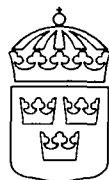


Justitieutskottets yttrande

1992/93:JuU1y

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
(EES)



1992/93
JuU1y

Till EES-utskottet

Inledning

Proposition 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) har hänvisats till EES-utskottet, som berett samtliga övriga utskott tillfälle att yttra sig över dels propositionen jämte de motioner som kan ha väckts med anledning av propositionen, dels motionerna 1991/92:U534 yrkandena 7 och 8 samt 1991/92:U701, allt såvitt propositionen och motionerna rör resp. utskotts beredningsområde.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1991/92: E1 – 12.

Ärendet föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Utskottet

Propositionens huvudsakliga innehåll, m.m.

Sverige har tillsammans med övriga sex EFTA-länder undertecknat ett omfattande avtal med EG och dess medlemsländer om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I anslutning till EES-avtalet har EFTA-länderna undertecknat tre avtal sinsemellan, nämligen ett om upprättande av en övervakningsmyndighet (ESA) och en domstol (övervakningsavtalet), ett om en ständig kommitté (kommittéavtalet) och ett om parlamentarikersamverkan på EFTA-sidan (parlamentarikeravtalet).

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner de undertecknade avtalen samt antar förslag till en lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES-lagen) med grundläggande bestämmelser om införlivande av avtalsåtagandena med svensk rätt. Vidare föreslås att riksdagen antar förslag till viss annan lagstiftning som fordras för anpassning av svensk rätt till EES-avtalets regelverk. Ändringar föreslås bl.a. i lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet och i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

I övrigt redogörs i propositionen för den anpassning av svenska regler inom olika områden som redan har skett eller som avses ske senare.

Till grund för propositionen och lagförslagen ligger bl.a. en departementspromemoria (Ds 1992:14), som har remissbehandlats. Lagrådet har yttrat sig i ärendet.

Yttrandets omfattning

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom utskottets beredningsområde gäller i första hand straffrättsliga och processuella frågor. Utskottet begränsar sitt yttrande till sådana frågor och behandlar således motionerna E6 och U701 jämte de delar av lagförslagen som är av intresse från processrättsliga och straffrättsliga utgångspunkter.

Vissa bestämmelser om EFTA-domstolen

I EES-avtalet (art. 108.2) anges att en EFTA-domstol skall inrättas av EFTA-staterna och vilka uppgifter som det särskilt skall ankomma på den domstolen att fullgöra. EFTA-staterna har i övervakningsavtalet (art. 27) kommit överens om att inrätta en sådan domstol.

EFTA-domstolen skall enligt övervakningsavtalet bl.a. ha till uppgift att pröva frågor där ESA har ansett att en EFTA-stat inte har fullgjort sina åligganden (art. 31), att slita tvister mellan två eller flera EFTA-stater (art. 32) och att på begäran av domstolar i EFTA-staterna avge rådgivande yttranden om tolkningen av EES-avtalet (art. 34).

I domstolen skall finnas sju domare (art. 28). EFTA-staternas regeringar skall enhälligt utnämna domarna för en tidsperiod om sex år (art. 30).

Huvudbestämmelserna i övervakningsavtalet (art. 1–53), där föreskrifterna om EFTA-domstolen finns, föreslås i propositionen inkorporerade till svensk rätt genom 3 § EES-lagen. Därmed blir de grundläggande bestämmelserna om EFTA-domstolen gällande som lag här i landet.

Förutom i övervakningsavtalet finns bestämmelser om EFTA-domstolen också i två protokoll till detta avtal, ett med stadgar för domstolen (prot. 5) och ett med regler om immunitet och privilegier (prot. 7). För att uppfylla avtalet föreslås i propositionen vissa bestämmelser i 16 och 17 §§ EES-lagen. Härutöver aktualiseras även vissa ändringar i brottsbalken. Till den senare frågan återkommer utskottet i det följande.

I artikel 25 i protokoll 5 till övervakningsavtalet föreskrivs att EFTA-domstolen skall kunna förordna att förhör med ett vittne eller en sakkunnig skall äga rum vid en domstol i det land där vittnet eller den sakkunnige har sitt hemvist. I propositionen föreslås att den avtalade ordningen åstadkoms genom att i 16 § EES-lagen ta in en regel av innebörd att lagen (1946:818) om bevisupptagning åt vissa internationella organ görs tillämplig i sådana fall.

I artikel 7 i protokoll 7 till övervakningsavtalet finns en föreskrift som anger att lagföring för brott av en domare i EFTA-domstolen får ske endast enligt särskilda regler. Avtalsbestämmelsen innebär att — om en sådan lagföring äger rum i Sverige — den måste ske inför den domstol som hos oss är behörig att döma justitieråd och regeringsråd. I 17 § EES-lagen föreslås i enlighet härmed att 3 kap. 3 § och 20 kap. 10 § rättegångsbalken skall tillämpas vid åtal här i landet mot den som är domare i EFTA-domstolen. Detta innebär bl.a. att sådant åtal endast får prövas av Högsta domstolen.

I motion E6 (yrkande 1) förordas bl.a. att de nu redovisade bestämmelserna inte skall placeras i EES-lagen utan i lagen om bevisupptagning åt vissa internationella organ resp. i rättegångsbalken.

Under remissbehandlingen ansåg en remissinstans att bestämmelsen om åtal mot domare i EFTA-domstolen inte hör hemma i EES-lagen utan att regleringen i stället borde göras direkt i rättegångsbalken. I propositionen (del I s. 143) har föredragande statsrådet i viss mån intagit samma ståndpunkt med motivering att bestämmelsen otvivelaktigt framstår som perifer i sammanhanget. Enligt statsrådets uppfattning kan emellertid detsamma anföras mot en placering i rättegångsbalken. Att reglera denna fråga i en lag för sig anser han mindre lämpligt, och vid valet mellan de två alternativ som sålunda står till buds har han stannat för att placera bestämmelsen i EES-lagen.

Utskottet delar statsrådets uppfattning och anser också att samma resonemang kan läggas på frågan om var i vår lagstiftning bestämmelsen om vittneshör i Sverige för EFTA-domstolens räkning skall placeras. Utskottet anser således att EES-utskottet bör föreslå riksdagen att avstyrka bifall till motion E6 i nu behandlad del.

Enhetlig tolkning

Redan i ingressen till EES-avtalet sägs att avtalsparternas strävan är att uppnå och vidmakthålla en enhetlig tolkning och tillämpning av såväl avtalet som sådana bestämmelser i EG-rätten som materiellt har sin motsvarighet i avtalet och att enskilda skall behandlas lika såvitt avser de fyra friheterna och förutsättningarna för en fri konkurrens.

Enligt artikel 6 i EES-avtalet skall sålunda de bestämmelser i avtalet, som i materiellt hänseende överensstämmer med regler inom EG-rätten, vid införlivande och tillämpning tolkas i enlighet med sådana relevanta avgöranden som EG-domstolen har meddelat före avtalets undertecknande. Bestämmelsen införlivas i svensk rätt genom EES-lagen.

Innebörden av det nu sagda är alltså att en EES-regel som i och med avtalet införlivas med den svenska rättsordningen — och som materiellt har sin motsvarighet i EG-rätten — skall ges det innehåll som denna regel har fått genom EG-domstolens praxis. För tolkning och tillämpning av sådana EES-regler är det således, som framförs i propositionen, nödvändigt för svenska domstolar och myndigheter att göra sig närmare förtrogna med innehållet i avgöranden som EG-domstolen har meddelat.

I motion U701 begärs att regeringen tar initiativ till en översättning av EG-domstolens relevanta avgöranden.

Ett par remissinstanser har särskilt framhållit behovet av att EG-domstolens praxis i relevanta delar görs tillgänglig för domstolar och myndigheter.

Föredragande statsrådet anför i propositionen (del I s. 146) att han delar denna uppfattning och redovisar att frågan för närvarande övervägs i regeringskansliet. Han anmärker därvid att det är möjligt att erfarenheter från Danmarks inträde i EG kan tas till vara i dessa överväganden. Enligt vad utskottet erfarit valde man i Danmark att endast översätta sådana domar som bedömdes ha betydelse.

Inledningsvis vill utskottet i denna del i likhet med lagrådet uttala att domstolarna över huvud torde komma att få en ökad betydelse i EES-perspektivet. Rättsutvecklingen inom EG sker i stor utsträckning genom domstolspraxis, ytterst genom EG-domstolens avgöranden. Några egentliga förarbeten eller motiv till EG:s rättsakter finns inte, vilket innebär att det vid sidan av själva författningstexten ges liten vägledning för domstolar och andra berörda hur en bestämmelse är avsedd att tolkas. Det finns också anledning att anta, vilket för övrigt redan uttalats i riksdagen (jfr 1991/92:LU14, rskr. 78), att svensk lagstiftningsteknik kommer att i vissa hänseenden förändras med ett EES-avtal. Utskottet vill här rent allmänt peka på att dessa förändringar kommer att ställa nya stora krav på de dömande instanserna.

För att underlätta en enhetlig tolkning av EES-rätten innehåller EES-avtalet en bestämmelse om ett system för utväxling av domar mellan EFTA-domstolen, nationella domstolar i EFTA-staterna och EG-domstolen. Domarna skall systematiseras, översättas och spridas. EES-kommittén har också fått i uppgift att fortlöpande hålla praxisutvecklingen vid EG-domstolen och EFTA-domstolen under uppsikt. Vid skillnader i de båda domstolarnas rättstillämpning, som kommittén inte lyckas komma till rätta med, skall en särskild tvistlösningsmekanism i EES-avtalet tillämpas. Vidare införs ett system med rådgivande yttranden från EFTA-domstolen till nationella domstolar som givetvis också kommer att spela en viktig roll när det gäller att främja en enhetlig tolkning.

När det gäller det i motion U701 aktualiserade spørsmålet vill utskottet mot bakgrund av vad som ovan anförts stryka under att frågan om en översättning av relevanta domar av EG-domstolen brådskar. Självklart måste hela det regelverk som genom EES-avtalet införlivas med svensk rätt också i praktiken med det snaraste bli tillgängligt för t.ex. domstolarna. Med hänsyn till att föredragande statsrådet i propositionen, som nyss redovisats, uttryckt en sådan uppfattning och att frågan redan övervägs i regeringskansliet framstår dock ett uttalande i saken från riksdagens sida som överflödigt. Utskottet föreslår att EES-utskottet avstyrker bifall till motion U701.

Till EES-avtalet hör 22 bilagor i vilka hänvisningar görs till de för EES relevanta delarna av EG:s sekundära regelverk. Det gäller ca 1 500 EG-rättsakter som har anpassats för EES-ändamål och som har beslutats av EG:s institutioner före den 31 juli 1991. Dessa föreslås i propositionen införlivade med svensk rätt genom författningar på resp. sakområde.

I propositionen (del II bil. 2 s. 8) redovisas såvitt gäller process- och straffrätt följande i dessa frågor.

När det gäller rättegångsbalken är det, anför justitieministern, två EG-direktiv som måste beaktas, nämligen det s.k. advokatdirektivet och det s.k. examensdirektivet. Direktiven rör framför allt förutsättningarna för att uppträda som ombud inför domstol, villkoren för att bli svensk advokat och möjligheterna för utländska advokater från EES att vara verksamma i Sverige. En departementspromemoria (Ds 1992:57) med förslag till erforderliga lagändringar har nyligen remissbehandlats, och en proposition i ämnet kan förväntas under hösten.

Utskottet föreslår att EES-utskottet lämnar utan erinran vad justitieministern anför i nu behandlade delar. I sammanhanget vill utskottet erinra om att kravet på svenskt medborgarskap för den som vill antas till ledamot av advokatsamfundet, resp. uppträda som rättegångsombud, nyligen ändrats på det sättet att medborgarskap i de nordiska länderna jämföras med svenskt medborgarskap (jfr prop. 1990/91:116, JuU37, rskr. 261).

Justitieministern aviserar också vissa ändringar i brottsbalken. Bakgrunden är att en EFTA-stat enligt artikel 26 i protokoll 5 till övervakningsavtalet skall behandla tredskande vittnen och sakkunniga eller vittnen och sakkunniga som begår mened inför EFTA-domstolen på samma sätt som om förseelsen hade begåtts vid en domstol i EFTA-staten. I ett sådant fall skall EFTA-staten låta åtala ifrågavarande vittne eller sakkunnig vid behörig nationell domstol. Inom justitiedepartementet har en promemoria (92-1836) i ämnet upprättats. Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande i departementet. Även i denna del föreslår justitieutskottet att EES-utskottet lämnar utan erinran vad justitieministern anför.

Övriga lagstiftningsförslag m.m.

Förslagen till lag om ändring i lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet och förslaget till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall föranleder ingen erinran från utskottets sida.

I övrigt har justitieutskottet inte något att anföra med anledning av propositionen eller motionerna.

Stockholm den 27 augusti 1992

1992/93:JuU1y

På justitieutskottets vägnar

Britta Bjelle

I beslutet har deltagit: Britta Bjelle (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Jerry Marlinger (m), Göthe Knutson (m), Bengt-Ola Rytta (s), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Nils Nordh (s), Birgit Henriksson (m), Göran Magnusson (s), Liisa Rulander (kds), Sigrid Bolkéus (s), Kent Carlsson (s), Ulf Eriksson (nyd) och Bengt Harding Olson (fp).