

Det nordiska lagstiftnings­samarbetets framtid i ett EU-perspektiv

Av rättschefen OLLE ABRAHAMSSON

I artikeln, som bygger på författarens bidrag till ett av Nordiska rådet & Ministerrådet anordnat seminarium i Stockholm den 21 och 22 september 2000, hävdas att det nordiska lagstiftnings­samarbetet bör ha framtiden för sig oavsett att de nordiska länderna numera på olika sätt är länkade till EU men att samarbetet i så fall måste få en delvis annan inriktning än tidigare. De största vinsterna med ett fortsatt nordiskt samarbete står enligt författaren att vinna under den fas då av EU beslutade regler skall genomföras i nationell lagstiftning.

Allmänna förutsättningar

Den första fråga man har att ställa sig beträffande det nordiska lagstiftnings­samarbetets framtid är om detta samarbete överhuvud taget har någon tid att se fram emot. Frågan är berättigad eftersom samarbetet inom EU blir alltmer dominerande och tidskrävande och ständigt lägger under sig nya områden av lagstiftningen. Ändå vore det orimligt att inte tro på ett fortsatt meningsfullt samarbete mellan de nordiska länderna. Grunden för denna övertygelse är den unika värdegemenskap som finns mellan dessa länder.

Europeiska unionen är egentligen inte grundad på någon värdegemenskap, även om vi ofta får höra motsatsen bedyras, senast när det gällde de nu avskaffade sanktionerna mot Österrike. EU är en rättslig gemenskap och utgör som sådan en stor sammanhållande kraft, men utvecklingen inom EU går inte entydigt i riktning mot en konsolidering av en gemensam värdegrund. I den pågående regeringskonferensen har det exempelvis visat sig att det finns en djupgående motsättning mellan medlemsstaterna om det eventuella behovet av att öka möjligheterna till så kallad flexibel integration, på så sätt att ett antal medlemsstater skall ha rätt, även på utrikespolitikens område, att mot andra medlemsstaters vilja och med ianspråktagande av de gemensamma institutionerna få bedriva sin egen politik, annorlunda än den som gäller för EU som helhet. Att det råder splittring i denna oerhört centrala fråga är knappast tecken på någon mer djupgående värdegemenskap inom EU.

Det nordiska samarbetet bygger i stället på en grundval av språk-, kultur- och värdegemenskapen mellan de fem länderna. Denna gemenskap har djupa historiska rötter. Ett vittnesbörd om att den var en realitet redan under den tidigare medeltiden är den äldre västgötalagens straffbestämmelser för mandråp. Danskar och norrmän skulle

bötas med nio marker, men ”varder söderman dräpt eller engelsker man” så kunde dråparen tillgodoräkna sig en väsentlig straffreduktion.¹

Gemenskap mellan grannländer förekommer på många håll i världen. Det anmärkningsvärda med den nordiska gemenskapen är att den har en *folklig* förankring som är unik när det gäller förhållandet mellan ett så stort antal självständiga stater. Den innebär bland annat en långtgående samsyn i den essentiella frågan om vad som är samhällets roll och uppgift. Den gemensamma grunduppfattningen kan enklast sammanfattas så att statens uppgift inte bara är att garantera medborgarna fred och frihet utan att också ta ansvar för deras välbefinnande och trygghet.

De nordiska staterna har under 1900-talet i politiskt avseende gått olika vägar. Detta har inte hindrat att den folkliga samhörighetskänslan bevarats orubbat stark. De beslut som tidigt togs om en nordisk passunion och en gemensam nordisk arbetsmarknad har vidmakthållit och förstärkt den känslan. När vi besöker våra nordiska grannländer får vi ingen egentlig upplevelse av att vi befinner oss utomlands. Vi har svårt att betrakta medborgarna i de andra nordiska länderna som utlänningar annat än i en rent formell mening. Och när vi efter resor i Europa och världen anländer till ett nordiskt land annat än vårt eget får vi, de uppenbara olikheterna mellan länderna till trots, en känslomässig förnimmelse av att ha återvänt hem.

Här i Norden är vi alltså lyckliga nog att aldrig ha behövt fundera närmare på vad det är som håller oss samman. Värdegemenskapen har vi haft från början, närmast som en självklarhet, och den har inte försvagats det minsta av sådant som världs- och inbördeskrig, självständighetsförklaringar, språkstrider och annat som inträffat bara under det senaste seklet. Med den värdegemenskapen som grund har vi efterhand utvecklat ett lagstiftningsarbete, inte som i unionen på grund av yttre och inre nödtvång, utan därför att det har verkat praktiskt och naturligt att på det sättet underlätta tillvaron, så nära vänner emellan.

Här står vi nu och tvingas konstatera att det inte går att fortsätta på samma sätt som förut. EU- och EES-medlemskapet har fört med sig nya spelregler, men det har naturligtvis inte ändrat de nordiska folkens uppfattning om varandra. Värdegemenskapen finns kvar och är lika stark som förut, men det samarbete som vi alla vill skall fortsätta måste länkas i andra banor.

EU har förändrat villkoren för det nordiska lagstiftningsarbetet

Ett nordiskt samarbetsprogram för lagstiftningsfrågor antogs år 1996. Det kompletteras av årliga handlingsplaner för särskilda områden. Vid ett nordiskt justitieministermöte i juni 1999 antogs en handlingsplan, som innehåller flera nya initiativ och beskriver redan pågående

¹ Manhelgdsbalken 5:6.

samarbete på ett stort antal rättsområden. I handlingsplanen anges också att när arbete pågår med en rättsakt i EU, lämpligt samråd skall ske, varvid bör diskuteras hur de nordiska ståndpunkterna skall samordnas. När en rättsakt har antagits skall, enligt handlingsplanen, samarbete ske i lämpliga former på genomförandestadiet.

Redan denna handlingsplan visar att det nordiska lagstiftningssamarbetet är omfattande och fortfarande förmår att inmuta nya områden. Trots detta och trots de goda ambitioner som finns på de flesta håll varken kan eller bör det förnekas att intresset för nordiskt lagstiftningssamarbete av traditionellt slag under det senaste årtiondet inte varit vad man ursprungligen räknat med. Orsaken är lätt att finna. EU- och EES-samarbetet har högre prioritet och kräver en stor del av tillgängliga resurser. Det gemensamma beslutsfattandet inom EU och EES krymper alltmer utrymmet för avvikande nationell regelgivning och därmed också för specifikt nordiska lösningar. Fokuseringen på det europeiska samarbetet och influenserna från detta har medfört att det nordiska lagstiftningssamarbetet begränsats också på områden där EU:s institutioner i princip inte har någon behörighet. Denna utveckling märks inte minst inom privaträtten, som alltsedan begynnelsen har utgjort kärnan i det nordiska lagstiftningssamarbetet.

Nya banor

Även den mest hängivne förespråkare för ett fortsatt lagstiftningssamarbete mellan de nordiska länderna måste erkänna att en återgång till det gamla inte är möjlig. Den europeiska integrationen är här för att stanna och omfattar alla våra fem länder. Om samarbetet skall kunna fortgå och utvecklas måste det alltså söka sig nya banor. De stora och till Norden avgränsade projektens tid är förbi, och andra mål måste därför sättas för samarbetet. Också formerna för samarbetet behöver förnyas, och det redan av det skälet att en stor del av de i lagstiftningsprocessen deltagande tjänstemännens tid numera ägnas åt förhandlingsarbete i EU.

En förutsättning för att det nordiska lagstiftningssamarbetet skall kunna vidmakthållas och utvecklas är förmodligen att det mer än tidigare inriktas på områden där samarbetet kan ge de nordiska länderna kollektiva fördelar i EU- och EES-arbetet. Det förutsätter att det för varje sådant område noga prövas om det finns en nordisk samsyn som gör samarbetet meningsfullt. Om den förutsättningen saknas i en viss fråga innebär samarbetet endast en förlust av tid, som bättre kan användas bland annat till att i de specifika frågorna söka stöd och samverka med andra europeiska länder.

En annan utgångspunkt för arbetet i framtiden är att det nordiska samarbetets särskilda kännetecken, nämligen en icke-formalistisk arbetsmetod samt ett öppen hjärtigt och förtroendefullt umgänge mellan tjänstemän snarare än mellan politiker, bör tas till vara mer än vad som hittills skett. Många är de svenska regeringstjänstemän som vitt-

nat om den lättnad de ofta känt när de fått lämna förhandlingarna i Bryssel, Strasbourg eller Haag, styrda av tålmodsprövande regler och dolda koder, och för en stund ägna sig åt avspänd men givande diskussion i en nordisk krets. Den vana och förkärlek för ett icke-formalistiskt arbets- och umgängessätt som är ett med den nordiska juristraditionen bör också göra det möjligt att med enkla medel göra de befintliga samarbetsformerna mer effektiva. Det kan exempelvis gälla sådana föga märkvärdiga men nyttiga åtgärder som att skapa fasta rutiner kring listor med lagstiftningsprojekt, att fortlöpande lämna upplysningar om var i departementen en viss lagstiftningsfråga ligger och att inrätta en ordning för kunskapsförmedling rörande vem eller vilka som ansvarar för frågorna på tjänstemannaplanet.

Samarbetet måste bedrivas på något olika sätt beroende på i vilken fas ett EU-relaterat lagstiftningsprojekt befinner sig. Ett försök till systematisering skulle kunna ge följande utfall, varvid bör ihågkommas att de olika faserna många gånger går i varandra.

- 1) Fasen innan ett lagstiftningsprojekt ännu har satt igång.
- 2) Själva lagstiftningsfasen inom EU.
- 3) Genomförandefasen, då direktiv eller rambeslut skall införlivas med den nationella lagstiftningen eller då nationella tillämpningsföreskrifter skall antas för att ge effekt åt EG-förordningar. Det är förmodligen här som de största vinsterna av ett nordiskt samarbete står att vinna.
- 4) Den fas då det nationella genomförandet är avslutat och det visar sig att lagstiftningen leder till tillämpningssvårigheter.

Samarbete inför och under lagstiftningsprocessen i EU

Det är naturligt och ständigt förekommande att medlemsstater i EU som har liknande synpunkter och gemensamma intressen rörande en viss rättsbildning på gemenskapsnivå eller i tredjepelarsamarbetet sluter sig samman och bildar mer eller mindre löst samverkande förhandlingskoalitioner. Sådant sker i allmänhet fråga för fråga och i olika landskonstellationer. Något fast, organiserat samarbete av detta slag mellan stater i EU-kretsen förekommer knappast. Däremot är det självfallet så att länder som står varandra nära har ett mer frekvent och djupgående samarbete än andra länder. BeNeLux-länderna har av tradition ett sådant samarbete, som också är erkänt i EG-fördraget.² Tillsammans med Tyskland och Italien bildar dessa länder ofta gemensam front i frågor som syftar till att fördjupa den europeiska integrationen.³ Frankrike och Tyskland har sedan gammalt ett särskilt samarbete i frågor av stor ekonomisk betydelse. De bidragsberoende medlemsstaterna i södra Europa har en intressegemenskap som i vissa frågor får dem att gå fram på samma linje. Storbritannien och Irland

² Artikel 306.

³ På senare tid har faktiskt även Finland närmat sig denna integrationsvänliga linje.

har av lätt insedda skäl ett samarbete, som ingalunda inskränks till frågor om fri rörlighet för personer. Exemplifieringen skulle utan svårighet kunna utökas.

Det är rimligt att anta att de nordiska länderna relativt ofta har intresse av att samarbeta under förhandlingsskedet. Ett snarfunnet skäl till detta antagande är den förhållandevis stora rättslikheten mellan länderna, som gör att en viss åtgärd på gemenskapsnivå får liknande återverkningar och medför liknande problem i alla nordiska länder. Ett annat viktigt skäl är naturligtvis att de nordiska länderna i förhandlingsarbetet ofta befinner sig på gemensam värdemässig grund.

Under det gångna årtiondet har nordiskt samarbete förvisso förekommit i förhandlingsfasen, och för den delen också i det initiala skede då några egentliga förhandlingar ännu inte påbörjats. Som ett av många tydliga exempel kan nämnas utarbetandet av direktiven om produktansvar och handelsagenter. Samarbetet har dock inte haft den omfattning som man kunde ha väntat sig. Till detta finns flera orsaker, bland annat att man från svensk, finländsk och dansk sida i EU-arbetet ibland velat undvika att förknippas med vad som skulle kunna uppfattas som skandinavisk provinsialism, som på oklara grunder ansetts böra undvikas. Men en vanligare orsak är förmodligen tidsbrist i förening med rent praktiska hinder av så triviala slag som att man i de olika regeringskanslierna inte känt till den aktuella situationen i respektive land och inte heller vetat vilka personer som haft ansvaret, än mindre haft bekantskapsrelationer till dem. Fastare rutiner, ett mer utvecklat sambandssystem mellan regeringskanslierna och ett mer metodiskt odlande av kollegiala relationer är i så fall enkla sätt att förbättra samarbetet, inte minst för att undvika risken för missförstånd om situationen i och inställningen till en viss fråga i respektive länder. Mot denna bakgrund kan man endast beklaga att ett sådant utomordentligt kontaktskapande och idégivande forum som det nordiska juristmötet har mist en del av sin forna betydelse och attraktionskraft.

Man möter ibland invändningen att lagstiftningsprocessen inom EU går så snabbt att det inte finns tid för något särskilt nordiskt samråd. Det är nätt och jämt att den interna beredningsprocessen i det egna landet hinns med. Det finns sådana exempel. Men ännu vanligare är att ny gemenskapslagstiftning föregås av långa förberedelseprocesser och tillkommer som resultat av förhållanden och önskemål som har varit kända länge. Lagstiftningsprojekt kan ha varit föremål för diskussion och utredning i många år redan innan kommissionen lämnat ett formellt förslag till rättsakt. Ett exempel är projektet om en ny europeisk associationsform, Europabolag, som tog form på 1970-talet, som fortfarande är levande men som ännu inte har lett till resultat. Det finns alltså i många fall gott om tid för de nordiska länderna att undersöka om de har något att vinna på att enas om en gemensam inställning till lagförslagen inom EU. En annan sak är att tid alltid

upplevs som en bristvara. Just därför är det viktigt att det finns fasta rutiner för samverkan, så att i varje fall de större projekten fångas upp och blir föremål för gemensam analys i syfte att klarlägga förutsättningarna för nordiskt samarbete.

Ämnen för samarbete i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen i EU

På civilrättens och den internationella privaträttens områden har stora delar redan blivit föremål för europeisk harmonisering, i första hand genom konventioner och EG-rättsakter, och är på det sättet inte längre ägnade för nordiskt lagstiftningssamarbete. Det finns emellertid fortfarande kvar stora områden som inte eller bara i mindre mån är berörda, exempelvis skadeståndsrätten, familjerätten och fastighetsrätten. Europaparlamentets flera gånger framförda uppmaningar till medlemsstaterna att inleda en allmän harmonisering av civilrätten lär nog förklinga ohörda inom överskådlig tid. Faktum är dock att ett gradvist harmoniseringsarbete hela tiden pågår inom EU, exempelvis på det konsumenträttsliga och immaterialrättsliga området. Den centrala avtalsrätten torde i princip falla under gemenskapens kompetens och kan mycket väl komma att bli ett nytt fält för harmonisering. Vidare äger det naturligtvis fortlöpande rum en viss revidering av regelverken på de redan harmoniserade områdena. Allt detta innebär att det i och för sig finns ett betydande utrymme för nordiskt samarbete inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess på civilrättsområdet. EU:s verksamhet på detta område, som traditionellt utgjort kärnan i det nordiska lagstiftningssamarbetet, borde utgöra motiv nog för ett fortsatt nordiskt samarbete men då naturligtvis med en annan inriktning än tidigare.

Straffrätten hör i princip inte till gemenskapsorganens kompetens, och av allt att döma ligger en mer allmän unifiering av straffrätten, syftande till en "Corpus Juris", långt borta. Det hindrar inte att gemenskapsorganen kan fatta beslut som får betydelse för såväl lagstiftningen som rättstillämpningen i medlemsstaterna och för den delen också i Norge och Island. Dels kan medlemsstaterna åläggas att hålla en viss straffrättslig standard för att tillförsäkra en effektiv tillämpning och efterlevnad av bestämmelser som utgör gemenskapsrätt eller som utfärdats med stöd av denna, något som EG-domstolen utlåtit sig om i ett betydande antal avgöranden från senare år. Dels kan rådet numera utfärda rambeslut som har det uttalade syftet att tillnärma medlemsstaternas lagar på det straffrättsliga och polisiära området.

Ett nordiskt samarbete behöver inte endast avse EG/EES-rättens materiella innehåll. Det kan också syfta till att höja kvaliteten i lagstiftningen. De nordiska länderna är kända för att ha höga krav i det avseendet. Lagstiftningen skall vara precis, klar och koncentrerad samtidigt som den skall vara läsbar och tillgänglig inte bara för advokater och domare utan också för allmänheten. En sådan lagstiftning tar sin tid att utforma. Långsamheten har inget egenvärde men den

borgar för medborgerligt inflytande i beslutsprocessen och god kvalitet i regelgivningen. Om ett EG-direktiv eller ett rambeslut skall kunna bli föremål för utredning i en kommitté och lagtexten kunna fin­slipas i departementet efter här i landet sedvanlig remissbehandling och lagrådsgranskning samt dessutom få en seriös behandling i riksdagen krävs många gånger en genomförandetid på två till tre år eller i vissa fall ännu längre.

Detta innebär att i varje fall Sverige vid åtskilliga tillfällen ansett sig tvunget att kräva längre genomförandetider än vad en majoritet av medlemsstaterna bedömt vara nödvändig. Våra krav har mött ringa förståelse från andra länder som betonat medborgarnas anspråk på att ett direktiv snabbt skall kunna bli gällande inom hela EU och som också framhållit betydelsen av att EU visar handlingskraft. Inte sällan är de medlemsstater som högst och ivrigast brukar tala om handlingskraft desamma som de som oftast underlåter att rätta sig efter genomförandetiderna när det gäller sådana direktiv som av olika skäl är komplicerade att införliva. Eftersom alla de nordiska länderna företräder en ansvarsfull, realistisk och kvalitetsmedveten linje borde denna specifika fråga vara väl ägnad för nordiskt samarbete. I EU-samarbetet kan det politiska priset bli högt för ett litet land som vill försena ett direktiv eller ett rambeslut genom att fordra en lång genomförandetid. Kostnaden skulle bli mindre om de nordiska länderna i en sådan fråga kunde bilda gemensam front. Den samfällda argumentationslinjen skulle då vara att det för medborgarnas förtroende och för rättsordningens anseende, fasthet och kvalitet är så viktigt, att utställda löften om direktivens och rambeslutens genomförande infrias, att en överdrivet ambitiös genomförandeplan inte kan accepteras.

Vad kan samarbetet i det tidiga skedet syfta till?

Om de nordiska länderna redan när ett förslag är under utarbetande i kommissionen kan visa att de i sina nationella lagstiftningar valt en viss gemensam linje, som ingen av dem är benägen att frångå, ökar naturligtvis deras möjligheter att påverka lagstiftningsprocessen inom EU i ett tidigt skede. Ett färdigt och kanske redan beprövat "nordiskt alternativ" lämnar inte kommissionen opåverkad. Det goda exemplets makt bör inte underskattas. De nordiska länderna kan alltså tjäna på att på den nationella nivån föregripa ett lagstiftningsprojekt inom EU, exempelvis genom att modernisera sin lagstiftning på ett visst område på ett ensartat sätt. I varje fall kan länderna vinna på att i förväg ta fram underlag och utarbeta gemensamma argument för sin linje. Det i ett europeiskt perspektiv högstående utredningsväsendet i de nordiska länderna borde därvid kunna utnyttjas. Det nu sagda utgår från att det redan pågår ett arbete inom kommissionen som de nordiska länderna önskar påverka i för dem gynnsam riktning. På motsvarande sätt skulle emellertid länderna kunna agera om de själva vill ta initia-

tiv till en EG-rättslig reglering på ett visst område. En framställning till kommissionen bör ha större utsikt till framgång om det kan åberopas att de nordiska länderna har samma intressen och utgångspunkt i form av enhetlig lagstiftning och en samstämmig och väl genomtänkt uppfattning.

I det skede då kommissionen lagt sitt förslag och förhandlingar pågår i rådet har de nordiska länderna möjlighet att påverka arbetet på i princip samma sätt. En skillnad är dock att, när lagstiftningsprocessen har gått så långt, det ofta blir fråga om ett samarbete som syftar till att förhindra uppkomsten av nya regelverk snarare än att få till stånd för de nordiska länderna gynnsamma sådana. Särskilt tydligt är detta förmodligen på det offentlighetsrättsliga området, där det i de nordiska länderna nog finns en ganska utbredd skepsis mot gemensamma lösningar. Exempelvis får det bedömas som uteslutet att något nordiskt land skulle vilja gå med på gemensamma regler för hantering av EU-handlingar i respektive regeringskanslier och myndigheter, något som i bland annat Nederländerna tvärtom anses som önskvärt. Men lika osannolikt synes det vara att de nordiska EU-länderna skulle vilja medverka till en storskalig harmonisering av straff-, civil- och processrätten, alldeles oavsett vilka fördragsmässiga förutsättningar det finns för detta i dagsläget. Ett annat EU-projekt i stor stil är det arbete som nu pågår inom det s.k. konventet med att ta fram en stadga som skall tillförsäkra EU-medborgarna ett antal rättigheter, vid sidan om det rättighetskydd som utgår från Europakonventionen och den nationella lagstiftningen. Även här förefaller det troligt att de nordiska medlemsstaterna delar en gemensam skepsis som gör att de borde ha intresse av att motsätta sig alltför stora ingrepp i den bestående ordningen.

Norges och Islands särskilda ställning

Förenade i en gemensam uppfattning kan Sverige, Finland och Danmark utöva ett stort inflytande i EU:s lagstiftningsprocess, betydligt större än vad ländernas sammanlagt tio röster i ministerrådet ger vid handen. I många ärendetyper uppfattar kommissionen och de andra medlemsstaterna de tre nordiska medlemsländerna som en enda men väsentlig gren av EU-familjen, vars intressen måste respekteras så länge länderna håller ihop men inte nödvändigtvis i annat fall. Men det finns också många exempel på att de tre nordiska ländernas styrka inte räckt till, trots att de hållit samman. Ingen nordbo kan väl ha undgått att fundera över om utgången kunde ha blivit en annan om Norge och Island kunnat lägga sin vikt i samma vågskål.

Om Norge och Island hade varit medlemmar i EU hade detta inte i första hand betytt att de nordiska länderna oftare än i dag gått fram på gemensam front, även om medvetandet om den ökade styrkan ibland skulle ha kunnat ge impulser till detta. Däremot skulle en på förhand överenskommen nordisk handlingslinje ha kunnat utveckla

en större kraft i de frågor där det verkligen finns en samsyn och ett gemensamt intresse mellan de fem nordiska länderna. Norden skulle ha blivit en verklig maktfaktor i EU:s lagstiftningsarbete, och vart och ett av länderna skulle ha fått mycket mer betalt för sitt agerande än vad som följer av deras formella andel av rösterna i rådet.

Även i frågor där enhällighet mellan medlemsstaterna krävs för beslut skulle ett norskt och isländskt medlemskap många gånger ha kunnat få en positiv betydelse för en nordisk samverkanslinje. Det är mycket lättare och har ett lägre politiskt pris för fem länder än för tre att motsätta sig en lagstiftning som flertalet av de andra medlemsstaterna önskar uppnå.

Om alltså Norge och Island som EU-medlemmar i många fall hade kunnat ge större inflytande åt Norden som region och mer kraft åt en gemensam nordisk lagstiftningslinje är nästa fråga om inte ländernas medlemskap i EES kan utnyttjas på motsvarande sätt.

En mycket substantiell del av regelgivningen inom EU skall i nästa led införlivas i norsk och isländsk rätt efter föregående förhandlingar mellan länderna och EU i Gemensamma EES-kommittén. Om Sverige, Finland och Danmark i rådsförhandlingarna förklarar att Norge och Island har samma uppfattning som de kan man tycka att detta skulle förstärka det nordiska inflytandet. Dessvärre är detta ett önsketänkande, Norges och Islands röster beaktas inte och saknar i stort sett betydelse eftersom dessa länder inte har eget säte vid rådsbordet. I ett senare skede, när besluten skall genomföras i den nationella lagstiftningen, är möjligheterna att utnyttja tyngden av alla fem ländernas gemensamma inställning betydligt större.

På ett begränsat men viktigt område deltar Norge och Island faktiskt i rådsarbetet på alla nivåer, dock utan att formellt medverka i själva beslutsfattandet. Det gäller vad som tidigare utgjorde Schengensamarbetet och som till följd av Amsterdamfördraget är integrerat i EU:s första och tredje pelare. På detta område föreligger traditionellt en mycket stor samsyn mellan de fem nordiska länderna, inte minst när det gäller att upprätthålla den nordiska passunionen. De förbättrade möjligheter att vinna stöd för denna och andra samsynsfrågor som uppnåtts genom att Norge och Island nu kan delta i EU-arbetet bör självfallet tas till vara.

Allmänt sett har Norges och Islands utanförskap, i förening med EU:s allt mer utvidgade kompetensområde, försvårat möjligheterna till ett gemensamt nordiskt agerande i det internationella lagstiftnings­samarbetet. När det gäller verksamheten i exempelvis Europarådet, Haagkonferensen och WIPO är detta påfallande, eftersom unionens medlemsstater ofta är mer eller mindre bundna av en gemensam EU-linje som utarbetats utan norsk och isländsk medverkan. Genom Amsterdamfördraget har EU:s ställning stärkts ytterligare, bland annat genom att det civilprocessrättsliga samarbetet förts över till den första pelaren. Det innebär att detta samarbete i fortsättningen kom-

mer att resultera i förordningar och direktiv och inte som tidigare i mellanstatliga konventioner. En för det nordiska samarbetet negativ konsekvens av detta inträder vid framtida översyner av Brysselkonventionen om domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område. Vid dessa översyner kan nämligen Norge och Island, som tidigare haft en viss möjlighet till påverkan i ländernas egenskap av avtalsparter i den parallella Luganokonventionen, inte räkna med att få ett tillnärmelsevis lika stort inflytande som om arbetet alltjämt hade bedrivits på mellanstatlig basis.

Nordiskt lagstiftningsarbete under genomförandefasen

När ett EG-direktiv har antagits skall det genomföras i medlemsstaterna och – efter särskilt beslut i gemensamma kommittén – EES-staterna. En beslutad EG-förordning kräver på motsvarande sätt ofta att tillämpningsföreskrifter antas på nationell nivå. Den ökade användningen under det senaste årtiondet av direktiv av ramkaraktär har givit större utrymme än tidigare åt nationellt betingade lösningar. Detta innebär emellertid också en ökad risk för att direktiven inte blir korrekt införlivade och för att kommissionen respektive EFTA:s övervakningsorgan ingriper med olika former av åtgärder, ytterst med stämning vid respektive domstol för fördrags- eller avtalsbrott.

I detta skede av lagstiftningsarbetet borde möjligheterna till och motivationen för ett samarbete mellan alla de fem nordiska länderna vara större än under den rena förhandlingsfasen. I botten för detta resonemang ligger naturligtvis den rättslikhet och den samsyn som ofta finns mellan länderna. De politiska hänsynstaganden som trots detta ibland förhindrar ett nordiskt samarbete medan förhandlingarna pågår gör sig typiskt sett inte lika starkt gällande sedan ett direktiv väl har antagits. Å andra sidan måste man räkna med att om Sverige, Finland eller Danmark har uppnått en förhandlingsframgång i rådsarbetet, en framgång som man kanske fått betala ett politiskt pris för att uppnå, så är det landet inte benäget att enbart för den nordiska rättslikhetens skull ge upp den förhandlingsframgången under genomförandefasen. Någon gräns måste det finnas även för det nordiska lagstiftningsarbetet!

Vad som framför allt borde göra ett nordiskt samarbete i genomförandefasen attraktivt och meningsfullt är att det finns en motpart, kommissionen, som har ett eget intresse av att direktiven genomförs på ett enhetligt sätt i hela EES-området. Det innebär mycket bättre möjligheter att kunna utnyttja den samlade tyngden av alla de fem nordiska länderna. Förutsättningen är naturligtvis att den rättsakt som skall införlivas omfattas av EES-avtalet eller av Schengensamarbetet samt att länderna verkligen har samma uppfattning både i sak och i fråga om tillvägagångssätt. Denna förutsättning kan förmodas vara för handen relativt ofta, mot bakgrund av rättslikheten mellan länderna och den samsyn som ofta kommer till uttryck och dessutom förstärks

under förhandlingsarbetet. Som särskilt naturligt och angeläget framstår ett samarbete kring genomförandet av en EG-rättsakt i de fall då denna rättsakt innebär ändringar på ett område där det redan finns en samnordisk lagstiftning.

Ytterligare ett skäl som bör gynna samarbetet i genomförandefasen är att tjänstemännens inflytande i denna fas i allmänhet är större än i själva förhandlingsfasen. Frågans politiska laddning har minskat, vilket gör det lättare att samarbeta.

Samarbete efter genomförandefasen

Efter det att ett EG-direktiv har genomförts eller tillämpningsföreskrifter till en EG-förordning har antagits kan det visa sig att det i den praktiska tillämpningen uppkommer svårigheter som är likartade och specifika för de nordiska länderna. Detta kan bero på att ett direktivs innebörd uppfattas på ett liknande sätt i de nordiska länderna. En mera vanlig orsak kan vara att direktivets bestämmelser på ett likartat sätt påverkar befintlig samnordisk lagstiftning. Det kan också inträffa att de nationellt genomförda bestämmelserna vid den praktiska tillämpningen visar sig komma i konflikt med traditioner och attityder som är gemensamma för de nordiska länderna.

Om det finns en gemensam nordisk vilja att påverka kommissionen, antingen så att den godkänner att ett direktiv tolkas på ett visst sätt eller så att den tar initiativ till ändring av direktivet, bör den viljan naturligtvis bara komma till uttryck i de fall då det finns en rimlig möjlighet till framgång. Antag till exempel att alla de nordiska länderna är missnöjda med att direktiv 89/104/EEG inte tillåter s.k. parallellimport av varor. Att be kommissionen tolerera att direktivet tolkas i motsatt riktning skulle vara utsiktslöst, eftersom en sådan tolkning skulle uppfattas som stridande mot EG-domstolens rättstillämpning. Däremot kan man mycket väl tänka sig att det skulle göra intryck på kommissionen om de fem nordiska länderna gemensamt uppmanade den att ta initiativ till en översyn av direktivets bestämmelser om konsumtion av varumärkesinnehavares rättigheter. Som ett annat exempel skulle kunna nämnas 1995 års dataskyddsdirektiv, som efter genomförandet har visat sig medföra vissa ganska dramatiska tillämpningssvårigheter i varje fall i Sverige. Om det i detta fall finns specifikt nordiska tillämpningsproblem torde de närmast bero på att IT-användningen har större folklig omfattning och en högre mögnadsnivå i Norden än i det övriga Europa och möjligen också på en föreställning i de nordiska länderna att regler är till för att följas.

Sist och slutligen gäller dock, här som på andra områden, att nordiskt samarbete är bra men inte tillräckligt. För att få full utdelning i EU-arbetet behövs det också en nordisk samverkan med likasinnade länder utanför Norden.