att EG-reglerna alltid har *företråde* framför vanliga nationella regler. Vidare är EG-rätten i stora delar *direkt tillämplig* i medlemsstaterna. En annan egenskap hos EG-rätten är att den också kan ha *direkt effekt*, vilket innebär att en rättsregel får åberopas av enskilda trots att regeln till synes riktar sig mot medlemsstaterna och oberoende av om regeln blivit införlivad i den nationella rättsordningen eller inte. Till detta kommer att EG-domstolen i Luxemburg har exklusiv rätt att uttolka EG-rätten. I artikel 177 i Romfördraget finns inskrivet att medlemsstaternas nationella domstolar kan och i vissa fall är skyldiga att begära förhandsavgöranden från EG-domstolen. Ett sådant förhandsavgörande blir bindande för den nationella domstolen.

Det är alltså tydligt att ett medlemskap i EG kommer att ställa de svenska domstolarna och den svenska domarkåren inför en ny situation. Men redan EES-avtalet fordrar ett nytänkande från domstolarnas sida. För domstolarna innebär EES-avtalet sannolikt en större förändring än vad en övergång från EES till medlemskap kommer att innebära. Vad som tillkommer vid medlemskap utöver en volymökning av regelmassan är i huvudsak endast de båda principerna om EG-rättens direkta tillämplighet och om dess absoluta företråde framför konkurrerande nationella regler. Så länge EES-avtalet utgör ram för samarbetet kommer rent nationella bestäm-

¹ Finländska riksdagens lagutskott besökte i september 1993 Justitiedepartementet. I samband härmed höll artikelförfattaren ett anförande, som här återges i något omarbetad version.

melter fortfarande att gälla framför sådana EG-regler som införlivats i svensk rätt genom bestämmelser av lägre normstatus.

Ansvar för att det svenska rättsväsendet klarar den förestående omställningen vilar naturligtvis i första hand på domarna själva.

Justitiedepartementet har dock ett övergripande ansvar för domarkårens kompetens. Departementet måste också tillse att domstolsväsendet är så organiserat att det står rustat att hantera den nya situationen. Vidare har departementet — tillsammans med Domstolsverket — en uppgift när det gäller utbildning och information på domstolssidan. Domstolspersonalen måste bland annat få upplysning om hur man får tillgång till relevanta regeltexter, domstolsavgöranden och litteratur om EG-rätten.

Vilka förändringar kommer en svensk domare mera konkret att ställas inför den dag då EES-avtalet börjar gälla?

Till en början måste den svenske domaren kunna *avgöra om en svensk författning är en EES-bestämmelse eller inte*. Han måste alltså kunna bedöma om bestämmelsen har införts i svensk lagstiftning till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet eller om bestämmelsen har en annan bakgrund.

Denna åtskillnad är väsentlig eftersom svenska domstolar genom EES-avtalet blir skyldiga att beakta EG-domstolens praxis beträffande motsvarande bestämmelser i EG-rätten. Formellt sett gäller det bara EG-domstolens domar före den 2 maj 1992. Men eftersom EES-avtalet syftar till och flerstädes framhåller vikten av enhetlig rättsbildning inom hela EES-området kan en svensk domstol ha anledning att ta hänsyn även till senare domar. Rättsligt stöd för ett sådant hänsynstagande kan sökas i det förhållandet att EES-avtalets centrala bestämmelser genom EES-lagen blir gällande i Sverige som svensk lag. I EES-propositionen har föredragande statsrådet i linje härmed uttalat att domstolarna bör vara oförhindrade att beakta också senare EG-domstolspraxis. Riksdagen har dessutom framhållit att det är angeläget att de svenska domstolarna vid tillämpningen av EES-reglerna följer utvecklingen av EG-domstolens praxis på de områden som EES-avtalet omfattar (bet. 1992/93: EU1, s. 172).

För att en domstol skall kunna fullgöra sin skyldighet att beakta EG-domstolens praxis måste den naturligtvis kunna *läsa och på rätt sätt tolka EG-domstolens domar*. Dessa domar kan för övrigt redan i dag vara av intresse i Sverige när det gäller produktskador, konsumentkrediter och andra områden där en harmonisering med EG-rätten redan kommit till stånd. Riksdagen har uttalat att frågan om en översättning av relevanta domar av EG-domstolen brådskar och att hela det regelverk — inklusive domstolspraxis — som genom

EES-avtalet införlivas i svensk rätt snarast måste bli tillgängligt för domstolarna. Utrikesdepartementet ger inom kort ut ett urval på cirka 170 domar i sammanfattning på svenska. Detta till trots kommer det att finnas ett stort antal relevanta domar som inte är översatta till svenska ens i sammanfattning. Det innebär att även domarnas språkkunskaper kommer att sättas på prov. Vid ett medlemskap kommer EG att ta över ansvaret för att domarna översätts till svenska och kostnaden kommer då att belasta EG:s budget.

Domarna måste vidare *vara uppmärksamma på principen om EES-reglernas företrädesrätt*. EES-avtalet — eller närmare bestämt 5 § i EES-lagen — innebär att en lagregel, som tillkommit för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt avtalet, i händelse av normkonflikt skall ha företräde gentemot eventuella konkurrerande vanliga svenska lagbestämmelser. Det gäller även om den konkurrerande bestämmelsen skulle ha utfärdats senare än den EES-relaterade regeln. För att underlätta bedömningen av om en ny författning har tillkommit till uppfyllande av EES-avtalet har regeringen förklarat att ett eventuellt EG-ursprung om möjligt bör anges i den svenska författningstexten och att det under alla förhållanden bör finnas en not i Svensk författningssamling som, direkt eller via riksdagstrycket, hänvisar till den bakomliggande EG-rättsakten. Också de statliga myndigheterna är anbefallda att använda en motsvarande notapparat när de utfärdar myndighetsföreskrifter och liknande. Notupplysningarna behövs egentligen bara vid lagstiftning som innebär en anpassning till EG:s direktiv. Vid inkorporering av EG:s förordningar finns förordningen normalt sett med som en bilaga till den svenska författningen, varför det knappast kan uppkomma något missförstånd i det fallet.

Ett annat krav som kommer att ställas på en svensk domare redan genom EES-avtalet är att kunna *bedöma om en rättstvist berör tolkningen av en EG-bestämmelse som har sin motsvarighet i EES-avtalet*. I så fall har den svenske domaren att ta ställning till om han skall utnyttja möjligheten att begära ett rådgivande yttrande från den nyinrättade EFTA-domstolen i Genève. Av EFTA-staterna är det bara Österrike som har begränsat denna möjlighet till landets högsta rättsinstanser. I Sverige kommer även underinstanserna att kunna begära rådgivande yttranden, och det redan från den första dagen efter EES-avtalets ikraftträdande. Som framgår är dessa yttranden av rådgivande natur. EG-domstolens förhandsavgöranden är däremot bindande.

En svensk domare måste vidare kunna *formulera EG-rättsliga problem* på ett korrekt sätt. Han måste lära sig att känna igen åtminstone de mest frekventa EG-rättsliga frågeställningarna. Det förutsät-

ter en viss förtrogenhet med EG:s regelsystem. Det enklaste sättet att få en sådan förtrogenhet är att studera den EG-rättsliga litteraturen, vilken domaren i vissa fall kan bli tvungen att tillgodogöra sig på ett utländskt språk. Domaren får också räkna med att parterna kan komma att åberopa eller i vart fall hänföra sig till utländska nationella rättsfall som rör EG-rättsliga spörsmål. Man får i detta sammanhang inte heller underskatta det problem som ligger i att det EG- och EES-rättsliga regelverket i sig kan vara ganska svåröverskådligt, eftersom det till stor del bygger på rättsakter som ändrats och utvecklats i olika omgångar under årens lopp.

Det nu sagda — framförallt kraven på EG-rättens, eller noga taget EES-rättens, företräde och på enhetlig tolkning — innebär att vad man kan kalla domarnas normkontroll får ökad betydelse. Domstolarna får en skyldighet att ge rättsskydd även *mot* åtgärder som vidtas av den nationella lagstiftaren. De i Sverige sedan länge tillämpade lagtolkningsmetoderna, där förarbetsuttalanden spelar en stor roll, måste modifieras på de rättsområden som EES-avtalet — och vid medlemskap anslutningsfördraget — omfattar. Utrymmet för den hittills vanliga typen av instruerande motivuttalanden kommer att minska i ny svensk lagstiftning på dessa områden. Redan avsaknaden av sådana motivuttalanden gör att domarna blir tvungna att tillägna sig en annan lagtolkningsmetod, vid vilken lagtexten får tolkas mindre i skenet av auktoritativa uttalanden från regering och riksdag och mera i ljuset av EG:s grundfördrag, den ifrågavarande rättsakten med tillhörande ingress samt EG- respektive EFTA-domstolens praxis. Man kan härvid inte heller bortse från betydelsen av den EG-rättsliga doktrinen.

Något förbud mot att förse EES-relaterade svenska lagregler med motivuttalanden finns inte. Även i fortsättningen kan det naturligtvis finnas behov av att göra sådana uttalanden till ledning för rättstillämpningen, och regering och riksdag är då oförhindrade härtill. En viktig skillnad jämfört med tidigare blir emellertid att sådana uttalanden inte får beaktas av domstolarna i den mån uttalandena står i strid mot EG-domstolens praxis. Man skulle kunna säga att motivuttalanden som går in på EG-rättsliga tolkningsfrågor närmast bör ses som förhoppningsvis väl underbyggda förmodanden från lagstiftarens sida om hur en fråga kan komma att bedömas av EG-domstolen. Det säger sig självt att lagstiftaren bör vara försiktig med uttalanden av mera spekulativ karaktär. Däremot kan en större utförlighet vara motiverad när det gäller att redovisa inom EG-rätten redan utvecklade tolkningsprinciper, t. ex. i samband med att det i en proposition

ges en förklaring till varför en viss föreslagen svensk lagregel stämmer överens med en bakomliggande regel i ett EG-direktiv.

Sammantaget innebär, som förut nämnts, EG-reglernas företrädesrätt liksom även systemet med enhetlig tillämpning och tolkning av EG-reglerna att domstolarna kommer att spela en annan roll än hittills och att kraven på dem kommer att öka. Det finns å andra sidan inte någon anledning att överdramatisera EG-rättens påverkan på rättstillämpningen. Vid det nyligen avhållna Nordiska Juristmötet i Köpenhamn höll lagstiftningsrådet Niilo Jääskinen ett uppmärksammat inledningsanförande om EG-rättens inverkan på lagstiftningsmetodik och rättstillämpning i Norden. Jääskinen's huvudtes var att de nordiska domstolarna inte skulle få några stora problem med att rent faktiskt tillämpa principerna om EG-rättens företräde och direkta verkan. Däremot trodde han att domstolarna inte gärna skulle vilja öppet erkänna att en nationell lagbestämelse står i konflikt med EG-rätten och därför inte får tillämpas. Men alltefter som tiden går, menade Jääskinen, kommer domstolarna att vänja sig vid tanken att den nationella lagstiftaren har en begränsad auktoritet. Möjligheten att inta en friare hållning till landets egna lagar skulle då få allmänt genomslag i rättstillämpningen. Jääskinen's anförande bemöttes med instämmanden från flera håll på juristmötet.

Det finns ingen anledning betvivla att den svenska domarkåren kommer att klara de nya krav som den nu ställs inför. En förutsättning är dock att domarna får tillräcklig och rätt information inte minst om hur man får tillgång till de nya rättskällorna. Det svenska rättsväsendet skall i varje fall inte behöva tillämpa EG-rätten på ett mindre kompetent sätt än vad som är fallet i de länder som nu är medlemmar i EG. Domstolarnas hantering av gemenskapsrätten i medlemsländerna är för övrigt långt ifrån alltid invändningsfri. I alla medlemsstater, inte minst i Frankrike och Tyskland, finns det domare som endast motvilligt resonerar i termer av gemenskapsrätt. Det är också känt att domstolarna i vissa medlemsstater är mindre benägna än i andra att begära förhandsavgöranden av EG-domstolen.

Lord Slynn of Hadley, som varit domare i EG-domstolen och som har en ansenlig auktoritet på EG-rättens område, var nyligen i Stockholm och talade om kvalifikationskraven på de nationella domstolarna. Hans uppfattning var att kandidatländernas domstolar kommer att klara övergången till EG-rätten bra, på samma sätt som han menade att den engelska domarkåren förvånansvärt väl klarade den omställningen. Enligt hans uppfattning är det två förutsättningar som måste vara för handen: de nationella domarna

måste dels ha en positiv attityd till EG-rätten, dels lära sig att känna igen sådana frågeställningar där EG-rätten är involverad.

Däremot har, menade Lord Slynn, domarnas kunskaper i de materiella gemenskapsreglerna underordnad betydelse, utom på vissa områden. Han pekade ut fyra sådana områden: diskriminering inom arbetslivet, den fria rörligheten på varuområdet (Romfördragets artikel 30 och den s. k. Cassis de Dijon-principen), miljöfrågor samt upphävandet av restriktioner för tjänstehandeln, särskilt på telekommunikationsområdet.

Lord Slynns uttalande bekräftar vad vi sedan en tid haft klart för oss, nämligen att förvaltningsdomstolarna och specialdomstolarna kommer att få tillämpa EG-rätten mera frekvent än de allmänna domstolarna. Det räcker med att kasta en blick på omslagen till de hittills utgivna banden med övertagen sekundärrätt för att konstatera att så är fallet. Där handlar det till övervägande del om social trygghet, erkännande av yrkesbehörighet, arbetsrätt, jämställdhet, etableringsrätt och liknande, för att inte tala om alla tekniska föreskrifter och rent merkantila bestämmelser. Det handlar däremot inte alls eller mycket lite om exempelvis familjerätt, fastighetsrätt, obeståndsrätt, straffrätt eller allmän avtalsrätt. Vi talar nu om EES-avtalet, men mönstret ändras knappast vid ett kommande medlemskap.

Det är svårt att förutse vilka de EG-rättsliga måltyper är som kommer att bli mest vanliga vid förvaltningsdomstolarna. Men tillståndsärenden av olika slag kommer antagligen att bli förhållandevis vanliga. Detsamma kommer nog att gälla inom socialförsäkringsområdet. Exempelvis kan migrerande arbetare hävda att de är utsatta för otillåten diskriminering om de inte får samma sociala och skattemässiga förmåner som svenska arbetare. Man får också räkna med att förelägganden om viten för brott mot näringsrättsliga och andra bestämmelser kan ha EG-rättsliga implikationer.

För de allmänna domstolarnas del kan EG-rättsliga frågeställningar aktualiseras t. ex. i konsumenträttsliga, upphovsrättsliga och bolagsrättsliga tvister. På just bolagsrättens område har EFTA-sidan dock medgivits en tvåårig övergångstid när det gäller anpassningen till EG:s rättsakter. Men de kanske vanligaste frågorna med EG-rättslig relevans kan väntas uppkomma inom specialstraffrätten. Svenska straff- eller skadeståndssanktionerade bestämmelser i yrkestrafiklagen, lagen om handel med drycker, varusmuggningslagen eller försäkringsrörelselagen, för att ta några exempel på måfå, kan ibland tänkas stå i konflikt med EES-avtalets principer om icke-diskriminering och fri rörlighet för varor och tjänster. De svenska sanktionsbestämmelserna får i så fall inte tillämpas. Svenska dom-

stolar får inte heller medverka till att tvångsvis genomdriva avtalsbestämmelser som är förbjudna enligt t. ex. konkurrensreglerna i EES-avtalet.

Det sagda ger en antydning om att EG-rättsliga frågeställningar på ett eller annat sätt kan få relevans i ett brett spektrum av mål- och ärendetyper vid de svenska domstolarna. Hur ofta detta kommer att ske är däremot svårare att svara på. Det är t. ex. inte alls säkert att EG-rätten oftare får betydelse i stora och komplicerade mål än i mål av enklare beskaffenhet. Om man bläddrar i årgångar av EG-domstolens avgöranden slås man av hur vanligt det är att viktiga rättsprinciper har bekräftats eller utvecklats av domstolen i till synes bagatellartade rättstvister. Det vill alltså till att domarna i fortsättningen har ögon och öron för de EG-rättsliga implikationer som kan finnas inbyggda i den löpande mål- och ärendehantering- en. Minst lika viktigt är att domarna har så goda kunskaper att de kan bortse från irrelevanta hänvisningar till EG-rätten som parterna kan komma att framföra. När de EG-rättsliga problemen väl är identifierade gäller det sedan att också kunna lösa dem på ett korrekt sätt. Allt detta är en svår och krävande men inte övermäktig uppgift för den svenska domarkåren.