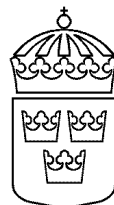


Förslag till riksdagen

1997/98:RR11

Riksdagens revisorers förslag angående Sveriges införlivande av EG-rätten



1997/98
RR11

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har granskat hur Sverige har införlivat EG-rätten. Granskningen visar att införlivandet av EG-rätten i stort sett fungerar tillfredsställande, men också att det finns skäl att ytterligare förbättra och förstärka det svenska arbetet med införlivandet av EG-rätt. Granskningen har redovisats i rapporten *Sveriges införlivande av EG-rätten* (1997/98:4), bilaga 1. Remissinstansernas synpunkter finns i bilaga 2.

Före Sveriges medlemskap i EU konstaterades i flera utredningar att EU-arbetet och införlivandet av EG-rätten skulle innebära stora förändringar för arbetet i departement och myndigheter, liksom i intresseorganisationer och andra organ. Detta bekräftas också av revisorernas granskning.

EU-medlemskapet och EU-arbetet har dock inte medfört att myndigheterna i någon större omfattning omorganiserats eller omstrukturerats. Inte heller arbetet med att införliva EG-rätten har föranlett några större strukturella förändringar. EU-arbetet har fördelats över departementens och myndigheternas sakenheter, och det nationella och internationella arbetet har vävts samman. I princip har det endast inom två organisationer skapats särskilda enheter för EU-arbetet, EU-sekretariatet i Regeringskansliet och EU-nämnden i riksdagen.

Vid revisorernas granskning har framkommit att den svenska uppbyggnaden och strukturen för införlivande av EG-rätt huvudsakligen fungerar tillfredsställande. Detta beror bl.a. på att införlivandet i princip överensstämmer med det sedvanliga normgivningsarbetet för vilket fasta rutiner finns sedan länge.

Den statistik som presenteras från EG-kommissionen visar att det svenska införlivandet av EG-rätten fungerat bra under den inledande fasen. Detta gäller både kvalitativt och kvantitativt och i jämförelse med övriga medlemsländer. De anmärkningar som kommit från kommissionen har oftast haft sin grund i formella brister som har kunnat åtgärdas relativt omgående. Det skall även hållas i åtanke att Sverige införlivat en omfattande mängd rättsakter under en kort tid i förhållande till flertalet övriga medlemsländer.

Allmänna synpunkter från remissinstanserna

Flertalet remissinstanser har ställt sig positiva till att Riksdagens revisorer granskat Sveriges införlivande av EG-rätten och understrukit rapportens

angelägenhet. De flesta remissinstanserna ställer sig också i grunden positiva till de förslag som revisorerna redovisat i rapporten. *Justitiedepartementet* anser att Riksdagens revisorer gjort en intressant men inte i alla delar djupgående granskning av hur Sverige klarat av att genomföra EG-rätten. *Utrikesdepartementet* framhåller att det är värdefullt att revisorerna fäster uppmärksamhet på olika problem som kan föreligga vid genomförandet av EG-rätten. *Kommunikationsdepartementet* finner rapporten intressant och kan i allt väsentligt ansluta sig till de synpunkter och förslag som framförs. *Finansdepartementet* och *Svenska Bankföreningen* anser att revisorerna har gjort en värdefull kartläggning av genomförandet i Sverige av EG:s direktiv och hur detta förfarande kan förbättras. *Lagrådet* hälsar med tillfredsställelse att Riksdagens revisorer har belyst frågor om Sveriges införlivande av EG-rätten. Lagrådet anser att rapporten otvivelaktigt kommer att bli till nytta i det fortsatta arbetet. *Domstolsverket* anser att rapporten på ett förtjänstfullt sätt sammanfattar den utmaning som EG-rätten utgör för svenska regelgivare och regel tillämpare. Enligt *Finansinspektionen* utgör revisorernas förslag ett konstruktivt bidrag i den fortsatta diskussionen om hur arbetet kan göras effektivare. *Konkurrensverket* anser att rapporten från Riksdagens revisorer belyser mycket viktiga frågeställningar rörande konsekvenserna av att förena två rättssystem.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter

Rapporten

Den svenska förvaltningsmodellen

Inför EU-medlemskapet diskuterades huruvida den svenska förvaltningsmodellen, med ett litet regeringskansli och fristående myndigheter, skulle kunna bibehållas. I utredningen Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) menade man att den svenska förvaltningsmodellen inte skulle komma att innebära några problem ur konstitutionell synvinkel vid ett EU-inträde.

Den svenska förvaltningsmodellens idé har också bibehållits, även om många praktiska anpassningar har gjorts. Såsom diskuterades före EU-medlemskapet kan dock konstateras att förvaltningsmyndigheterna har blivit mycket aktiva i EU-arbetet och att den största delen av införlivandet av EG-rätten sker på myndighetsnivå.

Samordning och ansvarsfördelning

I revisorernas rapport framhålls att införlivandet av EG-rätten förutsätter medverkan av stora delar av den svenska statsförvaltningen. I de flesta fall då ett direktivområde berör flera myndigheter har ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klarats ut, men i vissa fall råder ännu oklarheter. Flera departement och myndigheter kan vara berörda av en viss fråga och ett visst EG-direktiv samt dess införlivande. Detta kan i vissa fall leda till effektivitetsförluster och samordningsproblem eftersom flera myndigheter därmed kan vara tvingade till att utfärda föreskrifter.

Det svenska regeringskansliet är av tradition jämförelsevis litet. Förvaltningsmyndigheterna har bl.a. av den anledningen kommit att involveras i hög grad i EU-arbetet. Resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade arbetsuppgifterna har blivit långt större än vad som bedömdes troligt före medlemskapet.

Vid revisorernas granskning har framkommit att det svenska EU-medlemskapet har inneburit stora förändringar för verksamheten inom departement och myndigheter. Det har medfört en ökning av arbetsbelastningen, mängden externa kontakter samt arbetstempot. Omfattningen av myndigheternas föreskriftsverksamhet har dessutom ökat.

Den största delen av införlivandearbetet genomfördes redan inför EES-avtalet, dvs. före år 1994, samt inför EU-medlemskapet. I dag har antalet beslutade direktiv som skall införlivas i den svenska normgivningen minskat. Arbetsbelastningen är nu mer ”normal”, men hur den framtida situationen utvecklar sig är osäkert. EG-rätten är under ständig utveckling, och gemenskapen har även diskuterat gemensam normgivning inom ytterligare områden. Revisorerna har tidigare konstaterat att EU-medlemskapet har inneburit en mycket stor belastning på Regeringskansliets personal (Förstudie 1997/98:4 Regeringskansliets arbete med EU-frågor).

Kompetensfrågor och tillgång till EG:s rättsakter

Revisorerna har också funnit att kompetensen vad gäller EG-rätten och EG-rättens krav behöver förbättras inom hela statsförvaltningen. Särskilt behövs en bättre insikt i den nya rättsordningens betydelse för den svenska normgivningen och den svenska rättstillämpningen. Kompetenshöjande åtgärder har visserligen vidtagits, men ytterligare åtgärder vore betydelsefulla.

Även tillgängligheten av EG:s rättsakter behöver förbättras. Under granskningen framkom bl.a. att det inte är ovanligt att myndigheter saknar tillgång till databaser eller liknande, där de kan ta del av EG:s rättsakter. Inte heller hos domstolarna är tillgången på rättsakterna tillräckligt god. Detta innebär bl.a. att grunden för en god efterlevnad och en god tillämpning av EG-rätten saknas.

Remissinstansernas synpunkter

Den svenska förvaltningsmodellen

Justitiedepartementet hänvisar till utredningen SOU 1993:80 där det före medlemskapet redovisades att den svenska förvaltningsstrukturen i allt väsentligt borde kunna behållas vid ett svenskt EU-inträde. Justitiedepartementet anser att det underlag som revisorerna inhämtat närmast synes bekräfta riktigheten i denna prognos. Detta hindrar naturligtvis inte att det kan finnas utrymme för förbättringar när det gäller samordning av normgivning. *Utrikesdepartementet* anser att de problem som revisorerna beskriver har uppmärksamats inom Regeringskansliet.

Domstolsverket framhåller att EU och gemensapsrätten ställer långtgående krav på anpassning hos lagstiftare och tillämpande myndigheter. Frå-

gan om vidtagna och pågående anpassningsåtgärder är tillräckliga eller om mer djupgående förändringar krävs är enligt Domstolsverket befogad, och revisorernas slutsatser i huvudsak välgrundade.

Samordning och ansvarsfördelning

Konkurrensverket ställer sig bakom de överväganden som görs i rapporten angående betydelsen av samordning inom Regeringskansliet. Samordningsbehovet är påtagligt i lagstiftning om konkurrensfrågor eftersom dessa griper in på många politikområden och kan sortera under ett flertal departement. *Konsumentverket* anser att det är av vikt med en viss framförhållning med information till myndigheterna från Regeringskansliets sida.

Svenska Kommunförbundet har varierande erfarenheter av samverkan mellan fackdepartement, statliga verk och myndigheter å ena sidan och kommunsektorn å andra sidan. Vissa departement har väl utvecklade samarbetsformer men det finns också fall där experter från fackdepartement och statliga verk sitter med i olika kommittéer och expertgrupper av betydelse för kommunerna utan att ta kontakt med kommunsektorn. *Lantbrukarnas Riksförbund* instämmer i revisorernas förslag och anför att det inte minst på jordbruksområdet förekommer en otydlighet i beslutskompetens mellan bl.a. över- och underordnade förvaltningsmyndigheter. *Landsorganisationen* delar revisorernas uppfattning.

Arbetsbelastningen

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat resursfrågan. *Finansinspektionen* instämmer i konstaterandet att resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade uppgifterna blivit långt större än vad som uppskattades inför medlemskapet. Även *Konkurrensverket* instämmer i revisorernas bedömning. *Svenska Bankföreningen* understryker vikten av att den höga personalomsättningen i vissa delar av Regeringskansliet beaktas i kommande analys.

Kompetensfrågor och tillgång till EG:s rättsakter

Justitiedepartementet kan inte vitsorda att det skulle vara alltför svårt att få tillgång till relevanta EG-rättsakter. *Utrikesdepartementet* anser att det inom Regeringskansliet i dag finns en god EG-rättslig kompetens, men det är viktigt att kompetensen fortlöpande upprätthålls och utvecklas. Vidare anser man att det naturligtvis är nödvändigt att myndigheter som i sin verksamhet skall tillämpa EG-rätt och domstolar har tillgång till EG:s rättsakter.

Svea hovrätt framhåller att det gjorts stora insatser när det gäller att utbilda domare i EG-rätt och att det är angeläget att dessa utbildningsinsatser kan fortsätta. Hovrätten understryker också vikten av god tillgång till EG:s rättsakter och menar att det genom utbyggnaden av domstolarnas bibliotek och domstolsväsendets satsningar på modern informationsteknik efter hand skapas allt bättre förutsättningar för domstolarna att återfinna det material som kan behövas i rättskipningen. Dessa satsningar är dock resurskrävande och måste därför enligt hovrätten vägas mot andra angelägna behov inom den dömande verksamheten. *Konsumentverket* anser att det vore av stort värde om Regeringskansliet kunde tillhandahålla viss handläggarutbildning i författningsskrivning för myndigheterna. Detta skulle effektivisera myndighet-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

ernas författningsarbete och bidra till en mera enhetlig regelgivning.

Regeringsrätten understryker särskilt det angelägna i vad som i rapporten framförs om att kompetensen måste höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. *Finansinspektionen* och *Konkurrensverket* instämmer i revisorernas slutsatser. *Svenska Kommunförbundet* saknar ett lättillgängligt system för information om EG-rätten där kommunerna kan ta del av de direktiv som antagits av ministerrådet och de EG-förordningar som gäller. Informationen om EG-direktiven har enligt Kommunförbundet visat sig vara mycket viktig i praktiken eftersom många direktiv har direkt effekt och därmed gäller före svensk rätt. *Lantbrukarnas Riksförbund* instämmer i att kompetensen och kunskapen om EG-rätten inom statsförvaltningen måste höjas.

Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att det finns skäl att stärka arbetet med att införliva EG:s rättsakter. T.ex. får den svenska förvaltningsstrukturen, som skiljer sig från övriga medlemsländers, konsekvenser för införlivandearbetet.

Flera remissinstanser har betonat behovet av samordning i införlivandearbetet, särskilt då olika departement och myndigheter är berörda av föreskrifterna. Revisorerna anser att regeringen bör försöka reducera de negativa konsekvenser som uppkommer till följd av förvaltningens struktur i Sverige. Regeringen bör samordna normgivningen på områden som berör flera departement och myndigheter.

I budgetpropositionen för 1998 anger regeringen att EU-medlemskapets konsekvenser för dimensioneringen av Regeringskansliet skall analyseras. Revisorerna förutsätter att regeringen i den nämnda analysen särskilt uppmärksammar behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten.

Revisorerna anser att kompetensen bör höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. Tillgången på EG:s rättsakter måste dessutom förbättras i syfte att stärka efterlevnaden och tillämpningen av EG-rätten. De remissinstanser som berört denna fråga instämmer i revisorernas bedömning.

- Revisorerna föreslår att regeringen stärker sina insatser för att samordna införlivandet av normgivningen inom områden som berör flera departement och myndigheter. Regeringen bör se över resurserna för arbetet med att införliva EG-rätten inom Regeringskansliet, vidta åtgärder för att förbättra kompetensen och kunskapen om EG-rätten inom statsförvaltningen samt förbättra tillgången på EG:s rättsakter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

2.2 Införlivandearbetet

Rapporten

I rapporten konstateras att det svenska lagstiftningsförfarandet väl klarar införlivandet av EG-rätten och att införlivandearbetet inte avviker på något avgörande sätt från sedvanligt normgivningsarbete. Ofta finns dock oklarheter i EG-direktiven som kan bero på att de formulerats utifrån kompromisser mellan kommissionen, rådet och de olika medlemsstaterna. Detta underlättar inte införlivandearbetet men skapar ett visst tolkningsutrymme för den nationella lagstiftaren.

Utredningsunderlaget

Inför EU-medlemskapet diskuterades frågorna om utredningsväsendet och remissförfarandet i propositionen (prop. 1994/95:19) om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Där sägs bl.a. att utredningsväsendet inte kommer att minska vare sig i omfattning eller betydelse till följd av medlemskapet men att det kan komma att få en delvis annan inriktning.

I granskningen har framkommit att dessa tankegångar inte helt har följts. De utredningar som i dag tillsätts för sedvanligt svenskt normgivningsarbete har inte förändrats, men utredningar vid införlivande av EG-rätt tycks vara av en annan karaktär. Utredningar kan tillsättas i de fall frågorna är mer omfattande, som t.ex. i samband med EG:s datadirektiv respektive arbetstidsdirektiv. I vissa fall utarbetas en departementspromemoria för att klargöra hur införlivandet lämpligen bör ske. De samordningsproblem som kan följa av den svenska förvaltningsstrukturen kan då också uppmärksammas.

Utredningarnas försämrade kvalitet har understrukits av flertalet intervjuade organisationer. Även Riksdagens revisorer har tidigare riktat kritik mot kommittéväsendet (1997/98:RR3). I granskningen framkom dessutom att det inte alltid framgår vilka tolkningsutrymmen som finns inom EG-direktivens ramar samt skälen till att utredaren, och senare regeringen, föreslår en viss lösning. Bristen på klarhet i dessa avseenden leder till att remissinstanserna inte alltid vet vad som är möjligt att påverka då de utformar sina remissyttrandena. Det är dessutom ofta oklart vilka konsekvenser en viss lösning medför på övrig svensk lagstiftning.

I samband med införlivande av EG-rätt genomförs ibland även ändringar i normgivningen som inte är föranledda av EG-rättens krav. Dessa ändringar anses inte tillräckligt tydliggjorda i utredningarna, vilket leder till att t.ex. remissinstanserna inte uppmärksammar att de föreslagna ändringarna är påverkbara. I revisoreernas rapport föreslås att regeringen ser över de utredningar som ligger till grund för införlivandet av EG-rätt.

Lagrådets uppgifter

I rapporten föreslår revisorerna också att Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv ses över. Särskilt bör övervägas om Lagrådet skall ha en generell uppgift att yttra sig över EG-rättsliga aspekter i samtliga ärenden som överlämnas till Lagrådet och inte endast i samband med förslag som direkt innebär införlivande av EG-rätt.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Myndigheterna har kommit att få en betydelsefull roll i införlivandeprocessen eftersom den stora andelen direktiv införlivas via myndighetsföreskrifter. Innan nya eller ändrade föreskrifter beslutas av myndigheterna skickas de vanligtvis ut på remiss till olika berörda intresseorganisationer och andra myndigheter. Remissinstansernas möjligheter att påverka förslagen anses dock vara små, eftersom föreskrifterna är utformade utifrån det materiella innehållet i redan beslutade EG-direktiv.

Vid revisorernas granskning har framkommit att departementens uppföljning och kontroll av myndigheternas föreskriftsverksamhet är varierande. Departementen gör vanligtvis inte någon kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter. I rapporten föreslås att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen skapar utrymme för uppföljning av de mer centrala områdena.

Tidsåtgången i beslutsprocessen

Införlivandeprocessen har i huvudsak fungerat tillfredsställande. En brist är emellertid att den svenska införlivandeprocessen tar lång tid i anspråk. Detta beror dels på att Sverige vanligtvis införlivar via transformation, dels på att den svenska beslutsprocessen tar lång tid. I vissa fall har införlivandet blivit försenat även om man påbörjat arbetet i god tid. Normalt har man två år på sig att införliva och då skall alla stegen i den svenska beslutsprocessen hinnas med – utredningsarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss samt riksdagsbehandling. Revisorerna föreslår i rapporten att regeringen undersöker hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt.

Remissinstansernas synpunkter

Utredningsunderlaget

Utrikesdepartementet påpekar att regeringen i proposition 1997/98:136 s. 28 uttalat att kommittéväsendet skall ses över. Vad Riksdagens revisorer har föreslagit torde därmed bli tillgodosett. *Finansinspektionen* instämmer i att utredningarna på ett mer allsidigt sätt borde belysa konsekvenser för övrig svensk lagstiftning, tolkningsutrymme inom EG-direktivets ram etc. *Konkurrensverket* instämmer i förslaget och tillägger att verket tidigare efterlyst en återgång till ett mer objektivt och analyserande utredningsförfarande när det gäller kommittéväsendet. *Konsumentverket* är av samma mening som revisorerna och upplever att förslag som bygger på EG-direktiv kan vara oklara och vaga.

Svenska Kommunförbundet anser att när det gäller frågor med EU-anknytning måste det ges större utrymme för synpunkter från den kommunala sektorn. För kommunernas del innebär införlivandet av EG-rätten informationsproblem och det finns anledning till kritik när det gäller den statliga förankringen hos kommunsektorn vid införlivandet. Enligt *Lantbrukarnas Riksförbund* är högre kvalitet på utredningar och hänsynstagande till det nationella tolkningsutrymme som finns inom EG-rättsakternas ramar mycket

rimliga krav. *Svenska Bankföreningen* anser att den föreslagna översynen är angelägen. Föreningen instämmer i mycket av det som redovisas i detta avsnitt i rapporten.

Lagrådets uppgifter

När det gäller Lagrådets uppgifter anser *Justitiedepartementet* att frågan om hur detaljerad regleringen i regeringsformen av Lagrådets granskningskyldighet skall vara självklart kan diskuteras. Det står emellertid klart att den nuvarande regleringen inte sätter upp några gränser för Lagrådets skyldighet att pröva hur lagförslag förhåller sig till det EG-rättsliga systemet. *Justitiedepartementet*, *Utrikesdepartementet*, *Svea hovrätt* och *Lagrådet* anser att denna prövning redan i dag ingår som en integrerad del i Lagrådets granskningsuppgift. Något egentligt behov av en översyn av Lagrådets uppgifter föreligger därför inte. *Regeringsrätten* och *Domstolsverket* anser att det närmast är självklart att Lagrådets granskning, som bl.a. omfattar hur enskilda förslag ställer sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, jämväl bör innefatta europarättsliga aspekter. *Domstolsverket* framhåller även att Lagrådets uppgift på så sätt blir mera omfattande och därmed kan förmodas ställa krav på en resursförstärkning.

Lantbrukarnas Riksförbund och *Svenska Bankföreningen* håller med om att Lagrådets roll bör förstärkas när det gäller att kontrollera lagförslag ur EG-rättsliga perspektiv i samtliga ärenden som Lagrådet har att behandla.

Myndigheternas föreskrifter

Utrikesdepartementet, *Finansdepartementet* och *Statskontoret* gör bedömningen att det aviserade uppdraget åt *Statskontoret* i proposition 1997/98:136 kommer att innefatta frågan om styrning och uppföljning av myndigheternas föreskriftsarbete i samband med införande av EG-regler. *Statskontoret* anser att det är angeläget att regeringen utformar en effektiv styrning och uppföljning av myndigheternas föreskriftsverksamhet. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att det är anmärkningsvärt att någon kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter inte sker. *LRF* håller inte med om att förfarandet att lägga en stor del av införlivandet i händerna på myndigheterna fungerar väl. *Svenska Bankföreningen* är positiv till revisorernas förslag till uppföljningar av myndighetsföreskrifter.

Tidsåtgången i beslutsprocessen

Utrikesdepartementet delar revisorernas uppfattning att det inte är ovanligt att det uppstår problem när det gäller att genomföra direktiv i rätt tid. Erfarenheten visar att ett snabbt genomförande av EG-rättsakter underlättas om de tjänstemän som kommer att arbeta med genomförandet av en rättsakt i Sverige också deltar i beredningen av rådets beslut om antagande av rättsakten i den berörda rådsarbetsgruppen. *Finansinspektionen* ställer sig positiv till förslaget att se över den svenska beslutsprocessen.

Även *Kommerskollegium* anser att den svenska beslutsprocessen bör ses över för att undvika fördragsbrott på grund av för sent införlivande av EG-rättsakter. I detta sammanhang diskuterar *Kommerskollegium* även den svenska formen för införlivande. I Sverige används nästan uteslutande

Fel! Autotextposten är inte definierad.

transformation för införlivande av internationell rätt. Men i och med EES-avtalets ikraftträdande torde *inkorporering* av EG-direktiv ha blivit vanligare. Kommerskollegium anser att ingen av dessa metoder i renodlad form är lämplig eller tillräcklig för att införliva EG-direktiv. I stället krävs en kombination av båda metoderna. Vid EG-direktiv särskilt av teknisk karaktär förespråkar Kommerskollegium att direktivet inkorporeras i stället för att transformeras. Detta skulle göra införlivandeprocessen snabbare. Ett led i att utreda huruvida en ökad användning av inkorporering är möjlig kan vara att studera Danmark, som använder både inkorporering och transformation.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Revisorernas överväganden

Utredningsunderlaget

Efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter anser Riksdagens revisorer att regeringen bör öka framförhållningen inför införlivandet av kommande EG-direktiv och se över formerna för utredningsarbetet i samband med detta. Utredningarna bör hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, bl.a. vilket tolkningsutrymme som finns inom EG-direktivens ramar.

Lagrådets uppgifter

I granskningen föreslår revisorerna att Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv ses över. Revisorerna menar att det särskilt bör övervägas om Lagrådet bör få en generell uppgift att yttra sig över de EG-rättsliga aspekterna på samtliga ärenden som överlämnas till Lagrådet och inte endast i samband med förslag som direkt innebär införlivande av EG-rätt. Lagrådet har i dag en skyldighet att generellt beakta de EG-rättsliga aspekterna vid granskning av lagtext, vilket även flera remissinstanser påpekat. Lagrådet påpekar dessutom att det i den nuvarande regleringen inte heller finns några gränser för Lagrådets skyldighet att pröva hur lagförslag förhåller sig till det EG-rättsliga systemet. Revisorerna utgår därmed från att de EG-rättsliga aspekterna kommer att beaktas av Lagrådet. Någon översyn är därför inte motiverad på denna punkt.

Myndigheternas föreskrifter

Regeringen är ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndigheternas föreskrifter överensstämmer med de uppställda målsättningarna och kraven i EG-direktiven. Riksdagens revisorer anser därför att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen bör skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena. Den utredning som Statskontoret skall göra kan vara en utgångspunkt för regeringens uppföljning, och regeringen kan därigenom få ett underlag för vilka föreskrifter som bör följas upp.

Tidsåtgången i beslutsprocessen

De remissinstanser som yttrat sig i frågan om beslutsprocessen och tidsbristen instämmer i revisorernas slutsatser. Med hänvisning till vad som fram-

kommit i granskningen föreslår revisorerna att regeringen utreder hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt. Revisorerna vill särskilt framhålla att ett tidigt påbörjat förberedelsearbete i utredningsform kan bidra till att göra hela beslutsprocessen säkrare och mera effektiv. I samband med revisorernas granskning av kommittéväsendet framhölls att även Lagrådets granskning är beroende av att det grundläggande utredningsunderlaget håller hög kvalitet.

- Revisorerna föreslår när det gäller införlivandearbetet att regeringen ser över formerna för utredningsarbetet inför införlivande av EG-rätt. Regeringen bör följa upp myndigheternas föreskriftsarbete och utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt.

2.3 EG-rättens effekter och förberedelsearbetet

Rapporten

Två rättssystem

EU-medlemskapet har inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige – EG-rätten och den svenska rätten. Systemen skiljer sig åt på en rad punkter. T.ex. har Sverige, liksom flera andra länder i Europa, följt principen att lagarna skall innehålla en låg detaljeringsgrad. Kortfattade lagar har ”fyllts ut” i förarbetena. Inom EG-rätten finns det däremot inga förarbeten. EG-direktiv är därför vanligtvis detaljerade, vilket resulterar i att den nationella normgivning som föranleds av direktiven ofta är mer detaljerad än sedvanlig svensk normgivning.

Eftersom det krävs att EG-rätten införlivas i den nationella lagstiftningen, och inte i förarbeten, kan de svenska förarbetenas roll även komma att förändras vad gäller sedvanligt nationellt lagstiftningsarbete. Förarbetenas framtida roll bör därför tydliggöras. Även utskottsbetänkandenas betydelse kan komma att förändras i framtiden, särskilt i samband med införlivande av EG-rätt, eftersom stora delar av regeringens propositioner är föranledda av redan fastlagda EG-direktiv.

Vid införlivande av EG-rätt är det betydelsefullt att den nya normgivningen är konsistent med den sedvanliga nationella lagstiftningen. Det är viktigt att införlivandet inte leder till att det skapas ”europeiska systemtänkanden” inom den svenska rättsordningen. EG-rätten kan inte endast ”lyftas in i” den svenska normgivningen, utan rättssystemen måste integreras. Detta är av stor vikt för att lagstiftningen skall hålla en så hög kvalitet som möjligt.

I revisorernas rapport föreslås att regeringen tar initiativ till en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten, om förarbetenas framtida funktion och betydelse och utskottsbetänkandenas roll.

Förberedelsearbetet

I revisorernas rapport framhålls även förberedelsearbetets roll. Riksdagens revisorer anser att det svenska förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor är av avgörande betydelse och att det generellt bör förstärkas. Arbetet med EU-frågor bör så långt möjligt tidigareläggas inom statsförvaltningen. De

svenska ståndpunkterna, med därtill hörande motiv och utredningsunderlag, måste klargöras tidigt för att Sverige skall ha möjlighet att spela en roll i de europeiska beslutsprocesserna. I granskningen framkom också att riksdagen kommer in sent i EU-arbetet.

Det finns flera sätt att förstärka förberedelsearbetet och tidigarelägga arbetet med EU-frågorna. Enligt revisorernas mening borde kommittéer kunna användas även för att förbereda svenska ståndpunkter i frågor som initieras av kommissionen. En annan möjlighet är att regeringen i s.k. princippropositioner presenterar grundläggande tankegångar kring svenska ställningstaganden inom EU:s olika sakområden. Riksdagen skulle därmed ges möjligheter att i ett tidigt skede uttala sig om Sveriges agerande inför förhandlingar om bl.a. EG-direktivens innehåll och omfattning. Riksdagens EU-arbete skulle också kunna förstärkas om fackutskotten i ökad grad behandlade EU-frågorna redan från det inledande skedet fram till beslut i kammaren.

Remissinstansernas synpunkter

Två rättssystem

Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Svea hovrätt anser att en utredning av det slag som föreslås i rapporten inte i första hand synes vara en uppgift för det statliga utredningsväsendet. Däremot är ämnet med säkerhet av intresse och väl lämpat för den samhälls- och rättsvetenskapliga forskningen. Enligt hovrättens uppfattning kan EG-rättens effekter på svensk lagstiftning och lagtolkning inte bedömas redan nu.

Andra remissinstanser – *Finansinspektionen, Konkurrensverket, Svenska Kommunförbundet och Svenska Bankföreningen* – delar revisorernas uppfattning att EG-rättens effekter på den svenska rätten bör utredas.

Förberedelsearbetet

Utrikesdepartementet delar uppfattningen att kommittéer i högre grad skall användas i förberedelsearbetet och att svenska ställningstaganden slås fast i s.k. princippropositioner i fall där det gäller stora eller principiellt viktiga frågor. *Finansinspektionen* delar revisorernas uppfattning. *Finansinspektionen* anser att en mycket viktig förutsättning för förberedelsearbetets effektivitet och kvalitet är att dokument anländer i sådan tid före sammanträden att det finns tidsmässigt utrymme för förberedelse och samråd.

Konkurrensverket understryker vikten av att redan i samband med förberedelse av EG-rättsakter föra in de aspekter som kommer att få betydelse när frågan om införlivandet i svensk rätt sedermera aktualiseras. Omvänt torde de insikter och erfarenheter som framkommer i denna förhandlingsfas vara av värde för att överföra intentionerna bakom exempelvis direktiv till svenska regler.

Vid frågor av politisk vikt anser *Svenska Kommunförbundet* i likhet med revisorerna att ett förfarande med princippropositioner där de svenska positionerna läggs fast, bör övervägas. *Svenska Bankföreningen* instämmer i förslaget och tillägger att det bör övervägas att i instruktionen för Regeringskansliet införa en bestämmelse om att inrätta referensgrupper i vilka företrä-

dare för myndigheter och näringslivsorganisationer deltar. *Konkurrensverket* framhåller det nödvändiga i att de myndigheter och organisationer som deltar i arbets- och referensgrupperna på ett tidigt stadium får kännedom om vilka frågor som bereds inom Europeiska kommissionen så att de därmed får möjlighet att lämna synpunkter till grund för en svensk ståndpunkt.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Revisorernas överväganden

Två rättssystem

Revisorerna konstaterar att det finns olika uppfattningar rörande förslaget om en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Några remissinstanser anser att det kan vara lämpligt att forskningen tar hand om en sådan utredning. Andra delar revisorernas uppfattning att EG-rättens effekter på den svenska rätten bör utredas. Revisorerna för sin del vill understryka att det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturerna som bör analyseras, liksom de framtida effekterna av den förändrade situationen. Det är också möjligt att inom ramen för en statlig kommitté engagera forskare, vilket kan bidra till att forskningen får en mer direkt anknytning till de förvaltningspolitiska frågor som berör EG-rätten. Med hänvisning till vad som framkommit i granskningen anser revisorerna att regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten.

Förberedelsearbetet

De remissinstanser som har berört förberedelsearbetet instämmer i revisorernas slutsatser och överväganden att förberedelsearbetet är av avgörande betydelse vad gäller EU-frågor och att det bör förstärkas. Med hänvisning till vad som framkommit i granskningen föreslår revisorerna att regeringen får i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka förberedelserna i samband med EU-arbetet. Revisorerna anser att en ökad användning av kommittéer kan vara en väg. Revisorerna vill här hänvisa till sin tidigare granskning av kommittéväsendet (förs. 1997/98:RR3, s. 13). Det är särskilt viktigt att regeringen finner sätt att förbättra riksdagens möjligheter till inflytande redan i förberedelsearbetet. Av regeringens beslutsunderlag till riksdagen bör bl.a. framgå vad som är bundet av redan beslutade EG-direktiv och vari det svenska handlingsutrymmet består.

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tillsätter en utredning om EG-rättens effekter på den svenska nationella rätten. Regeringen bör också vidta åtgärder för att stärka förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.1 om samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.2 om arbetet med att införliva EG:s rättsakter,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i avsnitt 2.3 om utredning av EG:rättens effekter och förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Birgitta Hambraeus (c), Sverre Palm (s), Bengt Harding Olson (fp), Leif Marklund (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Margaretha Stålfors (föredragande).

Stockholm den 9 juni 1998

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Margaretha Stålfors

Fel! Autotextposten är inte definierad.



Rapport 1997/98:4

Sveriges införlivande av EG-rätten

Förord

Riksdagens revisorer har granskat Sveriges införlivande av EG-rätten. Beslutet att granska införlivandet föranleddes av en promemoria om Riksdagens revisorers arbete med EU-frågor.¹ Syftet med granskningen har varit att undersöka formerna för och resultatet av det svenska införlivandearbetet. Framför allt har riksdagens och regeringens arbete med att föra in de EG-rättsliga reglerna i den svenska rättsordningen studerats. Även myndigheternas arbete med att införliva EG-direktiv genom utfärdande av föreskrifter behandlas i granskningen.

Revisorerna har genom intervjuer inhämtat erfarenheter från tjänstemän inom riksdagen och Regeringskansliet. Även representanter för olika organisationer som i sin verksamhet kommer i kontakt med det svenska införlivandet av EG-rätten har intervjuats. Revisorerna har vidare inhämtat synpunkter från EG-kommissionen.

Denna rapport har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Anders G Högmark (m) ordförande, Anita Jönsson (s), Bengt Harding Olson (fp), Bengt Kronblad (s), Christina Pettersson (s), Lennart Brunander (c), Stig Grauers (m) och Hans Stenberg (s).

På revisorernas kansli har revisionsdirektören Cristina Eriksson utfört det huvudsakliga utredningsarbetet och haft ansvaret för rapporten. Rapporten har slutförts av jur. kand. Magnus Corell. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och fil. kand. Johan Bergström har deltagit i arbetet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

¹ Dnr 1997:18(4).

Innehållsförteckning

Förord	16
Sammanfattning.....	20
1 Granskningens bakgrund och uppläggning.....	22
1.1 Bakgrund.....	22
1.2 Initiativet.....	23
1.3 Inriktning och syfte	23
1.4 Uppläggning och metod	24
2 Det svenska EU-arbetet	25
2.1 Riksdagens EU-arbete.....	25
2.2 Regeringens och Regeringskansliets EU-arbete.....	26
2.3 Myndigheternas EU-arbete	28
3 Det svenska regelverket	29
3.1 Den svenska normgivningsmakten	29
3.2 Regelverket och beslutsprocessen.....	31
4 EG-rätten	33
4.1 Berednings- och beslutsprocessen vid normgivningsarbetet.....	33
4.2 Regelverket	35
4.3 Övrigt om lagharmoniseringen och rättsakternas tillämpning	37
4.4 Kommissionens uppföljning och övervakning.....	40
5 Sveriges införlivande av EG-rätten.....	42
5.1 Den svenska införlivandeprocessen	42
5.2 Införlivandets omfattning.....	44
5.3 Sveriges överträdelse av EG:s regelverk.....	45
6 EU-ländernas införlivande av EG-rätten	48
6.1 Former för införlivande.....	48
6.2 Det kvantitativa införlivandet hos medlemsländerna	51
6.3 Det kvalitativa införlivandet hos medlemsländerna	55
7 Intervjubarerade synpunkter på det svenska införlivandet av EG-rätten ...	59
7.1 Organisation av EU-arbetet.....	59
7.2 Det svenska införlivandet	61
7.3 Inför framtiden.....	64
8 Revisorernas slutsatser och överväganden.....	72
8.1 Förvaltningsstrukturen	72
8.2 Införlivandearbetet.....	75
8.3 En ny rättskultur.....	80
8.4 Sammanfattande synpunkter	83
Referenser.....	85
Bilaga 1 Intervjuer	86
Bilaga 2 Statistik över medlemsländernas införlivande av EG-rätten.....	88
Bilaga 3 Erfarenheter och synpunkter i tidigare utredningar	91
Bilaga 4 Fallbeskrivningar av införlivande av EG-direktiv	97
EG:s direktiv om personlig skyddsutrustning i privatliv och arbetsliv	98
EG:s direktiv om leksakers säkerhet	103

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Sammanfattning

Sverige har genom EU-medlemskapet att följa EG-rätten. Det innebär att de rättsliga reglerna skall vara lika, att tolkningen skall vara densamma och att tillämpningen skall följa samma mönster i Sverige som i de övriga medlemsländerna. Förutom att Sverige som medlemsland är skyldigt att följa fördragen och de bindande rättsakterna, är även EG-domstolens praxis och de internationella avtal som gemenskapen ingått bindande. Den nationella normgivningsrätten har härmed begränsats.

Före Sveriges medlemskap i EU konstaterades i flera utredningar att EU-arbetet och införlivandet av EG-rätten skulle komma att påverka både departement och myndigheter, liksom intresseorganisationer och andra organ. Detta bekräftas också av denna granskning.

EU-medlemskapet och EU-arbetet har dock inte medfört att myndigheterna i någon större omfattning omorganiserats eller omstrukturerats. Inte heller arbetet med att införliva EG-rätten har föranlett några större strukturella förändringar. EU-arbetet har fördelats över departementens och myndigheternas sakenheter, och det nationella och internationella arbetet har vävts samman.

Vid revisorernas granskning har framkommit att den svenska uppbyggnaden och strukturen för införlivande av EG-rätt fungerar tillfredsställande. Detta beror bl.a. på att införlivandet i princip överensstämmer med det sedvanliga normgivningsarbetet för vilket fasta rutiner finns sedan länge.

Även av statistik från EG-kommissionen framgår att resultatet av det svenska införlivandet av EG-rätten är gott, både kvalitativt och kvantitativt, i förhållande till övriga medlemsländer. Det skall även hållas i åtanke att Sverige införlivat en omfattande mängd rättsakter under en kort tid i förhållande till flertalet övriga medlemsländer.

Även om arbetet fungerar tillfredsställande är många av de övergripande principiella frågorna kring EG-rättens införlivande inte belysta. Detta gäller t.ex. frågor som EG-rättens långsiktiga effekter på den svenska rättskulturen och den svenska rättsordningen, domstolarnas arbete m.m.

Revisorernas granskning ger vid handen att vissa åtgärder behöver vidtas för att stärka arbetet med att införliva EG:s rättsakter. T.ex. får den svenska förvaltningsstrukturen, som skiljer sig från övriga medlemsländers, konsekvenser för införlivandet. Uppdelningen av olika frågor inom EG stämmer inte alltid överens med den arbetsfördelning som gäller i Sverige. Flera departement och myndigheter kan således vara berörda av t.ex. ett och samma direktiv. Skillnaderna kan leda till effektivitetsförluster eftersom direktivet kan föranleda flera myndigheter att utfärda föreskrifter. Revisorerna anser att dessa frågor bör uppmärksammas av regeringen. Regeringen bör också sträva efter att samordna normgivningen på områden som regleras av samma rättsakt.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

EG-rätten har blivit ett andra rättssystem vid sidan av det svenska. Nya krav ställs på statsförvaltningen och kompetensen måste därför höjas för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga svenska normgivningen. I den analys av EU-medlemskapets konsekvenser som regeringen aviserat förutsätter revisorerna att behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten uppmärksammas särskilt. Tillgången på EG:s rättsakter måste även förbättras inom statsförvaltningen så att efterlevnaden och tillämpningen av gemenskapsrätten stärks.

Kvaliteten på de utredningar som ligger till grund för införlivande av EG:s rättsakter har kritiserats i olika sammanhang. Revisorerna anser att utredningarna bör hålla hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning och övriga aspekter som framkommit i granskningen.

Som ett led i den svenska beslutsprocessen kan regeringen lämna lagförslag till Lagrådet för remiss. Även riksdagsutskotten har möjlighet att inhämta Lagrådets synpunkter. Revisorerna anser att Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv bör ses över. Särskilt bör övervägas om Lagrådet skall ha en generell uppgift att yttra sig över EG-rättsliga aspekter på samtliga ärenden som lämnas till Lagrådet och inte enbart i samband med förslag som direkt innebär införlivande av gemenskapens rättsakter.

Eftersom regeringen är ytterst ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndighetsföreskrifter motsvarar kraven i EG-direktiven bör regeringen, inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen, skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

Den svenska beslutsprocessen tar lång tid i anspråk med kommittéarbete, remissförfarande, propositionsarbete, ev. lagrådsremiss och riksdagsbehandling. Mot bakgrund av detta anser revisorerna att regeringen närmare bör utreda hur beslutsprocessen fungerar i samband med införlivandet av EG-rätten.

Regeringen bör vidare ta initiativ till en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Förarbetenas framtida funktion och betydelse bör belysas, liksom utskottsbetänkandenas roll. Det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturerna, och vidare bör de framtida effekterna av den förändrade situationen utredas.

Riksdagen revisorer anser att det svenska förberedelsearbetet är av avgörande betydelse och att förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor generellt bör förstärkas.

1 Granskningens bakgrund och uppläggning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1.1 Bakgrund

Sverige har genom EU-medlemskapet att följa EG-rätten. Det innebär att de EG-rättsliga reglerna skall vara lika, att tolkningen skall vara densamma och att tillämpningen skall följa samma mönster i Sverige som i de övriga medlemsländerna. Förutom att Sverige som medlemsland är skyldigt att följa fördragen och de bindande rättsakterna, är även EG-domstolens praxis och de internationella avtal som gemenskapen ingått bindande. Den nationella normgivningsrätten har härmed begränsats.

EU:s verksamhet brukar illustreras med tre pelare. Den första pelaren består i huvudsak av det traditionella ekonomiska samarbetet, EG.² Andra pelaren utgörs av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP. Tredje pelaren omfattar samarbetet i rättsliga och inrikes frågor, t.ex. polisiärt samarbete. Inom EU är det endast EG som har normgivningskompetens, dvs. rätt att utarbeta rättsakter, och det är bara inom den första pelaren som EG-domstolen har rätt att döma. Samarbetet i den första pelaren är dessutom överstatligt, dvs. ett beslut kan träda i kraft utan att alla medlemsländer står bakom det.

Europeiska unionens råd (*ministerrådet eller rådet*), Europaparlamentet (*parlamentet*) och Europeiska kommissionen (*EG-kommissionen eller kommissionen*) kan, enligt artikel 189 i EG-fördraget, besluta om tre slag av bindande rättsakter – förordningar, direktiv och beslut. *Förordningar* är direkt tillämpliga i medlemsländerna och används när det krävs en enhetlig reglering inom hela gemenskapen. *Direktiv* riktar sig till medlemsländerna och anger ett visst resultat som skall uppnås inom en bestämd tid. Gemenskaperna låter emellertid medlemsländerna själva bestämma form och tillvägagångssätt för direktivets införlivande i den nationella normgivningen. Gemenskapernas *beslut* är däremot bindande endast för de adressater, t.ex. stater, som de är riktade till.

Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv är att beslut fattas av rådet på förslag från kommissionen och oftast efter det att parlamentet har yttrat sig. Det är kommissionen ensam som besitter den formella initiativrätten, dvs. rätten att ge förslag till rådet, och det är först efter beredning och beslut i kommissionen som ett normgivningsärende initieras.

Sverige införlivade flertalet av EG:s rättsakter redan i samband med EES-avtalet, vilket trädde i kraft den 1 januari 1994. När Sverige sedan blev medlem i EU från den 1 januari 1995 hade en stor del av rättsakterna redan införlivats. Medlemskapet innebär att Sverige deltar i arbetet med att utforma nya regler.

² Även Europeiska kol- och stålgemenskapen, *EKSG*, och Europeiska atomenergigemenskapen, *Euratom*, hör till den första pelaren.

Det är den svenska regeringen som ansvarar för att det inte utfärdas några svenska författningar som strider mot EG:s rättsakter, EG-domstolens praxis eller de internationella avtal som gemenskapen ingått. Administrationen och verkställandet av EG-rätten har dock kommit till stor del genomföras av förvaltningsmyndigheterna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1.2 Initiativet

Riksdagens revisorer beslutade i januari 1997 att genomföra tre förstudier om regeringens EU-arbete: regeringens roll i EU-arbetet, EG-rätten och utvecklingsbiståndet.

Då förstudien om införlivandet av EG-rätten presenterades i maj 1997, beslutade revisorerna att genomföra en granskning av Sveriges införlivande av EG-rätten, vilken härmed redovisas.

1.3 Inriktning och syfte

Införlivandet av EG-rätten har av naturliga skäl inte tidigare granskats och arbetet med att utveckla arbetsformerna pågår fortfarande. Revisorerna anser dock att området är av stor betydelse för svensk statsförvaltning och det svenska rättsväsendet. Eventuella svagheter i det svenska införlivandet bör uppmärksammas på ett tidigt stadium. Avsikten med granskningen är bl.a. att redovisa hur införlivandet av EG-rätten genomförs i förhållande till sedvanligt svenskt normgivningsarbete.

Granskningen koncentreras på införlivandet av EG-rätten, dvs. genomförandet av den normgivning som redan är beslutad av rådet. Det svenska beredningsarbetet före rådets beslut granskas däremot inte.

Det är endast det första pelarsamarbetet som behandlas i granskningen, eftersom det endast är EG som har normgivningskompetens, dvs. rätt att utarbeta rättsakter.

Granskningen inkluderar inte en analys av det materiella innehållet i den förändrade normgivningen i förhållande till EG:s rättsakter, utan hur rättsakterna införlivas. Eventuella synpunkter från de intervjuade organisationerna på det svenska införlivandet redovisas dock, liksom uppgifter från kommissionen vad gäller det kvantitativa och kvalitativa införlivandet i Sverige och övriga medlemsländer.

I granskningen behandlas inte den praktiska tillämpningen av EG:s rättsakter i Sverige och övriga medlemsländer, men vissa uppgifter från kommissionen om medlemsländernas tillämpning redovisas.

De av EG utfärdade förordningarna gäller i den nationella rätten utan ett införlivande, medan direktiven kräver att den nationella lagstiftningen ändras så att direktivens krav och mål uppfylls. Granskningen koncentreras därför till införlivandet av EG-direktiv i den svenska rättsordningen. Flertalet direktiv införlivades under tiden för EES-avtalet, och granskningen har därför

framför allt kommit att koncentreras till införlivandet av direktiv beslutade före Sveriges EU-medlemskap.

Vad gäller svensk normgivning, som inte har sin grund i särskilda beslut inom EG, hanteras denna på sedvanligt sätt. EG-rättens principer ligger emellertid till grund även för denna normgivning, dvs. det får inte stiftas svenska lagar som strider mot EG-rätten.

I samband med EG-rättens införlivande uppstår vissa juridiska frågeställningar, t.ex. vad gäller utskottsbetänkandenas status. Dessa frågor, som är av stor betydelse för den svenska beslutsprocessen och den svenska normgivningen, behandlas endast översiktligt i granskningen.

1.4 Uppläggning och metod

Inledningsvis beskrivs i kapitel 2 det svenska EU-arbetet. I kapitel 3 och 4 redovisas kort det svenska regelverket samt EG-rätten. Avsikten är inte att ge en fullständig redovisning av regelverkens utformning utan snarare att ge en överblick över deras innehåll och utformning inför behandlingen av införlivandeprocessen.

Införlivandet av EG-rätten i andra medlemsländer, liksom vissa statistiska uppgifter från kommissionen om medlemsländernas förmåga att uppfylla EG-rättens krav, redovisas i kapitel 5. Den svenska införlivandeprocessen beskrivs i kapitel 6.

Revisorernas rapport bygger till stor del på de intervjuer som genomförts. De intervjuade organisationernas uppfattningar om det svenska införlivandet återges i kapitel 7.

Revisorernas slutsatser och överväganden återfinns i kapitel 8.

Fakta om EG-rätten och dess införlivande har inhämtats från bl.a. propositioner, utskottsbetänkanden, litteratur och statistiska sammanställningar. Införlivandeprocessen i Europa redovisas framför allt utifrån material och uppgifter från EG-kommissionen. Litteratur och andra skriftliga källor finns förtecknade under Referenser.

Intervjuerna med representanter för departement, myndigheter, intresseorganisationer m.fl. har varit av stor betydelse för att inhämta kunskap och erfarenhet om det svenska införlivandearbetet. Sammantaget har ca 70 personer intervjuats inom 28 organisationer. De intervjuade personerna arbetar med EG-rättsliga frågor framför allt på organisationernas juridiska enheter. Organisationer som intervjuats är bl.a. riksdagens utskottskanslier, Regeringskansliet, myndigheter, intresseorganisationer och domstolar. En förteckning över intervjuade organisationer finns i bilaga 1.

I bilaga 2 redovisas statistik över EU-medlemstaternas införlivande av EG-rättsliga regler. En översikt över tidigare utredningar ges i bilaga 3. Fallbeskrivningar av hur några EG-direktiv införlivats i den svenska rättsordningen återfinns i bilaga 4.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

2 Det svenska EU-arbetet

Europeiska unionen, EU, är en mellanstatlig organisation med överstatliga funktioner. Det som skiljer EU-samarbetet från annat internationellt samarbete är att medlemskapet bl.a. medför att Sverige för obegränsad tid inte endast åtagit sig folkrättsliga förpliktelser utan även avhänt sig vissa statsrättsliga befogenheter, bl.a. normgivningsmakt, till EG:s institutioner.

Beslutsfattandet i rådet och övriga institutioner sker i enlighet med bestämmelserna i de gemenskapsfördrag som Sverige tillträdde vid medlemskapet.³ Beslutens bindande verkan uppstod för Sveriges del genom att riksdagen med stöd av regeringsformen överlät viss beslutanderätt till EG.⁴ EG har därmed inom dessa sakområden behörighet att fatta beslut som skall tillämpas direkt av svenska myndigheter och enskilda.

En stor del av det svenska EU-arbetet utgörs av beredningsarbete, dvs. arbete med att utforma svenska ståndpunkter *innan* rådet har fattat beslut i ett ärende. Arbetet bedrivs inom samtliga nivåer av den svenska statsförvaltningen. I det följande ges en kortfattad beskrivning av EU-arbetet på beredningsnivå.

2.1 Riksdagens EU-arbete

Sverige har genom medlemskapet i EU fått inflytande över de frågor som behandlas i unionen. Många av frågorna rör riksdagen och dess arbete. Riksdagen har anpassat sin organisation för att den skall kunna medverka i EU-arbetet, detta inte minst för att påverka regeringens agerande vid förhandlingar och beslut i unionen. Samverkan mellan riksdagen och regeringen bedrivs på olika nivåer och på olika sätt, t.ex. vid plenisammanträden, inom ramen för riksdagsutskottens verksamhet och sist men inte minst genom EU-nämnden.

Regeringen har skyldighet att både informera och samråda med riksdagen inför förhandlingar och beslut i unionen. Alla nya förslag som läggs fram inom EU överlämnas av regeringen till riksdagens kammarkansli. När det gäller viktigare förslag lämnar regeringen dessutom en skriftlig redogörelse för förslagens innebörd och hur svenska regler påverkas. Förslagen och redogörelserna sänds därefter vidare till de utskott som berörs samt till EU-nämnden.

I EU-nämnden behandlas samtliga frågor som rör unionens samarbetsområden. Varje vecka sammanträder nämnden för att samråda med regeringen om de frågor som skall behandlas vid nästkommande veckas ministerrådsmöten och vilken inställning Sverige skall ha i de olika frågorna. EU-nämnden kan även begära information och samråd i frågor som ännu inte är mogna att tas upp i ministerrådet.

³ Dvs. fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen och fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen.

⁴ RF 10:5.

EU-frågor som aktualiseras i samband med propositioner och motioner behandlas som ärenden i övrigt av det utskott som har hand om den berörda sakfrågan. Utskotten får del av den information och de redogörelser som regeringen lämnar till riksdagens kammarkansli, men utskotten kan även kalla till sig statsråd eller departements tjänstemän för en muntlig redovisning. Utskotten kan dessutom begära skriftlig information. De synpunkter på en fråga som kommer fram vid diskussionerna i utskottet kan föras vidare på olika sätt. Ett utskott kan t.ex. på eget initiativ ta upp frågan i ett betänkande och begära ett riksdagsuttalande. Utskotten kan även lämna synpunkter direkt till ett statsråd i samband med att denne kallats till utskottet för att lämna information. Utskotten kan dessutom redovisa sin uppfattning i yttranden till EU-nämnden. Nämnden kan därefter använda yttrandena vid samråden med regeringsföreträdarna. Det vanligaste är dock att utskottsledamöterna tar upp saken muntligen med sina partikolleger i EU-nämnden.

Efter det att rådet har fattat sitt beslut, t.ex. om förändrad normgivning, vidtar arbetet med att införliva EG-rätten i den svenska rättsordningen. Här medverkar riksdagen genom att på sedvanligt sätt behandla de lagpropositioner som föreslås av regeringen, men med utgångspunkten att förslagen utgör en konsekvens av de beslut som fattats av ministerrådet.

2.2 Regeringens och Regeringskansliets EU-arbete

Sveriges medlemskap i EU har inneburit att mängden frågor som skall hantearas inom Regeringskansliet har ökat påtagligt. Kraven på snabba ställningstaganden har också ökat, liksom komplexiteten. Detta har bl.a. sin grund i att de inrikes och utrikes frågorna har integrerats till följd av medlemskapet.

Samtliga departement, Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningskontor har fr.o.m. den 1 januari 1997 sammanförts till en myndighet bl.a. för att bättre kunna tillgodose de ökade kraven från den svenska internationaliseringen, främst Sveriges medlemskap i EU.⁵

I regeringen har statsministern det övergripande politiska samordningsansvaret för EU-frågorna. Statsministern företräder Sverige vid regeringschefsmöten och de möten i övrigt som statsministern bestämmer. Övriga statsråd företräder Sverige vid ministerrådets olika möten.

Huvudansvaret för beredningen av EU-ärenden inom Regeringskansliet vilar på respektive departement. Varje departementschef ansvarar för att departementets EU-frågor bereds på ett ändamålsenligt sätt och att EU-ärenden som berör flera departement bereds gemensamt. Samtliga departement har på avdelnings- och enhetsnivå integrerat EU-frågor med ordinarie handläggning av övriga frågor. Normalt finns särskilda handläggare på respektive enhet med ansvar för EU-frågor inom sakområdet. Varje departement har även inrättat särskilda samordningsfunktioner för EU-frågor. Deras huvudsakliga uppgift består i att samordna framtagandet av underlag för svenska positioner

⁵ Prop. 1996/97:1. Utgiftsområde 1 s. 20.

inom ramen för rådsarbetet, administrera instruktionsgivning och återrapportering samt i vissa fall svara för förhandlingsinsatser.

För samordningen av EU-arbetet har det även inrättats ett särskilt EU-sekretariat, placerat inom Utrikesdepartementet. EU-sekretariatet skall bl.a. ha överblick över det pågående arbetet med EU-organen samt hjälpa Statsrådsberedningen med samordningen av EU-arbetet inom Regeringskansliet. EU-sekretariatet har också det övergripande ansvaret för kontakterna med riksdagens EU-nämnd. Inom Utrikesdepartementet finns också den s.k. integrationsrättsliga arbetsgruppen där frågor som är gemensamma för alla departements införlivande av EG-rätten diskuteras. Den svenska EU-representationen i Bryssel, som också lyder under Utrikesdepartementet, företräder Sverige vid överläggningar och förhandlingar. För en mer fullständig beskrivning av Regeringskansliets EU-arbete hänvisas till Riksdagens revisorers förstudie 1997/98:4, *Regeringskansliets arbete med EU-frågor*.

Departementens beredning av EU-frågor har stora likheter med beredningen av regeringsärenden. I samband med diskussionerna om ett eventuellt svenskt medlemskap i EU framkom från departement och förvaltningsmyndigheter att ett medlemskap inte borde innebära några betydande förändringar i arbetsfördelningen mellan departementen och myndigheterna. Inte heller borde ett medlemskap innebära några större organisationsförändringar, utöver resursförstärkningar och vissa omprioriteringar. Man menade att EU-arbetet inte borde särskiljas från övriga sakfrågor utan bedrivs på de enheter som har sakansvaret för respektive område.

Även om medlemskapet trots allt har inneburit förändringar i Regeringskansliets organisation, liksom förändrade arbetsmetoder i vissa avseenden, bedrivs dagens EU-arbete till stor del utifrån de tankegångar som framkom före medlemskapet. Varje departement och dess myndigheter arbetar till stor del självständigt, och den interdepartementala samordningen sker i princip genom den gemensamma beredningen. Även inom lagstiftningsområdet är arbetet till stora delar fördelat och organiserat på motsvarande sätt som före Sveriges inträde i gemenskapen.

EU-medlemskapet har inneburit en mycket stor belastning på Regeringskansliets organisation och personal. Personalpolitiken har inte i alla delar anpassats till de nya förutsättningar som medlemskapet har fört med sig. En översyn av kompetensförsörjningen i Regeringskansliet har aviserats. Den planerade översynen skall ta sin utgångspunkt i en analys av de faktorer som påverkar kompetenskraven, bl.a. EU-medlemskapet. Översynen skall omfatta rekryteringspolitik, kompetensutveckling, chefsförsörjning, rörlighet och lönepolitik. En styrgrupp ledd av statssekreteraren för Statsrådsberedningen ansvarar för översynen som skall vara klar den 30 september 1998.⁶

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁶ Riksdagens revisorer, *Personalpolitiken i Regeringskansliet*, PM 1997-12-04.

2.3 Myndigheternas EU-arbete

För att kunna påverka de beslut som fattas inom EU krävs det att Sverige medverkar i de av kommissionen och rådet bildade förberedelsegrupperna. Detta gäller bl.a. de kommittéer och arbetsgrupper som utarbetar förslag till nya direktiv. I första hand är det personal från de olika myndigheterna som deltar i detta förberedelsearbete.

Myndigheternas medverkan i EU-arbetet sker på olika sätt, t.ex. i kommissionens expertkommittéer, verkställighetskommittéer samt i ministerrådets arbetsgrupper, rådsarbetsgrupperna. I verkställighetskommittéerna och rådsarbetsgrupperna fungerar myndigheternas tjänstemän som regeringens ombud och de får även instruktioner från Regeringskansliet. I vilken omfattning myndigheterna deltar i förberedelsearbetet varierar dock, liksom hur de har organiserat det interna EU-arbetet inom myndigheten.

EU-medlemskapet har stor påverkan på myndigheternas författningsarbete. Gemenskapen beslutar i stor utsträckning om rättsregler som ligger inom de områden där förvaltningsmyndigheterna sedan tidigare har bemyndiganden att besluta om föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna har således kommit att ansvara för en stor del av den nationella normgivning som EG-rätten kräver.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

3 Det svenska regelverket

Den svenska statsförvaltningen skiljer sig i vissa avseenden från förvaltningen i de flesta andra EU-länder. Av tradition har Sverige ett jämförelsevis litet regeringskansli med fristående, självständiga förvaltningsmyndigheter. Under de senaste årtiondena har det dessutom genomförts en omfattande decentralisering, delegering och avreglering inom statsförvaltningen, och förvaltningsmyndigheterna har fått en alltmer omfattande behörighet att bl.a. utfärda föreskrifter inom det svenska normgivningsområdet. Myndigheternas rätt att utfärda föreskrifter förutsätter dock bemyndigande av riksdagen och regeringen, eftersom förvaltningsmyndigheterna saknar en självständig behörighet att meddela föreskrifter.

3.1 Den svenska normgivningsmakten

Ytterst härleds den svenska normgivningsmakten från riksdagen. Riksdagen stiftar lagar, vilka ger generella bindande regler för enskilda och myndigheter. Det är dock långt ifrån alla regler som meddelas av riksdagen. Den s.k. normgivningsmakten fördelar sig i själva verket på flera: riksdagen, regeringen, de statliga myndigheterna och kommunerna.

I regeringsformen (RF) finns bestämmelser om vilka regler som måste ges i form av lag, och vilka som i stället kan ges i form av en förordning eller en myndighetsföreskrift (RF 8 kap.). Utgångspunkten är att riksdagen kan stifta lag i vilket ämne som helst som kommer under dess prövning. Man skiljer emellertid mellan det obligatoriska området och det primära området. Det *obligatoriska området* innefattar normgivning som endast kan ske i form av lag, dvs. riksdagen har exklusiv beslutanderätt. Inom det *primära området* har riksdagen däremot möjlighet att delegera normgivningskompetensen till regeringen (RF 8:7). Riksdagen har även möjlighet att bemyndiga regeringen att vidaredelegera (subdelegera) normgivningsmakt till förvaltningmyndigheter eller kommuner. Riksdagen kan dessutom delegera normgivningsmakt till sig underställda förvaltningsmyndigheter, men däremot inte direkt till regeringen underställd myndighet.

Riksdagen kan vidare besluta om föreskrifter i ämnen som tillhör regeringens normgivningsmakt (RF 8:14). Detta betyder att riksdagen kan ingripa genom beslut om ändring i eller upphävande av förordning som utfärdats av regeringen. Har bestämmelser meddelats i form av lag krävs alltid lag för att ändra dessa (RF 8:17).

Riksdagens normgivning

Tanken är att svensk lagstiftning skall byggas successivt och moderniseras allteftersom de problem som skall hanteras ändrar karaktär. Det innebär att riksdagens normgivning påverkas av tidigare lagstiftning på området i fråga. Bestämmelser från tidigare lagar kan oförändrade lyftas över till ny lagstiftning om det inte finns några skäl att ändra bestämmelserna. Formuleringar,

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

tankegångar och regleringsteknik behålls om dessa fortfarande fyller en funktion.

När riksdagen stiftar lag av ramkaraktär, dvs. en lag som i huvudsak endast ställer upp målen för en reglering, förutsätter riksdagen att lagen får sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom riksdagen kan ge bemyndiganden enbart till regeringen och inte direkt till en myndighet under regeringen, får regeringen en varierande grad av handlingsfrihet.

En lag kan innehålla specifika bemyndiganden då ytterligare föreskrifter kan behövas vid tillämpning av vissa punkter i lagen. Specifika bemyndiganden kan dessutom kompletteras med ett allmänt bemyndigande att meddela tillämpningsföreskrifter till hela lagen.

Det framgår normalt inte av lagar eller förarbeten på vilka grunder riksdagen beslutar om bemyndiganden. Förutom de skäl som anges i RF 8 kap. finns ett antal ytterligare motiv för riksdagen att delegera normgivning, t.ex. att frågorna som skall regleras är tekniskt komplicerade och förutsätter detaljerade specialistkunskaper. Frågor som gäller handlägningsprocedurer, tillsyn, tillståndsprövningar osv. lämnar riksdagen till regeringen att reglera eftersom det är fråga om ledning av det interna arbetet inom förvaltningen. Ytterligare ett motiv för riksdagen att ge ett bemyndigande till regeringen är som beredskap inför någon väntad händelse.

Regeringens normgivning

Med regeringens normgivning avses dels det primära området, vilket omfattar den normgivning som inte tillhör riksdagen, dels det område som skapas genom delegation av normgivningsmakten från riksdagen. Inom det primära normgivningsområdet beslutar regeringen genom förordning om föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen (RF 8:13). Denna regeringens befogenhet betecknas som restkompetensen. I sak omfattar restkompetensen offentligrättslig normgivning, och då främst föreskrifter om myndigheters organisation, detaljföreskrifter om kommuner, domstolar och statsjänstemän, men också i viss mån föreskrifter om sådant som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Det skall enligt RF röra sig om föreskrifter som från den enskildes synpunkt inte är betungande, utan gynnande eller neutrala.

Regeringen får inom det primära normgivningsområdet delegera åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser. Regeringen får även delegera åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser inom det primära området, vilka inte avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter (RF 8:13).

Regeringens rätt att delegera den normgivningsbefogenhet som den fått av riksdagen är däremot beroende av ett uttryckligt medgivande från riksdagen. Riksdagen kan inte tvinga regeringen till en vidaredelegering, men den kan däremot begränsa regeringens valmöjligheter. Riksdagen kan bl.a. föreskriva

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

att om regeringen vidaredelegerar normgivningskompetens så skall detta ske till en av riksdagen namngiven myndighet. Uttrycket ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer” innebär att både regeringen och den myndighet man vidaredelegerar normgivningskompetensen till samtidigt får meddela föreskrifter på det område som berörs.

När riksdagen delegerar normgivning till regeringen med stöd av bemyndigande i RF innebär detta inte nödvändigtvis att riksdagen tills vidare helt avsäger sig beslutanderätten inom det delegerade området. Riksdagen har möjlighet att bestämma att regeringens föreskrifter skall underställas riksdagen för prövning (RF 8:12).

På samma sätt som i fråga om lagar är det vanligt att regeringen lyfter över bestämmelser i äldre förordningar till nya förordningar. I regeringens förordningsmotiv anges vissa riktlinjer för myndigheternas normgivning genom exempel på den typ av föreskrifter som avses. Regeringens bemyndiganden motiveras genom behov av att precisera vissa begrepp i lagstiftningen, att utarbeta regler som är konkreta och anpassade till den praktiska tillämpningen hos t.ex. leverantörer och tillverkare.

Myndigheternas normgivning

Förutsättningen för myndigheternas normgivning, föreskriftsverksamheten, är att ett bemyndigande givits av regeringen. Det kan vara fråga om normgivning inom det primära lagområdet eller regeringens restkompetens eller röra sig om befogenhet att meddela verksföreskrifter till en lag. Till skillnad från regeringen har myndigheter skyldighet enligt författningssamlingsförordningen att i sina författningar hänvisa till det bakomliggande bemyndigandet, vilket gör det möjligt att enkelt kontrollera om det finns formellt stöd för föreskrifterna.

Vid sidan av föreskrifter arbetar myndigheter med en mängd andra dokument, vilka även kan komplettera de utfärdade föreskrifterna. Det gäller t.ex. anvisningar, rekommendationer, uttalanden, kungörelser, yttranden m.m.

3.2 Regelverket och beslutsprocessen

Lagarna

De svenska lagarna beslutas eller ändras av riksdagen genom beslut i kammaren. Lagarna tillkommer i allmänhet genom att regeringen beslutar om att tillsätta en kommitté, vilken får i uppdrag att skriva ett betänkande. Kommitténs betänkande innehåller förslag till lagtext och motiv samt redogörelser för kommitténs allmänna överväganden. Betänkandet publiceras i Statens offentliga utredningar, SOU.

Betänkandet remitteras till ett flertal myndigheter och organisationer för synpunkter. Remissyttrandena sammanställs därefter i det departement till vilket lagstiftningsärendet hör. Med beaktande av utredningsförslaget och remissvaren utarbetas därefter en proposition om en lag. Innan lagproposit-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

ionen får sin slutliga utformning ges övriga departement, som på något sätt berörs av lagstiftningen, tillfälle att komma med förslag till ändringar.

Statsrådsberedningen kopplas därefter in för att granska främst lagtextens utformning. Statsrådsberedningens juridiska avdelning skall se till att lagarna blir så enhetligt och ändamålsenligt utformade som möjligt. Lagförslaget och dess motiv föredras därefter i regeringen som beslutar om att överlämna propositionen till riksdagen. Viktigare lagförslag behandlas dock först av Lagrådet. Förslaget går på s.k. lagrådsremiss. Lagrådet granskar förslaget och överlämnar ett yttrande till regeringen med förslag till ändringar och omformuleringar, vilka regeringen vanligen följer. Lagförslagen granskas ur ett EG-rättsligt perspektiv i den mån de är direkt kopplade till en EG-regel. Att Lagrådet inte har hörts utgör aldrig något hinder för lagens tillämpning.

Lagpropositionen överlämnas därefter till riksdagen. I riksdagen behandlas ärendet av det utskott till vilket ärendet hör. Utskottet kan föreslå ändringar och jämkningar i förslaget eller göra egna motivuttalanden. Utskottet kan dessutom remittera de ändringar som aktualiseras i riksdagsbehandlingen, eller hela propositionen, till Lagrådet för granskning. Propositionen och utskottsbetänkandet föreläggs därefter riksdagen för debatt och beslut i kammaren. Riksdagen antar därefter lagen med eller utan ändringar i förslaget. Regeringen har därefter i uppgift att se till att lagen träder i funktion genom att utfärda, promulgera, lagen, vilket görs genom att den publiceras i Svensk författningssamling, SFS.

Förordningarna

Allmänna föreskrifter som reglerar den offentliga verksamheten behöver inte beslutas i form av lag utan kan i stället ges i en förordning av regeringen. Ett förslag till förordning utarbetas och bereds inom ett departement på samma sätt som ett lagförslag. Förordningen beslutas därefter av regeringen och publiceras i Svensk författningssamling.

Föreskrifterna

När en myndighet får i uppdrag av regeringen att skriva och meddela allmänna föreskrifter gäller det mestadels tillämpningsföreskrifter till lagar och förordningar. Ofta handlar det om praktiska detaljer. De beslutas av myndigheterna och publiceras därefter i myndigheternas egna författningssamlingar.

Tyngdpunkten i den svenska normgivningsprocessen ligger hos myndigheterna. Det är många ramlagar och förordningar som genom bemyndiganden lägger normgivningsuppgifter på ett stort antal myndigheter.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

4 EG-rätten

I de grundläggande fördragen⁷ finns regler för hur relationerna mellan medlemsstaterna och EU skall fungera. Av fördragen, som utgör den s.k. primär-rätten, framgår även på vilket sätt beslut om mer detaljerade regler och normer kan utarbetas. Målsättningen från EG är inte att man skall ta några samlade grepp över hela normgivningsområdet, utan det som styr utvecklingen är medlemsländernas vilja att ha gemensamma regler och normer på vissa områden. Den sekundära EG-rätten utgörs av de förordningar, direktiv, beslut och rekommendationer som beslutas enligt artikel 189 i EG-fördraget. Inom den sekundära rätten regleras också delar av kontrollsystemet.

Det grundläggande beslutsförfarandet vid utformningen av normgivning inom EG kan förenklat beskrivas på följande sätt. Kommissionen utarbetar ett förslag till gemensamma åtgärder. Om kommissionen inte fått befogenhet att på egen hand utfärda en rättsakt föreläggs förslaget rådet, som i sin tur översänder det till parlamentet. När rådet inhämtat yttrande från parlamentet och andra remissorgan läggs ansvaret för ärendets fortsatta beredning på rådets beredningsorgan, Coreper. Även Ekonomiska och sociala kommittén råd-frågas när så föreskrivs i EG-fördraget. Efter beredningen fattar rådet sitt beslut.

Sverige kan inte styra över vilka förslag till rättsakter som skall läggas fram för rådet. Sverige kan dock, liksom övriga medlemsländer, påverka beredningen av förslagen och besluten i rådet genom företrädare i de olika EU-organen.

EG-rätten skall i betydande utsträckning tillämpas på samma sätt som inhemsk rätt av de nationella myndigheterna. För vissa rättsakter fordras dock att medlemsländerna fattar ytterligare beslut för att verkningar skall uppkomma inom den inhemska rätten. EG-rätten måste införlivas i det nationella regelverket. Kommissionen övervakar att detta sker samt att EG-rätten efterlevs.

4.1 Berednings- och beslutsprocessen vid normgivningsarbetet

Grundmodellen för beslut om förordningar och direktiv inom den första pelaren är att beslut fattas av rådet på förslag från kommissionen och oftast efter det att parlamentet har yttrat sig. Det är kommissionen ensam som besitter den formella initiativrätten, dvs. rätten att ge förslag till rådet, och det är efter beredning och beslut i kommissionen som ett normgivningsärende initieras. Kommissionen har härmed en policyskapande funktion.

I praktiken tar dock kommissionen initiativ till nya förslag i en mycket begränsad omfattning. Det är betydligt vanligare att initiativet kommer från någon av medlemsstaterna eller från rådet genom s.k. vitböcker. Det är också

⁷ Dvs. fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, fördraget om Europeiska atomenergigemenskapen, fördraget om Europeiska kol- och stålgemenskapen, Europeiska enhetsakten samt fördraget om Europeiska unionen.

vanligt att kommissionsförslag uppkommer till följd av internationella överenskommelser, exempelvis GATT-avtalet, vilket kan leda till behov av nya rättsakter.

Samtliga nya EG-bestämmelser förbereds i kommissionen, dels med hjälp av egna experter och oberoende konsulter, dels i samarbete med experter från medlemsländernas departement och myndigheter. Kommissionen bestämmer hur förberedelserna skall gå till från fall till fall. Ofta bildas expertgrupper med representanter från både medlemsländerna och kommissionen. Grupperna kan vara tillfälliga och informella eller bestå under flera år. Utkast till förslag kan också delges nationella tjänstemän och berörda intresseorganisationer för synpunkter.

Det är de sakansvariga enheterna, de s.k. direktoraten, inom kommissionen som svarar för utarbetandet och utformningen av de förslag som läggs fram för ansvarig kommissionär. Direktoratens uppgift består framför allt i att utarbeta de tekniska lösningarna så att kommissionärerna kan koncentrera sig på de viktigaste politiska aspekterna. När man inhämtat synpunkter på utkastet till förslag skall övriga berörda direktorat underrättas. Syftet är att slutresultatet skall återspegla samtliga berörda direktorats synpunkter. När förslaget är färdigberett behandlas det vid kommissionens veckomöte, och om en majoritet av kommissionärerna godkänner förslaget överlämnas det till rådet.

När kommissionens förslag överlämnas till rådet för beredning och slutligt ställningstagande blir det offentligt. Ofta offentliggör kommissionen också ett visst kommenterande material i samband med att förslaget lämnas. Det sker genom en förklarande promemoria.

Den beredningsprocess som tar vid i rådet kan ibland pågå några månader, men sträcker sig inte sällan över ett eller flera år. Av EG-fördraget framgår att rådet skall inhämta parlamentets yttrande över kommissionens förslag innan det antar en gemensam ståndpunkt. Rådet skall därefter delge parlamentet sin ståndpunkt liksom grunderna för densamma. Även kommissionen skall delge parlamentet sin ståndpunkt.

Vid utformningen av rättsakterna lägger medlemsländerna fast sina ståndpunkter i nationella beredningsorgan och slutligen i Ständiga representanternas kommitté, Coreper. Under denna period kan kommissionens förslag bli föremål för debatt och granskning i massmedier och intresseorganisationer. Rådet kan endast ändra eller göra tillägg till förslaget genom ett enhälligt beslut, och majoritetsbeslut kan endast fattas om detta är i överensstämmelse med kommissionens förslag.

Rättsakten skall antas av rådet om parlamentet godkänner den gemensamma ståndpunkten eller parlamentet inte fattat något beslut inom tre månader efter att det fått del av ståndpunkten. Om parlamentet inte godkänner ståndpunkten vidtar förlikningsförhandlingar mellan parlamentet och rådet. Reglerna för beslutsprocessen framgår av artiklarna 189–192 i EG-fördraget.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

4.2 Regelverket

EU:s regelverk, EG-rätten, delas vanligen in i fyra huvudtyper: primärrätt, sekundärrätt, EG-domstolens praxis och internationella avtal. Primärrätten består av de grundläggande fördragen, medan sekundärrätten i huvudsak består av förordningar och direktiv. Till den sekundära rätten hör också beslut av rådet eller kommissionen samt rekommendationer utfärdade av rådet eller kommissionen. De flesta regler som ministerrådet beslutar om publiceras i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT.

Såsom tidigare nämnts kan rådet, parlamentet och kommissionen i enlighet med artikel 189 i EG-fördraget besluta om förordningar, utfärda direktiv, fatta beslut, ge rekommendationer samt lämna yttranden.

Förordningar

Förordningar gäller alla medlemsländer, företag, myndigheter och medborgare. De gäller som de är skrivna vilket betyder att de inte får omvandlas till nationella lagar eller bestämmelser.

EG:s förordningar blir direkt tillämpliga från den dag de träder i kraft och får då direkt effekt i medlemsländerna. EG-domstolen har slagit fast att förordningar inte får införlivas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och deras rättsliga effekt. Inte desto mindre kan förordningar föranleda att föreskrifter på olika nivåer måste meddelas i medlemsstaterna. Det kan t.ex. förutsättas att ytterligare nationella författningar eller föreskrifter utfärdas för att luckor i förordningen skall fyllas ut. Administrativa bestämmelser som är nödvändiga för att förordningen skall kunna få verkningar på det nationella planet kan också behöva utfärdas i medlemsländerna.

Ett exempel på att en förordning kan kräva svensk lagstiftning är att den förutsätter utfärdande av straffsanktioner vid en överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Kravet på straffsanktioner kan framgå av själva förordningstexten eller vara en följd av den s.k. samarbetsförpliktelsen i artikel 5 i EG-fördraget.⁸ Svenska myndigheter kan då själva välja vilken typ av sanktion det bör bli fråga om samt omfattningen av sanktionen i fråga. EG-domstolen har dock fastställt vissa allmänna principer till grund för medlemsländernas val av sanktioner.

Direktiv

Direktiv är riktade till medlemsländerna och är bindande för dem. Direktiven anger det resultat som skall uppnås, och medlemsländerna bestämmer själva hur de skall uppnå detta resultat.

⁸ Enligt artikel 5, första stycket, i EG-fördraget skall medlemsländerna vidta alla de allmänna och särskilda åtgärder som kan säkerställa att de förpliktelser uppfylls som följer av fördraget eller av åtgärder som har vidtagits av institutionerna. Enligt artikelns andra stycke skall medlemsländerna underlåta att vidta alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

I de flesta fall riktar sig ett direktiv till samtliga medlemsländer men ibland bara till något eller några. De länder som berörs får en tidsfrist inom vilken direktivet skall införlivas. Detta innebär att länderna skall stifta egna nationella lagar eller förordningar som uppfyller direktivets krav. Men även om inte direktivets regler införlivas kan de ha en s.k. vertikal direkt effekt från tidpunkten då de skulle vara införlivade. Den vertikala effekten innebär förenklat att direktivets regler kan åberopas av enskilda gentemot staten även om reglerna inte har införlivats. Däremot kan de inte göras gällande mellan enskilda. För att direkt effekt skall uppstå i den nationella rätten krävs att rättsreglerna, i EG-fördraget eller i ett direktiv, innehåller tydliga förpliktelser.

Samma metoder som gäller för införlivandet av en internationell överenskommelse gäller för införlivande av direktiv. Om det redan finns bestämmelser som medför att direktivets krav är uppfyllda behövs i allmänhet ingen ytterligare författningsreglering. Direktiven är ofta av s.k. ramkaraktär, vilket innebär att den nationelle normgivaren har frihet att utforma bestämmelserna på det sätt som passar bäst med hänsyn till lagsystematik etc.

För Sveriges del är införlivandet vanligen en fråga om omarbetning, transformation, av direktivbestämmelserna till svenska lagar, förordningar och föreskrifter. Detta innebär att den del av direktivets bestämmelser som fordrar lagform tas in i redan befintlig lagstiftning eller i ny lag, under det att andra bestämmelser införlivas genom föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet. Många av de områden inom vilka EG har utfärdat direktiv är av den karaktären att reglerna genomförs på regerings- eller myndighetsnivå.

I revisorernas granskning behandlas huvudsakligen införlivandet av EG-direktiv.

Beslut

Ett beslut är en rättsakt som riktar sig till en särskild person, ett företag eller ett medlemsland. Besluten fattas av rådet eller kommissionen och är bindande för dem de riktar sig till.

Besluten kan vara av mycket olika karaktär och kan till skillnad från direktiv rikta sig, förutom till medlemsländerna, även till enskilda rättssubjekt. Ett beslut kan, om det riktas mot Sverige, föranleda åtgärder genom att svenska föreskrifter utfärdas eller förvaltningsåtgärder vidtas.

Om ett beslut är riktat enbart till enskilda är det en fråga om en förvaltningsakt med omedelbar rättsverkning, som skall verkställas av svenska myndigheter. Ett sådant beslut kan t.ex. röra en åtgärds förenlighet med konkurrensbestämmelserna.

Rekommendationer och yttranden

Rekommendationer och yttranden som utfärdas av rådet eller kommissionen är, till skillnad från rättsakterna ovan, inte rättsligt bindande.

Eftersom rekommendationer och yttranden inte är bindande rättsakter kan de inte grunda individuella rättigheter. En rekommendation tillkommer i allmänhet på rådets eller kommissionens eget initiativ och syftar till att påverka handlingsmönster. En rekommendation kan dock få betydelse vid nationell rättstillämpning om syftet är att komplettera bindande rättsakter eller belysa genomförandeåtgärder.

4.3 Övrigt om lagharmoniseringen och rättsakternas tillämpning

Arbetet med att utarbeta EG-rätten och harmoniseringen av medlemsländernas nationella lagstiftning syftar till att undanröja olikheter i rättsreglerna. Man strävar efter att undanröja sådana rättsliga olikheter som hindrar ett obundet flöde av varor, tjänster, personer och kapital inom EU eller som snedvrider de inbördes konkurrensförutsättningarna för näringsverksamheten i de skilda medlemsländerna. Förebilderna till EG:s rättsakter hämtas normalt från rättsmiljöerna i medlemsländerna och då särskilt från de fem ursprungliga medlemmarna, dvs. från fransk rättstradition. Det finns över huvud taget ett starkt drag av franskt statsrättstänkande och juridisk tradition över EG:s uppbyggnad och regelverk.⁹

Då ett land blir medlem i EU förbinder det sig att följa EG-rätten. Detta innebär att landets regler skall överensstämma med EG-rätten, reglerna skall tolkas enhetligt och tillämpningen av reglerna skall följa samma mönster som inom övriga medlemsstater.

Av den s.k. samarbetsförpliktelsen i artikel 5 första stycket i EG-fördraget framgår att medlemsländerna skall vidta alla de allmänna och särskilda åtgärder som kan säkerställa att de förpliktelser uppfylls som följer av fördraget eller av åtgärder som har vidtagits av institutionerna. Enligt artikelns andra stycke skall medlemsländerna underlåta att vidta alla åtgärder som kan äventyra förverkligandet av fördragets mål. Det egentliga innehållet i artikeln, vilken är en hörnsten i EG-rätten, går dock långt utöver det uttryckliga innehållet. Artikeln utgör en solidaritetsprincip som enligt EG-domstolen innebär att medlemsländerna inbördes och i förhållande till gemenskapens institutioner är ömsesidigt förpliktigade att lojalt samarbeta med varandra.

Förpliktelsen att medlemsländerna skall samarbeta inbördes och med EG:s institutioner för att säkerställa att gemenskapsrätten uppfylls och för att underlätta gemenskapsrättens genomförande innebär för svenskt vidkommande bl.a. att¹⁰

⁹ Bernitz, Ulf, 1992 s. 98.

¹⁰ Prop. 1994/95:19 s. 523.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

1. Sverige skall genomföra de EG-regler som kräver särskilda svenska åtgärder. Domstolen har uttalat att brister hos ett medlemsland i detta avseende utgör ett brott mot artikel 5.

2. Sverige skall ändra den lagstiftning som står i strid med gemenskapsrätten. Domstolen har slagit fast att införandet av eller underlåtenheten att upphäva en bestämmelse i en medlemsstats nationella lagstiftning som strider mot gemenskapsrätten utgör ett brott mot artikel 5 och artikel 189. Domstolen har ansett att det därigenom uppstår oklarheter för enskilda om i vad mån de kan förlita sig på gemenskapsrätten.

3. Sverige är förpliktigt att administrera gemenskapsrätten med samma omsorg som gäller för genomförandet av svensk lagstiftning; effektiviteten av gemenskapsrätten får inte förminska. Domstolen har uttalat att medlemsländerna själva får besluta om medel för att beivra brott mot gemenskapsrätten. Överträdelse av gemenskapsrätten skall i så fall sanktioneras i enlighet med liknande materiella och processuella bestämmelser som gäller för överträdelse av nationell rätt av samma slag.

4. Samarbetsförpliktelsen gäller även de svenska domstolarna, och den svenska rätten skall säkra det rättsskydd som följer av gemenskapsrätten. Det är de svenska domstolarnas plikt att tolka och tillämpa svensk lagstiftning i överensstämmelse med relevanta EG-direktivs innehåll och syfte.

5. Sverige skall bistå kommissionen vid genomförande av dess uppgifter. Enligt artikel 155 i EG-fördraget har kommissionen till uppgift att sörja för genomförandet av fördragets bestämmelser och av de bestämmelser som med stöd av fördraget utfärdas av institutionerna. Domstolen har slagit fast att en medlemsstat gör sig skyldig till fördragsbrott, om den inte uppfyller bestämmelserna i ett direktiv om att underrätta kommissionen om genomförandet av direktiven. Vidare är Sverige skyldigt att medverka till undersökningar som kommissionen utför i enlighet med fördraget och skall lämna alla upplysningar som behövs för detta.

Artikel 5 är formulerad som en förpliktelse för medlemsländerna. EG-domstolen har emellertid uttalat att förpliktelsen är ömsesidig och att den också gäller EU:s institutioner i förhållande till medlemsländerna. Kommissionen har också utvecklat kontakterna med de nationella myndigheterna i syfte att på olika sätt bistå medlemsländerna vid genomförandet och tillämpningen av EG-rätten. Detta sker t.ex. vid s.k. paketmöten och direktivseminarier i medlemsstaterna, där eventuella brister i införlivandet av gemenskapsrätten utreds.

I den mån EG:s institutioner utfärdar allmänt hållna rättsakter, och det inte är fråga om förordningar, har medlemsländerna stor frihet att välja formerna för att genomföra och administrera besluten. Om däremot mer detaljerade rättsakter utfärdas får de nationella organen en rent verkställande roll. Vid valet av rättsakt gäller dock *proportionalitetsprincipen*, som innebär att man inte bör använda en integrationsmetod med längre gående verkningar än vad som är nödvändigt för att målen skall uppnås.

EG-domstolen har utvecklat flera principer för tillämpningen av EG-rätten. De två mest omtalade principerna gäller EG-rättens företräde framför nationell rätt och de gemensamma reglernas direkta effekt. Principen om *EG-rättens företräde* innebär att om de nationella rättsreglerna står i konflikt med EG-rätten, så gäller EG-rätten. Det är därmed inte möjligt för ett enskilt medlemsland att stifta lagar med avvikande innehåll på ett område där det redan finns gemensamma EG-regler. Principen om *direkt effekt* innebär kortfattat att EG-rätten inte bara gäller för medlemsländerna och institutionerna i EU. EG-domstolen har slagit fast att också enskilda personer och företag under vissa förutsättningar kan åberopa EG-rätten inför nationella domstolar och myndigheter för att få rätt i en tvist gentemot t.ex. nationella myndigheter.

Till EG:s lagstiftning saknas egentliga förarbeten. De enda officiella motiv som finns till rättsreglerna är de relativt kortfattade och allmänt hållna ingresser, s.k. preambler, som vanligen inleder varje förordning eller direktiv. Dessa ingresser är inte av den resonerande eller argumenterande karaktär som finns i svenska propositioner och utskottsbetänkanden, och några uttalanden om hur en viss bestämmelse i en förordning eller ett direktiv skall tolkas förekommer inte. Inte heller i några andra dokument eller uttalanden från kommissionen eller ministerrådet i samband med att nya regler antas ges någon sådan vägledning. Detta beror på att det är EG-domstolen som är exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalanden om innebörden av EG:s rättsregler.

En viktig uppgift för EG-domstolen är att lämna s.k. förhandsbesked. Om en nationell domstol, eller en domstolsliknande myndighet, skall avgöra ett mål, men är tveksam till hur gemenskapsrätten skall tolkas eller om en gemenskapsrättsakt är tillämplig, kan den nationella rättsinstansen vända sig till EG-domstolen för att få ett förhandsavgörande. Syftet med förhandsavgöranden är att EG:s regler skall tillämpas på samma sätt i alla medlemsländer. Förhandsavgörandena utgjorde under år 1996, liksom under 1995, omkring 60 % av samtliga fall som förelades domstolen.

Tabell 4.1 Antal framställningar om förhandsavgörande per medlemsstat under åren 1992–1996

	1992	1993	1994	1995	1996
Italien	22	24	46	58	70
Irland	–	1	2	3	–
Nederländerna	18	43	13	19	10
Luxemburg	1	1	1	2	2
Förenade kungariket	15	12	24	20	21
Österrike				2	6
Tyskland	62	57	44	51	66
Finland				–	3
Portugal	1	3	1	5	6
Frankrike	15	22	36	43	24
Sverige				6	4
Belgien	16	22	19	14	30
Spanien	5	7	13	10	6
Danmark	3	7	4	8	4
Grekland	1	5	–	10	4
Totalt	162	204	203	251	256

Källa: EG-kommissionen 1997 bil. VI

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

4.4 Kommissionens uppföljning och övervakning

En förutsättning för att systemet med gemensamma regler inom hela EU skall fungera är att medlemsländerna genomför de ändringar i de nationella regelverken som krävs för att EG-rättens mål skall uppnås. Kommissionen övervakar att detta sker, och varje medlemsland skall anmäla till kommissionen när de nödvändiga rättelserna i den nationella lagstiftningen har vidtagits för att EG-rätten skall anses införlivad. Kommissionen övervakar dessutom att EG-rätten efterföljs.

Kommissionen kan på eget initiativ, eller efter anmälan av ett medlemslands regering, ett företag eller en privatperson, undersöka om brott mot EG-rätten föreligger. Om kommissionen kommer fram till att medlemslandet bryter mot de gemensamma reglerna kan den enligt artikel 169 i EG-fördraget föra talan om fördragsbrott.¹¹ Förfarandets utformning har till syfte att förmå den medlemsstat som begått överträdelsen att vidta rättelse innan den rättsliga proceduren i egentlig mening påbörjas.

I stora drag innebär förfarandet att om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget, ger kommissionen genom en *formell underrättelse* den berörda staten tillfälle att komma in med sina synpunkter. Om kommissionen, efter att ha tagit del av medlemsstatens synpunkter, anser att det finns skäl att driva ärendet vidare, lämnar kommissionen ett *motiverat yttrande* till medlemsstaten. Om den berörda staten ändå inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som kommissionen har angivit, får kommissionen väcka talan vid EG-domstolen.

Formell underrättelse innebär egentligen en begäran om synpunkter vad gäller ett medlemslands införlivande eller tillämpning av gemenskapsrätten. Medlemsstaten får i samband med underrättelsen två månader på sig att besvara kommissionens frågor. Med en formell underrättelse uppnår kommissionen två mål: en strikt tillämpning av principen om att en part alltid har rätt att försvara sig och en möjlighet för medlemsstaten att vidta rättelse innan talan väcks vid EG-domstolen.¹²

Ett motiverat yttrande skickas till medlemsstaten om kommissionen inte anser att medlemsstatens korrigeringar eller motiveringar är tillräckliga för att gemenskapsrättens krav skall anses uppfyllda. Av yttrandet framgår att medlemslandet enligt kommissionen inte uppfyller gemenskapsrättens krav och på vilka punkter som kommissionen anser att brister föreligger. Medlemsstaten får två månader på sig att besvara kommissionens yttrande.

Ett anhängiggörande vid domstolen föregås således alltid av en formell underrättelse och ett motiverat yttrande. Detta etappvisa förfarande leder till att ca 80 % av fallen kan klaras ut utan att domstolen behöver blandas in.¹³

¹¹ Motsvarande regler finns i artikel 141 i Euratomfördraget och artikel 88 i Kol- och stålfördraget.

¹² EG-kommissionen 1997.

¹³ EG-kommissionen 1997.

Ofta har dock flera informella kontakter tagits mellan kommissionen och medlemsstaten redan innan det formella förfarandet inleds. Detta informella förfarande regleras inte i EG-fördraget men är av stor vikt för att eventuella felaktigheter och missförstånd skall kunna utredas innan det formella förfarandet inleds.

Det informella förfarandet inleds vanligen genom att kommissionen i en skrivelse till medlemsstaten begär upplysningar om den nationella regleringen eller påtalar att nationella regler är oförenliga med EG-rätten. Det förekommer också direkta kontakter mellan kommissionens tjänstemän och det ansvariga departementet i medlemsstaten. Om skrivelsen från kommissionen inte besvaras inom angiven tid skickas en påminnelse till medlemsstaten. Om något svar inte kommer in inom en månad från påminnelsen skickas ytterligare en påminnelse, denna gång med hänvisning till medlemsstaternas skyldighet att underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs enligt artikel 5 i EG-fördraget. Om medlemsstaten ändå inte lämnar upplysningar till kommissionen, kan detta i sig innebära ett fördragsbrott. Om kommissionen anser sig ha tillräckligt underlag för att kunna konstatera fördragsbrott, beslutar kommissionen om att inleda det formella förfarandet. Så kan dock även ske utan någon föregående informell skriftväxling.

För att minska antalet överträdelser av gemenskapsrätten genomför kommissionen s.k. paketmöten och direktivseminarier. Mötena innebär att representanter för kommissionen besöker en medlemsstat för att diskutera aktuella frågor och problem. *Paketmötena* gäller främst, men inte uteslutande, den inre marknaden och miljön. Tanken är att det i princip skall genomföras ett paketmöte per år i varje medlemsstat, följt av ett uppföljande samt ett avslutande paketmöte. I huvudsak gäller paketmötena överträdelser av EG-rätten. *Direktivseminarier* anordnas vid behov. Seminarierna har som mål att kommissionen tillsammans med den berörda medlemsstaten skall undersöka de nationella genomförandebestämmelserna för antagna direktiv. Direktivseminarierna gäller framför allt frågor kring det formella införlivandet.¹⁴

Överträdelser av EG-rätten kan innebära skadeståndsansvar för den medlemsstat som har brutit mot EG-rätten. Enligt EG-domstolens praxis har en enskild som lidit skada rätt till skadestånd under vissa förutsättningar. För det krävs att den gemenskapsregel som överträts skall ha till syfte att ge enskilda rättigheter. Vidare krävs att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och skadan. Skadeståndsansvar kan även uppkomma utan att domstolen först har konstaterat att medlemsstaten har brutit mot EG-rätten.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

¹⁴ EG-kommissionen 1997.

5 Sveriges införlivande av EG-rätten

Inom EG beslutas i stor utsträckning om rättsakter vilka ligger inom de områden där svenska förvaltningsmyndigheter beslutar om föreskrifter. Det är dock regeringen som gentemot gemenskapen ansvarar för att det i Sverige inte utfärdas författningar som strider mot EG:s rättsakter och EG-domstolens praxis.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

5.1 Den svenska införlivandeprocessen

Sveriges införlivande av direktivbestämmelser till svenska föreskrifter sker, såsom tidigare nämnts, vanligen genom transformation. Det innebär att den del av direktivet som enligt regeringsformen fordrar lagform tas in i befintlig lagstiftning eller i ny lag, medan andra bestämmelser införlivas genom föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Resultatet av transformationen blir en normal svensk lag, förordning eller föreskrift.

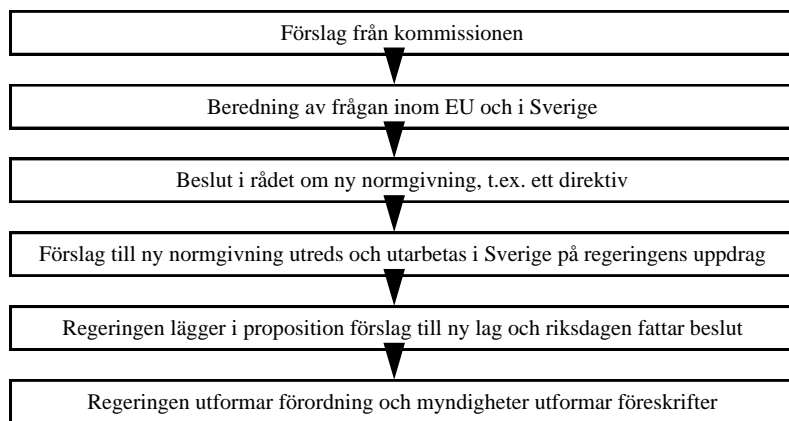
Det svenska införlivandearbetet bedrivs som sedvanligt nationellt lagstiftningsarbete men med den avgörande skillnaden att EG-rätten ligger till grund för normgivningen. I de fall då införlivandet innebär ett omfattande förändringsarbete tillsätts en utredning eller en kommitté, med uppgift att utifrån EG-rättens direktiv föreslå ny eller förändrad normgivning. Utredningens förslag remissbehandlas och utifrån remissinstansernas synpunkter utarbetas en proposition, vilken överlämnats till riksdagen för sedvanlig behandling.

Eftersom EG-domstolen är exklusivt behörig att göra uttalanden om EG-reglernas innebörd, har dock möjligheterna begränsats att i svenska propositioner och utskottsbetänkanden göra uttalanden om hur EG-reglerna skall tolkas. Från EG-rättslig synpunkt finns det i och för sig inte något som hindrar att det i en proposition eller ett utskottsbetänkande ges vägledning om hur en viss införlivad direktivbestämmelse skall tillämpas. Ett motivuttalande får emellertid inte göra anspråk på att utgöra något auktoritativt besked om bestämmelsens rätta tolkning utan får snarare ses som ett på fakta och erfarenhet grundat övervägande om hur frågan kan komma att bli bedömd av i sista hand EG-domstolen.¹⁵

En fråga är om ett direktiv kan anses vara genomfört genom att det på området föreligger en fast svensk rättspraxis. Enligt EG-domstolen krävs det betydande klarhet och säkerhet för att ett direktiv skall anses genomfört. Det krävs t.ex. att enskilda kan göra gällande sina rättigheter enligt direktivet i svensk domstol. Det är inte tillräckligt att direktivet följs upp i administrativ praxis, vilken kan ändras efter förvaltningens eget gottfinnande. Inte heller motivuttalanden i förarbeten till en lag är tillräckligt för att direktivbestämmelser skall anses uppfyllda.

¹⁵ Prop. 1994/95:19, bet. 1994/95:KU17, rskr. 1994/95:64.

Figur 5.1 Arbetsgången och beslutsgången i det svenska införlivandet av EG-rätten



Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Någon formell kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter sker inte från Regeringskansliet utan myndigheterna utformar, liksom före EU-inträdet, föreskrifterna utifrån de rutiner och på det sätt som de finner vara bäst. Myndigheterna är dock skyldiga att informera departementet om förändringar i och utfärdandet av nya föreskrifter. Departementet underrättar, eller notifierar, därefter kommissionen om att Sverige införlivat det aktuella direktivet. Detta görs via den svenska representationen i Bryssel.

Då Sverige underrättar kommissionen redovisas även hur direktivet införlivats och den förändrade normgivningen översänds till kommissionen för granskning. Kommissionen granskar endast själva texten, inte förarbetena. Förarbeten kan vara till hjälp när reglerna skall användas, men har ingen betydelse för bedömningen av det svenska införlivandet. Departementet skickar även en kopia av notifikationen till Utrikesdepartementets rättssektariat för EU-frågor (UD/ERS) som dels sparar och arkiverar kopian, dels skickar ytterligare en kopia till Kommerskollegium som har en databas över Sveriges samtliga införlivanden.

Vad gäller förslag till förändringar i föreskrifter som rör den inre marknaden skall dessa, till följd av direktiv 83/189/EEG angående informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, anmälas till kommissionen innan de beslutas och träder i kraft. Myndigheterna får inte fatta beslut om tekniska regler förrän tre månader har förflutit från den dag kommissionen mottog anmälan om förändrade normer. Avser förslaget ett strikt införlivande av motsvarande EG-direktiv behövs dock ingen anmälan. Reglerna syftar till att förhindra att handelshinder uppkommer och att bidra till att den inre marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt. I Sverige handhar Kommerskollegium hanteringen av denna typ av underrättelser till och från kommissionen.

5.2 Införlivandets omfattning

Merparten av EG:s regelverk införlivades redan vid EES-avtalets ikraftträdande den 1 januari 1994. Det innebar att Sverige och övriga EFTA-länder införlivade ett redan gällande regelverk och att man i princip saknade möjlighet att påverka dess innehåll och utformning. Eftersom länderna inte heller medverkat i utarbetandet av regelverket innebar avsaknaden av förarbeten att vissa tolkningsproblem uppstod i samband med införlivandet.

Efter Sveriges medlemskap i EU har antalet rättsakter som skall införlivas minskat, och ett mer ”normalt” införlivandearbete kan bedrivas. EU-medlemskapet innebär även delaktighet i rättsakternas utformning, vilket påverkar införlivandeprocessen positivt. Arbetet kan bedrivas både smidigare och effektivare.

Efter det att den inre marknaden genomförts har antalet beslutade direktiv minskat, och gemenskapen befinner sig i en fas där man försöker befästa och administrera det som har uppnåtts.¹⁶ I dag antas ca 100 direktiv per år.¹⁷

Exakt hur många rättsakter som införlivats i svensk normgivning är inte klarlagt. Fram till september 1997 har dock ca 11 600 rättsakter översatts till svenska, enligt uppgifter från Kommerskollegium. Utav dessa utgör minst 8 000 förordningar och ca 1 440 direktiv. Övriga översatta rättsakter utgörs av beslut och rekommendationer.

Hur ansvaret för införlivandet av EG-direktiven har fördelat sig mellan de olika departementen redovisas i nedanstående tabell. En stor del av den egentliga anpassningen till EG-direktivens krav har dock skett först i samband med myndigheternas föreskrifter.

Tabell 5.1 Antalet införlivade EG-direktiv per departement, t.o.m. september 1997

Departement	Införlivade direktiv
Jordbruksdepartementet	417
Kommunikationsdepartementet	290
Finansdepartementet	154
Miljödepartementet	134
Närings- och handelsdepartementet	134
Socialdepartementet	109
Arbetsmarknadsdepartementet	98
Justitiedepartementet	39
Inrikesdepartementet	35
Kulturdepartementet	14
Utbildningsdepartementet	8
Utrikesdepartementet	4
Försvarsdepartementet	1
Totalt	1437

Källa: Kommerskollegium, september 1997

Av tabellen framgår bl.a. att Jordbruksdepartementet har ansvarat för avsevärt fler införlivanden av direktiv än övriga departement. Därefter har Kom-

¹⁶ EG-kommissionen 1997.

¹⁷ Enligt uppgift från Kommerskollegium i september 1997.

munikationsdepartementet och Finansdepartementet ansvarat för ett stort antal direktiv.

EG-direktiv som har införlivats i den nationella normgivningen fördelar sig över olika områden. Nedan redovisas hur många direktiv som Sverige har haft att tillämpa inom vissa områden, per den 31 december 1996, samt för hur stor andel som svenska genomförandebestämmelser har meddelats kommissionen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Tabell 5.2 Den svenska andelen införlivade direktiv inom vissa områden den 31 december 1996

Område	Antal tillämpliga direktiv den 31.12.1996	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	
		Antal	%
Konsumentpolitik och produkt säkerhet	54	48	92
Konkurrens politik	8	7	88
Sysselsättnings- och socialpolitik	50	47	96
Jordbruksområdet	370	349	94
Miljöområdet	134	127	95
Transportområdet	44	41	93
Energiområdet	19	16	84

Källa: EG-kommissionen 1997

Av tabellen framgår bl.a. att energiområdet är ett av de områden där Sverige hade införlivat den minsta andelen av de direktiv som är tillämpliga, medan transportområdet är det område där Sverige införlivat den största andelen. Om man jämför den svenska andelen införlivade direktiv på de olika områdena med övriga medlemsländer, kan dock konstateras att Sverige håller en medelgod nivå.¹⁸ Det bör dock understrykas att Sverige har genomfört införlivandet under en kort tidsrymd i förhållande till flertalet andra medlemsländer.

5.3 Sveriges överträdelser av EG:s regelverk

Såsom tidigare nämnts är en förutsättning för att systemet med gemensamma regler inom hela EU skall fungera att medlemsländerna genomför de ändringar i de nationella regelverken som krävs för att EG-rättens mål skall uppnås. Kommissionen övervakar att detta sker samt att EG-rätten efterföljs. Vid eventuella brister i medlemslandets införlivande begär kommissionen normalt upplysningar genom informella kontakter, innan det formella förfarandet in-leads.

Vid kommissionens övervakning och uppföljning av medlemsländernas införlivande av EG-direktiv lämnas anmärkningar dels på den formella processen, dels på det materiella innehållet. Anmärkningarna på den formella processen gäller i huvudsak att införlivandet av EG-direktiven inte har anmälts till kommissionen i rätt tid. De materiella anmärkningarna gäller däremot

¹⁸ Se bilaga 2.

mot *hur* EG-rätten införlivats i den nationella lagstiftningen, dvs. om de nationella reglerna motsvarar EG-rättens krav.

Flertalet av de ärenden som berört Sverige och det svenska införlivandet har gällt underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser. Kommissionen har således inte fått någon anmälan om att direktivet har införlivats i den svenska normgivningen.

Under år 1996 mottog Sverige sju formella underrättelser från kommissionen. En av underrättelserna gällde 63 olika direktiv som Sverige inte anmält som genomförda. Under år 1997 mottog Sverige ett tjugotal formella underrättelser, varav fyra behandlade Sveriges införlivande av totalt 30–40 direktiv. Övriga underrättelser under 1996 och 1997 gällde förfrågningar om den svenska normgivningens överensstämmelse med EG-rätten och förfrågningar om Sverige införlivat vissa regler på ett sätt som överensstämmer med EG-rätten.

Enligt Utrikesdepartementet har de formella underrättelserna om underlåtenhet att anmäla i huvudsak haft sin grund i att införlivandet ej meddelats kommissionen, eller att kommissionen inte registrerat Sveriges införlivande. Detta gäller bl.a. direktiv som Sverige införlivat under EES-tiden, men som EFTA Surveillance Authority (ESA) inte anmält till kommissionen. (EES-länderna skulle meddela ESA de EG-regler som införlivats. ESA skulle därefter vidarebefordra informationen till EG.) Flertalet av de direktiv som kommissionen tagit upp i sina formella underrättelser har alltså varit genomförda redan när underrättelsen meddelats Sverige. I några fall har kommissionen påpekat att de regler som utfärdats för att införliva ett direktiv inte överensstämmer med direktivet. Detta gäller t.ex. lagen om offentlig upphandling som vid upprepade tillfällen varit föremål för kommissionens kritik. Endast ett fåtal formella underrättelser har resulterat i motiverade yttranden. Uppgifter om antalet inledda överträdelseförfaranden mot Sverige och övriga medlemsländer finns i kapitel 6.

Det kan konstateras att de klagomål som gäller bristande anmälan om införlivande i huvudsak väckts av kommissionen, medan andra klagomål, t.ex. vad gäller tillämpning och överensstämmelse, i huvudsak väckts av enskilda.

När direktiv införlivas är det respektive fackdepartement som ansvarar för anmälan till kommissionen. Även när det gäller besvarandet av de formella underrättelserna är det respektive departement som ansvarar för detta. UD/ERS medverkar dock i beredningsarbetet. Vad gäller motiverade yttranden från kommissionen besvaras dessa av UD/ERS.

Sedan Sverige blev medlem i EU har det genomförts tre paketmöten, ett våren 1996, ett uppföljande möte hösten 1996 och ett paketmöte hösten 1997. Paketmötena har gällt den inre marknaden.¹⁹ Det har dessutom genomförts två direktivseminarier, våren 1996 och februari 1998.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

¹⁹ EG-kommissionen 1997, UD/ERS november 1997.

Vid seminarierna går företrädare för EG-kommissionens generalsekretariat och representanter för Regeringskansliet igenom eventuella överträdelser av EG-rätten. Överträdelserna kan delas in i tre grupper: underlåtenhet att anmäla att direktiv införlivats, bristande överensstämmelse mellan den nationella regleringen och det aktuella direktivet samt bristande tillämpning av ett direktiv.

Det senaste direktivseminariet hölls den 5–6 februari 1998. Enligt uppgift från EG-kommissionens generalsekretariat hade Sverige, vid tiden för seminariet, införlivat samtliga direktiv för vilka tidsfristen för införlivande gått ut. Det finns således inte några klagomål mot Sverige som avser underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser. I endast två fall anser kommissionen att de svenska regler som utfärdats för att införliva ett direktiv brister i överensstämmelse med direktivet. De två direktiven rör veterinär- respektive körkortsfrågor. Kommissionen konstaterar också att det finns få fall av bristande tillämpning av direktiven. Kommissionen anser sammanfattningsvis att det svenska införlivandet av EG-rätten fungerar väl.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

6 EU-ländernas införlivande av EG-rätten

Varje år utarbetar EG-kommissionen en rapport om kontrollen av tillämpningen av gemenskapsrätten. Syftet är framför allt att visa förändringar i antalet överträdelse, men även medlemsländernas införlivandegrad och tillämpning av EG-rätten redovisas. I det följande redovisas en jämförelse mellan EU-medlemsländerna utifrån den statistik som presenteras i rapporten. Ytterligare tabeller som åskådliggör medlemsländernas införlivande finns i bilaga 3.

I rapporten konstaterar EG-kommissionen att antalet nya klagomål om överträdelse av gemenskapsrätten har minskat under 1996. Samtidigt har det dock skett en stark ökning av antalet beslut om formell underrättelse och motiverade yttranden samt antalet framställningar till EG-domstolen. På det hela taget anser dock kommissionen att resultaten av utvärderingen är positiva.²⁰

EG-kommissionens rapport ger en bild av medlemsländernas införlivande. I rapporten redovisas uppgifter om hur många direktiv som medlemsstaterna har anmält att de har genomfört. Siffrorna anger således inte kommissionens syn på hur införlivandet gjorts. Antalet anmälningar kan ses som ett *kvantitativt* mått på införlivandet. Ett mått av *kvalitativ* karaktär är antalet formella underrättelser, motiverade yttranden och anhängiggöranden till EG-domstolen som föranletts av bristande överensstämmelse mellan ett direktiv och ett medlemslands genomförandebestämmelser. Ytterligare ett kvalitativt mått som redovisas i rapporten avser brister i tillämpningen av direktiv. Nedan återges dessa olika mått på medlemsländernas införlivande. I kapitlet redovisas även de principer enligt vilka en stat kan införliva EG-rätten i den inhemska rättsordningen. Kapitlet innehåller även kommentarer om det svenska införlivandet i förhållande till övriga medlemsländers. Införlivandeprocesserna i Danmark och Finland ägnas särskild uppmärksamhet.

6.1 Former för införlivande

Principer för införlivande

Stater kan använda sig av olika tillvägagångssätt för att införliva internationella överenskommelser i den inhemska rätten. Utgångspunkten är att om en stat har godkänt en internationell överenskommelse, vilket vanligen sker genom att dess parlament ratificerar densamma, är staten bunden av överenskommelsen i förhållande till andra länder. En annan fråga är emellertid *om* och *hur* överenskommelsen blir en del av statens interna rättsordning. Man talar om på vilket sätt staten implementerar den internationella överenskommelsen. Man kan på detta område urskilja två huvudprinciper för staters tillvägagångssätt, nämligen den monistiska respektive den dualistiska principen.²¹

²⁰ EG-kommissionen 1997 s. 8.

²¹ Bernitz 1994 s. 121.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Den *monistiska principen* innebär att internationella överenskommelser, som genom ratifikation blivit folkrättsligt bindande för ett land, betraktas som en del av den interna rättsordningen utan att särskilda införlivningsåtgärder krävs. Den monistiska principen tillämpas av flertalet EU-länder och har accepterats av EG-domstolen för EG-rättens del.

Den *dualistiska principen* innebär att internationella överenskommelser inte blir en del av den interna rättsordningen redan genom ratifikationen, utan endast om och i den mån de i särskild ordning införlivas i den inhemska rätten. Detta sker normalt genom transformation eller inkorporation. I Sverige liksom i de övriga nordiska länderna tillämpas den dualistiska principen.

Transformation innebär införlivande av en konvention genom utfärdande av en författning, vanligtvis i form av en lag, vilken ges ett innehåll som tillgodoser konventionens krav. *Inkorporation* innebär att en konvention införlivas genom en särskild lagstiftningsakt som förklarar att konventionstexten skall gälla såsom nationell lag.

Transformation leder till att resultatet blir en normal lagtext, vilket bl.a. underlättar överskådligheten. Inkorporationsmetoden är dock enklare för lagstiftaren eftersom konventionsreglerna inte behöver formuleras om. Samtidigt kan resultatet leda till sämre överskådlighet och anpassning till närliggande inhemsk lag.

Sveriges införlivande av direktivbestämmelser har vanligen skett genom transformation och har inneburit att den del av direktivet som enligt regeringsformen fordrar lagform tas in i befintlig lagstiftning eller i ny lag. Andra nödvändiga bestämmelser införlivas genom föreskrifter meddelade av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Danmark

I Danmark gäller den dualistiska principen vid införlivandet av EG-rätten. De EG-rättsliga reglerna förs således in i den danska rättsordningen antingen genom transformation eller inkorporation. Historiskt sett har det danska införlivandet av internationell överstatlig rätt främst skett genom transformationsmetoden.

Metoden för införlivandet påverkas av vilket sakområde som direktivet hör till. Direktiv av övervägande teknisk karaktär uppfylls inte genom omskrivning utan med en generell hänvisning till direktivets text. I de fall ett direktiv innehåller bestämmelser som är direkt tillämpliga i Danmark använder man sig i högre grad av inkorporations- än transformationsmetoden. Eftersom direktiven ofta faller inom sakområden som ständigt förändras kan det vara en stor belastning för lagstiftningsmakten om den skulle genomföra alla direktiv genom lagstiftning. Därför förekommer det ofta i Danmark att den lag som genomför ett direktiv ger vederbörande ministerium befogenhet att fastställa regler om genomförande av senare direktiv inom samma sakområde eller i vart fall ändringsdirektiv till det föreliggande direktivet. Om det inte är möjligt att inkorporera hela direktivet ger den danska genomförandelagen

möjlighet att återge enstaka bestämmelser eller i vart fall använda begrepp och uttryck från direktivet utan att göra någon omskrivning.

Det går inte att generellt fastställa vilken metod för införlivande som används mest i Danmark, dvs. om det danska införlivandearbetet domineras av transformation eller inkorporation. En rad olika faktorer spelar in vid metodvalet, t.ex. utformningen av existerande dansk rätt. För närvarande råder det i Danmark en livlig debatt om EG-rättens inflytande över dansk lagstiftning. Ca 15 % av Folketingets lagstiftning har sitt ursprung i EG-rätten.

Den danska regeringen har förpliktat sig att informera Folketingets Europaråd om räckvidden av den lagstiftningsförpliktelse som följer av ett eventuellt antagande av en rättsakt inom EU. Upplýsingarna skall kunna användas vid överläggningarna med regeringen om danska positioner i framtida förhandlingar inom EU. Europarådets 17 medlemmar möts en eller två gånger i veckan. Före ett möte i EU:s ministerråd skall ministern inhämta rådets mandat. I 95–98 % av fallen går ministerns förhandlingsplan igenom.

Finland

Även Finland införlivar EG-rätten i enlighet med den dualistiska principen. Införlivandearbetet följer den gängse lagstiftningsproceduren. När ett EG-direktiv skall införlivas ankommer det på den finska regeringen att lämna en proposition i saken till riksdagen. För att den finska riksdagen på ett tidigt stadium skall kunna delta i beredningen av kommande gemenskapsförordningar får riksdagen redan i beredningsskedet alla förslag till EG-lagstiftning för kännedom. Riksdagen får även ta del av regeringens ståndpunkt i ärendena. Det är den finska riksdagens stora utskott som svarar för denna förhandsbehandling.

Ministerierna bereder den lagstiftning som hänför sig till deras respektive verksamhetsområde. Lagförslag som beretts vid andra ministerier än Justitieministeriet granskas dock av nämnda ministerium innan de lämnas till riksdagen. Ärenden som ligger vid sidan av de övriga ministeriernas förvaltningsområde bereds även de av Justitieministeriet.

Någon undersökning av de olika ministeriernas arbete med att införliva EG-rätt har inte gjorts. Några generella uttalanden, t.ex. om inkorporation eller transformation används mest i det finländska införlivandearbetet, kan därför inte göras. Metoden för införlivandet varierar över de olika sakområdena. På områden där direktiven är av särskilt teknisk karaktär använder man sig av inkorporationsmetoden, medan man på andra områden, t.ex. i frågor om konsumentskydd, använder sig av transformationsmetoden.

Svenskt införlivande i förhållande till övriga medlemsstater

Införlivandet av EG-rätten skiljer sig mycket åt mellan medlemsländerna. Skillnaderna beror bl.a. på rättssystemens olika uppbyggnad och skillnader i

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

rättstradition. En annan orsak är inställningen till EG-rätten hos medlemsstaternas förvaltningar.

Eftersom det inte finns något krav på att EG:s rättsakter måste införlivas med hjälp av formella lagar står det medlemsstaterna fritt att välja om reglerna skall utfärdas i lag eller genom förordningar eller myndighetsföreskrifter. EG-kommissionens generalsekretariat menar att valet av metod kan få konsekvenser för införlivandet. Den svenska modellen att lägga en stor del av införlivandet i händerna på myndigheterna anses fungera väl. Formuleras reglerna på departementsnivå finns det risk för att de inte blir så ändamålsenliga som de kan förväntas bli om de skrivs av personer som dagligen arbetar inom det aktuella området. Enligt generalsekretariatet ger även det svenska remissförfarandet reglerna en förankring som saknas i övriga medlemsländer.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

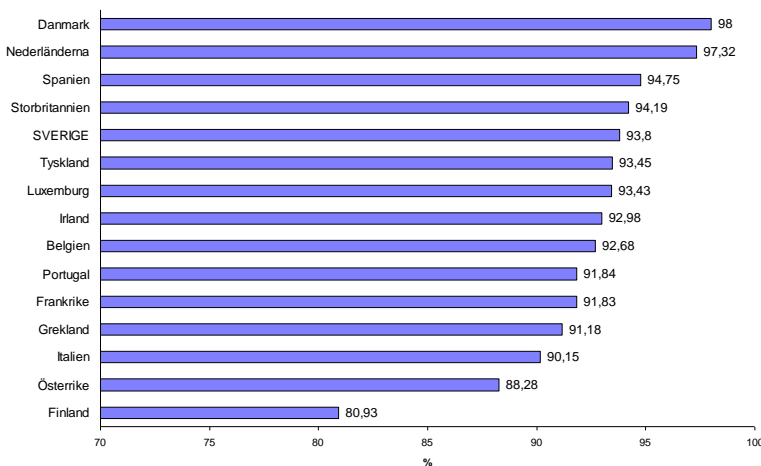
6.2 Det kvantitativa införlivandet hos medlemsländerna

Hos medlemsländerna varierar inte bara sättet att införliva EG:s rättsakter, utan även i vilken omfattning som dessa har införlivats. I tabellen nedan redovisas en översikt över andelen anmälda nationella genomförandebestämmelser för de direktiv som hade trätt i kraft den 31 december 1996. Med genomförandebestämmelser avses de författningar som krävs för att införliva ett direktiv. Uppgifterna i diagrammet nedan visar hur många procent av tillämpliga direktiv som medlemsstaterna anmält att de har införlivat. EG-kommissionens syn på om direktiven införlivats på ett korrekt sätt redovisas under 6.3.

Vid utgången av 1996 hade ca 1 300 direktiv trätt i kraft i respektive medlemsland. Att antalet varierar något beror på att ett medlemsland, under vissa förutsättningar, kan få längre tid på sig att införliva ett direktiv än övriga.

Medlemsstaterna hade vid utgången av 1996 i genomsnitt anmält genomförandebestämmelser för knappt 93 % av tillämpliga direktiv. Detta är en förbättring i förhållande till år 1995, då motsvarande siffra var knappt 91 %. Andelen anmälda genomförandebestämmelser varierar mellan de enskilda medlemsländerna. Statistiken visar att Danmark är det land som anmält den största andelen genomförandebestämmelser, medan Grekland, Italien och Österrike har anmält den minsta andelen.

Diagram 6.1 Andel anmälda genomförandebestämmelser. Anges i procent av tillämpliga direktiv den 31 december 1996



Kommentar: För att diagrammet skall bli tydligare börjar x-axelns skala på 70.

Källa: EG-kommissionen 1997 s. 14

Finland har enligt diagrammet endast meddelat bestämmelser för 80,93 % av de tillämpliga direktiven, men enligt kommissionen är denna siffra missvisande. Finland har meddelat ett större antal genomförandebestämmelser, men man har haft vissa problem med införlivandet av direktiv på Åland. Det kan dock konstateras att Finland har förbättrat andelen meddelade nationella genomförandebestämmelser i förhållande till år 1995. Då hade man endast meddelat bestämmelser till 70,5 % av de tillämpliga direktiven.

Sverige hade år 1995 anmält bestämmelser för 93 % av de tillämpliga direktiven. Kommissionen konstaterar i sin rapport för år 1996 att ”Sverige ytterligare har förbättrat sin position [från sjätte till femte plats] och detta endast två år efter anslutningen till unionen”.²²

Enligt uppgift från EG-kommissionens generalsekretariat, som utarbetar den årliga rapporten, är Sverige det medlemsland som införlivat flest direktiv vid utgången av 1997. Rapporten över medlemsstaternas införlivande 1997 publiceras i mars 1998.

Andelen anmälda genomförandebestämmelser varierar stort från område till område.²³ Den största andelen genomförandebestämmelser har anmälts på miljö- (i snitt 93,4 %), transport- (91,2 %) och jordbruksområdet (90,5 %). Det område där medlemsländerna anmält den minsta andelen genomförandebestämmelser är konkurrenspolitiken (70,2 %). Att färre direktiv införlivats på vissa områden kan bero på en rad faktorer. T.ex. kan förseningar av införlivandet uppstå på grund av svårigheter i den nationella beslutsprocessen eller, i högre grad, till följd av reglernas tekniska komplexitet. Det senare leder ibland till att de genomförandebestämmelser som meddelats inte anses

²² EG-kommissionen 1997 s. 14.

²³ Tabeller över respektive område finns i bilaga 3.

tillräckliga eller riktiga vid kommissionens kontroll av hur ett direktiv införlivats.

Antalet förfaranden som inletts under 1996 på grund av underlåtenhet att meddela genomförandebestämmelser har ökat i jämförelse med året innan (1 097 fall jämfört med 799).²⁴

EG-kommissionen konstaterar vidare i sin rapport att antalet nya direktiv som trätt i kraft under 1996 var mindre än året innan.²⁵ Lagstiftningstakten inom EG har således minskat. Sedan den inre marknaden trädde i kraft har gemenskapen gått in i en fas där man försöker befästa och administrera det som har uppnåtts. Minskningen av antalet nya direktiv har också medfört en minskning av antalet nationella genomförandebestämmelser. Kommissionen menar vidare att färre nya direktiv även borde leda till färre överträdelser.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

²⁴ EG-kommissionen 1997 s. 13.

²⁵ EG-kommissionen 1997 s. 11.

Tabell 6.1 Konstaterade överträdelser avseende underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser av direktiv. (Siffrorna avser antalet berörda direktiv.)

		1992	1993	1994	1995	1996
Belgien	FU	84	73	58	59	31
	A	2	5	6	4	19
Danmark	FU	39	63	51	36	18
	A	–	–	–	–	–
Tyskland	FU	77	95	63	63	31
	A	1	–	2	7	7
Grekland	FU	93	104	72	90	34
	A	1	4	12	8	13
Spanien	FU	89	80	62	61	22
	A	1	3	48	5	3
Frankrike	FU	67	82	64	70	33
	A	–	–	5	4	6
Irland	FU	78	85	62	59	28
	A	8	–	11	6	1
Italien	FU	87	75	66	85	30
	A	5	3	5	13	5
Luxemburg	FU	90	84	58	66	32
	A	10	5	5	3	1
Nederländerna	FU	61	64	49	47	14
	A	5	1	2	–	–
Österrike	FU	x	x	x	x	123
	A	x	x	x	x	–
Portugal	FU	88	100	70	98	34
	A	–	–	5	4	5
Finland	FU	x	x	x	x	284
	A	x	x	x	x	–
Sverige	FU	x	x	x	x	61
	A	x	x	x	x	–
Storbritannien	FU	82	82	57	65	26
	A	–	–	–	2	–
Totalt	FU	935	987	732	799	801
	A	33	21	61	56	60

FU = formell underrättelse, A = anhängiggörande i EG-domstolen
 Källa: EG-kommissionen 1997, bilaga II, tabell 2.2

Av tabellen kan man göra bedömningen att antalet formella underrättelser med anledning av underlåtenhet att anmäla genomförandebestämmelser har minskat under senare år. Denna tendens är tydlig om man räknar bort de tre nya medlemsstaterna. En ökning har skett av antalet anhängiggöranden, men detta kan delvis förklaras av den eftersläpning som finns beträffande anhängiggörandena.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

6.3 Det kvalitativa införlivandet hos medlemsländerna

Kommissionen konstaterar att ”det är helt klart att kvaliteten hos genomförandebestämmelserna är minst lika viktig som genomförandebestämmelserna i sig”. I rapporten påpekas också att paketmötena på flera områden har visat sig mycket framgångsrika för att undanröja fall av bristande överensstämmelse.²⁶

Bristande överensstämmelse med direktiven

Tabellen nedan redovisar antalet fall där kommissionen konstaterat att ett medlemsland överträtt EG-rätten genom att inte införliva ett direktiv på ett tillfredsställande sätt. Uppgifterna kan ses som ett mått på medlemsstaternas förmåga att tillgodose de krav som ställs i direktiven.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

²⁶ EG-kommissionen 1997 s. 14.

Tabell 6.2 Konstaterade överträdelser – bristande överensstämmelse med direktiv

		1992	1993	1994	1995	1996
Belgien	FU	1	1	4	3	8
	A	–	–	1	1	–
Danmark	FU	–	–	1	–	–
	A	–	–	–	–	–
Tyskland	FU	6	3	5	5	6
	A	1	2	–	2	–
Grekland	FU	4	3	–	1	–
	A	1	–	–	–	–
Spanien	FU	3	1	1	1	7
	A	1	1	–	–	1
Frankrike	FU	4	2	2	3	6
	A	–	–	–	–	–
Irland	FU	4	2	2	1	5
	A	–	–	–	–	1
Italien	FU	4	8	2	3	9
	A	1	1	–	–	–
Luxemburg	FU	1	1	4	–	2
	A	1	–	–	–	–
Nederländerna	FU	1	1	3	1	–
	A	–	–	–	–	–
Österrike	FU	x	x	x	x	–
	A	x	x	x	x	–
Portugal	FU	7	8	5	4	5
	A	–	–	–	–	1
Finland	FU	x	x	x	x	–
	A	x	x	x	x	–
Sverige	FU	x	x	x	x	1
	A	x	x	x	x	–
Storbritannien	FU	4	2	3	1	3
	A	–	–	1	–	1
Totalt	FU	39	32	32	23	52
	A	5	4	2	3	4

FU = formell underrättelse, A = anhängiggörande i EG-domstolen
 Källa: EG-kommissionen 1997, bilaga II, tabell 2.2

Antalet konstaterade överträdelser har ökat en aning under senare år. Trots ökningen av formella underrättelser har dock inte anhängiggörandena vid EG-domstolen påverkats. Detta kan tolkas som om medlemsländerna – i större omfattning än tidigare – vidtar rättelse efter det att kommissionen kritiserat de nationella reglernas överensstämmelse med direktivet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Bristande tillämpning av direktiv

Kommissionens statistik över medlemsländernas genomförande av direktiven omfattar även en redogörelse för antalet konstaterade överträdelser med anledning av brister i direktivets tillämpning.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Tabell 6.3 Konstaterade överträdelser – bristande tillämpning av direktiv

		1992	1993	1994	1995	1996
Belgien	FU	15	15	11	8	16
	A	1	–	1	1	1
Danmark	FU	2	2	2	6	2
	A	–	–	–	–	–
Tyskland	FU	10	15	19	14	17
	A	3	–	2	1	1
Grekland	FU	7	12	20	13	16
	A	1	–	2	2	1
Spanien	FU	16	15	14	12	9
	A	2	–	–	1	4
Frankrike	FU	25	11	11	11	29
	A	1	1	–	–	3
Irland	FU	4	3	3	3	9
	A	1	–	–	–	1
Italien	FU	27	16	21	10	18
	A	4	1	4	2	3
Luxemburg	FU	5	2	–	3	3
	A	1	–	–	–	3
Nederländerna	FU	8	8	20	8	9
	A	–	3	1	–	2
Österrike	FU	x	x	x	2	9
	A	x	x	x	–	1
Portugal	FU	13	14	12	9	12
	A	1	–	–	–	–
Finland	FU	x	x	x	1	5
	A	x	x	x	–	–
Sverige	FU	x	x	x	1	4
	A	x	x	x	–	–
Storbritannien	FU	6	8	10	4	16
	A	2	–	–	–	–
Totalt	FU	138	121	143	105	174
	A	17	5	10	7	20

FU = formell underrättelse, A = anhängiggörande i EG-domstolen
Källa: EG-kommissionen 1997, bilaga II, tabell 2.2

Tabellen visar att medlemsländerna i stor utsträckning vidtar åtgärder för att komma till rätta med de påtalade bristerna i tillämpningen av ett direktiv. Av siffrorna framstår det dock som om alla länder inte är lika villiga att vidta de

åtgärder kommissionen efterlyser i sina formella underrättelser och motiverade yttranden.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Medlemsländernas vilja att följa kommissionens synpunkter

Nedan återges en tabell som visar i vilken mån medlemsländerna följer kommissionens kritik av genomförandebestämmelser.

Tabell 6.4 Hur har man kommit till rätta med överträdelserna? – Totalt alla länder perioden 1992–1996

År	Inledda förfaranden	Avslutade efter FU	Anhängiggöranden
1992	1 217	778	114
1993	1 209	776	96
1994	974	557	80
1995	1 016	559	13
1996	1 142	232	0

FU = formell underrättelse

Källa: EG-kommissionen 1997 bil. 1 tab. 2.3–2.7

Antalet inledda förfaranden har inte förändrats nämnvärt under åren. Tydlig är dock den minskning i antal ärenden som gått så långt att de föranlett formella underrättelser. Även antalet anhängiggöranden har minskat markant. Siffrorna talar för att medlemsstaterna numera – i större utsträckning än tidigare – vidtar de åtgärder som kommissionen efterlyser i samband med kontrollen av medlemsländernas införlivande av EG-rätten.

7 Intervjubaserade synpunkter på det svenska införlivandet av EG-rätten

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Införlivandet av EG-rätten beslutas och genomförs på flera nivåer av den svenska förvaltningen. En rad organisationer berörs av den förändrade normgivningen. I det följande redovisas synpunkter och erfarenheter från några av de aktörer som kommit i kontakt med det svenska införlivandet och den svenska införlivandeprocessen. Avsnittet bygger på de uppgifter och synpunkter som lämnats vid intervjuerna. En förteckning över de intervjuade aktörerna redovisas i bilaga 1.

7.1 Organisation av EU-arbetet

Inom Regeringskansliet ansvarar respektive departement för EU-frågorna inom sitt område. Handläggningen av EU-frågorna är integrerad med den ordinarie handläggningen, vilket innebär att inrikes- och utrikesfrågor vävts samman i större omfattning sedan EU-inträdet. Tjänstemännens uppgifter har härmed förändrats och en majoritet arbetar nu med någon form av internationellt arbete. Även vid införlivandet av EG-rätten är ofta flera enheter inom departementen involverade i arbetet.

Även myndigheterna och intresseorganisationerna har organiserat sitt EU-arbete så att detta handläggs över hela organisationerna. Myndigheternas föreskriftsverksamhet vid införlivande av EG-rätt utarbetas till stora delar ute på sakenheterna. Detta överensstämmer med sedvanligt föreskriftsarbete, eftersom sakenheterna innehar den specialkompetens som krävs.

Hur riksdagens utskott arbetar med EU-frågorna varierar stort liksom i vilken omfattning som de kommer i kontakt med EU-relaterade frågor. Regeringen är dock skyldig att informera EU-nämnden om alla frågor som skall behandlas vid ministerrådsmötena. I viktigare frågor måste regeringen dessutom samråda med EU-nämnden.

Kontakterna mellan Regeringskansliet, myndigheterna och intresseorganisationerna har ökat efter Sveriges EU-inträde. Kontakterna gäller både förberedelsearbete och införlivande av beslutade rättsakter och omfattar såväl sakenheter som rättsenheter.

Samarbetet mellan Regeringskansliet och myndigheterna fungerar, enligt myndigheternas uppfattning, på ett bra och många gånger informellt sätt. Vissa myndigheter har ett mer nära och regelbundet samarbete, medan andra endast samarbetar med departementen då särskilt komplicerade frågor skall lösas.

I det dagliga arbetet tas även många informella kontakter mellan departementen, myndigheterna och andra organisationer. Dessa kontakter är omfattande och anses vara av stor vikt i EU-arbetet.

Intresseorganisationerna menar att hur man arbetar med EU-frågor inom Regeringskansliet och hur öppen man är till samråd varierar och att en ännu bättre samordning och dialog behövs. Kontakterna med Regeringskansliet är

dock mycket mer utvecklade än kontakterna med myndigheterna. Vissa myndigheter söker ingen dialog, medan andra gör det i en större omfattning. En del myndigheter har utformat arbetsgrupper för införlivandet av EG-rätten där många av intresseorganisationerna ingår, men arbetet fungerar mycket olika.

Hur ett medlemsland arbetar med EU-frågorna varierar med landets egen förvaltningskultur. På de svenska departementen har berednings- och referensgrupper inrättats. Sveriges beredningsgrupper är dock inte fasta såsom t.ex. i Danmark och Finland, utan varje departement bestämmer hur många berednings- och referensgrupper som man anser sig behöva. I beredningsgrupperna ingår representanter från olika departement samt i många fall även från de myndigheter som har kompetens inom det aktuella sakområdet. I referensgrupperna ingår, förutom departementstjänstemän, även representanter från andra organisationer, t.ex. intresseorganisationer. Grupperna är inrättade dels för ett mer allmänt samråd och informationsutbyte, dels för att behandla särskilda frågor och därmed underlätta den gemensamma beredningen. Arbetet i berednings- och referensgrupperna är viktigt och fungerar bra, enligt departementens uppfattning.

Även myndigheterna och intresseorganisationerna anser att arbetet i berednings- och referensgrupperna är betydelsefullt. Arbetet i grupperna fungerar dock mycket olika. Vissa departement har grupper som sammanträder regelbundet, t.ex. var tredje vecka, medan andra endast sammankallar grupperna vid behov. Hos vissa departement har referensgrupperna mer eller mindre avvecklats, enligt intresseorganisationerna, eller så har man endast informella träffar ett par gånger per år. Arbetet i grupperna innebär i vissa fall endast en "envägskommunikation" där organisationerna känner sig utlämnade till departementens goda vilja.

Efter EU-inträdet har de internationella kontakterna utvidgats för samtliga organisationer och särskilt för de organisationer som redan tidigare arbetade internationellt. Detta gäller t.ex. olika tillsynsmyndigheter, vilka diskuterar organisationsfrågor med andra länders motsvarande myndigheter. Det nordiska lagstiftningssamarbetet har dock minskat efter medlemskapet. Detta har lett till att lagstiftningen mellan de nordiska länderna avviker i en större omfattning efter EG-anpassningen än före. Vissa departement menar att det nordiska samarbetet åter borde förstärkas, bl.a. vad gäller tolkningen av EG-rätten. Mer tyngd skulle därmed kunna läggas bakom de nordiska tolkningarna i förhållande till EG-kommissionens och andra medlemsländers uppfattningar.

Många intresseorganisationer har s.k. Brysselkontor eller särskilda personer i Bryssel som företräder deras intressen. Detta anses som viktigt dels för att man skall kunna påverka, dels för att man skall kunna inhämta information så tidigt som möjligt. Intresseorganisationerna hade redan före EU-medlemskapet omfattande kontakter med motsvarande organisationer runt om i Europa och var medlemmar i olika europeiska samarbetsorganisationer. Kontakterna och samarbetet har fortsatt efter det svenska inträdet i EU och anses vara av särskilt stor betydelse i dag.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska EU-medlemskapet har inneburit stora förändringar för statsförvaltningen men även för andra organisationer. Förändringarna gäller dock inte organisationernas struktur i första hand utan arbetsbelastningen, omfattningen av de externa kontakterna samt arbetstempot.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

7.2 Det svenska införlivandet

Inför EES-avtalet

Inför EES-avtalet, men även inför Sveriges medlemskap i EU, införlivades som tidigare nämnts en stor mängd av EG:s rättsakter i den svenska normgivningen. Processen med att införliva EG-rätten påbörjades dock långt före EES. Enligt de allmänna direktiv som fr.o.m. år 1988 gick ut till de kommittéer och särskilda utredare som hade till uppgift att lämna förslag som berörde den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital, skulle man undersöka vilken gemensam ordning som gällde inom EG samt i sina förslag ta till vara möjligheter till harmonisering. Lagstiftningen skulle därmed komma att uppfylla de EG-rättsliga kraven.²⁷

I samband med att EES-avtalet undertecknades gick man inom Regeringskansliet igenom all svensk normgivning och fördelade ansvaret för EG-rättens införlivande mellan departementen. I princip kom varje departement att ansvara för sitt sakområde och beredningsgrupper bildades. Även den integrationsrättsliga arbetsgruppen skapades. I gruppen diskuteras frågor som är gemensamma för alla departements införlivande av EG-rätt, t.ex. hur ingressen till den svenska lagstiftningen och hänvisningar till EG:s tidning skall utformas.

Behovet av att införliva rättsakter var olika stort inom olika sakområden, och vissa departement och myndigheter hade inte tid eller möjlighet att genomföra införlivandet på ett tillräckligt genomarbetat sätt. Tanken är, enligt departementen, att man nu i efterhand skall gå igenom direktiven och successivt ändra i författningarna i den mån det behövs.

En stor del av EG-rättens införlivande genomfördes av myndigheterna genom ett omfattande föreskriftsarbete. Arbetet genomfördes ofta under stor tidspress. Detta hade delvis sin grund i att det redan var beslutade direktiv som skulle införlivas, vilka i vissa avseenden framstod som oklara och svårtolkade. Inom vissa områden tillsattes statliga utredningar för att närmare studera hur införlivandet borde genomföras. På andra områden överlämnades helt till myndigheterna att införliva reglerna genom föreskrifter. Vissa myndigheter hade endast att införliva en begränsad mängd direktiv medan andra myndigheter hade åtskilliga att arbeta in i föreskrifter. Konkurrensverket hade t.ex. inga direktiv att införliva eftersom samtliga regler på konkurrensområdet finns upptagna i förordningar medan Arbetarskyddsstyrelsen berördes av 70–80 direktiv.

²⁷ Dir. 1988:43. Direktivet har upphört att gälla som en följd av Sveriges inträde i EU.

Inför EES-avtalets ikraftträdande och Sveriges EU-medlemskap hade myndigheterna även i uppgift att upphäva föreskrifter som stred mot EG-rätten. Många myndigheter hade inte möjlighet att genomföra detta "rensningsarbete" i samband med EES-avtalet eller EU-inträdet men framhåller att man under senare år sett över de äldre föreskrifterna. Konsumentverket har t.ex. upphävt ca 25 % av de äldre riktlinjerna.

Myndigheternas uppfattning är att EU-arbetet och föreskriftsverksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt. Omfattningen av myndigheternas föreskriftsverksamhet efter EU-inträdet har dock ökat, och tidsramarna har reducerats. Eftersom EES-avtalet inte trädde i kraft förrän den 1 januari 1994, dvs. ett år senare än planerat, fick dock myndigheterna goda möjligheter att utforma rutiner för EU-arbetet och den nya föreskriftsverksamheten. Det införlivandearbete som föranleddes av EU-medlemskapet var mindre omfattande men krävde trots allt en extra arbetsinsats.

Inom riksdagens utskott var man före EU-medlemskapet av uppfattningen att omfattningen av normgivningsarbetet skulle öka till följd av medlemskapet. Arbetet har också utökats något men inte i den omfattning som utskotten trodde. Detta beror bl.a. på att merparten av EG:s normgivning genomförs genom myndighetsföreskrifter. Det var framför allt före Sveriges medlemskap i EU som utskotten arbetade med införlivande av EG-rätten. I dag behandlar utskotten endast ett begränsat antal betänkanden per år med EU-anknytning. Lagutskottet hanterar t.ex. ca 30 betänkanden per år, varav 4 betänkanden under 1996/97 och 9 under 1995/96 behandlade EU-frågor. Näringsutskottet behandlar årligen ca 15 betänkanden, varav endast 4 berörde EU-frågor under 1996/97. Jordbruksutskottet, som är det utskott som har flest EU-ärenden, behandlar ca 50 betänkanden per år varav ca 35 rör EU-frågor.

Arbetsbelastningen vad gäller det svenska införlivandet har nu avtagit. Antalet direktiv som utfärdas har dessutom minskat för samtliga medlemsländer till följd av att den inre marknaden är genomförd. Kommissionen försöker även föra samman direktiv. Att direktiven blir färre leder dock inte nödvändigtvis till att sakinnehållet blir mindre omfattande.

Införlivandeprocessen

Hur EG-direktiv införlivas i den svenska normgivningen beror på hur frågan tidigare reglerats i denna. Om en fråga reglerats i lag genomförs ändringar i lagen. Om frågan reglerats i en föreskrift genomförs ändringar i föreskriften. Införlivandet av EG-rätten skiljer sig, enligt departementens uppfattning, inte i någon större omfattning från sedvanligt svenskt normgivningsarbete.

Tidsfristen för att införliva EG-direktiv varierar. En längre tidsfrist ger den svenska regeringen ökade möjligheter att tillsätta en utredning eller en kommitté för att utarbeta förslag till reglering. Andra direktiv skall införlivas under en kortare tidsperiod, vanligtvis två år, och det kan då saknas tid för ett kommittéarbete. Om en utredning skall tillsättas eller ej, och i så fall vilken form av utredning som är lämplig, avgörs framför allt av vad direktiven

gäller, deras omfattning, vilken svensk reglering som är nödvändig samt omfattningen på den svenska regleringen. I de fall då införlivandet innebär en förändring i lag, eller ett mer omfattande förändringsarbete, tillsätts vanligtvis en kommitté eller en särskild utredare på sedvanligt sätt. I vissa fall bildas särskilda arbetsgrupper inom departementen för att klara ut arbetsfördelningen mellan olika organ i samband med införlivandet. Det anses som särskilt lämpligt då flera lagstiftningsområden berörs. Redan tillsatta utredningar kan även via tilläggsdirektiv ges i uppgift att föreslå hur införlivandet av direktiv bör genomföras.

När ett förslag till införlivande har utarbetats remissbehandlas förslaget. Även departementspromemorior och andra förslag utarbetade inom Regeringskansliet tillsänds olika intressenter på remiss. Efter remissbehandlingen omarbetas förslaget på det ansvariga departementet, och före regeringens beslut om den slutliga propositionen ges möjlighet för övriga departement att lämna synpunkter på utkastet via gemensam beredning.

I de fall då införlivandet inkluderar förändrade föreskrifter, meddelar myndigheten det ansvariga departementet dessa. Vissa departement menar att det sker en viss granskning av myndigheternas föreskrifter i samband med myndigheternas meddelanden, men ofta saknas både resurser och sakkunskap för en mer ingående granskning.

De ansvariga departementen underrättar kommissionen och UD/ERS om att direktiven införlivats. Då EES-avtalet gällde skulle Sverige meddela regel Anpassningarna till ESA, som i sin tur skulle meddela kommissionen. Kontakterna mellan ESA och kommissionen fungerade dock inte till fullo, enligt departementen. Kommissionen har i flera fall sedan Sverige blev EU-medlem kommit med påpekanden om att Sverige inte införlivat direktiv, vilka i själva verket införlivades under EES-tiden.

Vad gäller riksdagsutskottens arbete med införlivandet av EG-rätten kan konstateras att även detta är mycket likt det sedvanliga normgivningsarbetet. Något förenklat förfarande förekommer inte. En viktig skillnad är dock att EG-rätten anger ramarna för normgivningsarbetet, och en av de frågor som utskottet har att ta ställning till är ”uppfyller Sverige EG-rättens krav genom att införliva på detta sätt?”.

Hur myndigheterna bereder EU-frågorna varierar, liksom beredningsprocessen vid utformningen av föreskrifter. Gången vid ett föreskriftsarbete hos en myndighet innebär dock ofta

- att ett utkast utarbetas på den sakenhet som berörs,
- att den juridiska enheten tar del av utkastet och lämnar synpunkter,
- att sakenheten omarbetar utkastet,
- att generaldirektören tar del av förslaget och
- att myndigheten fattar beslut om föreskrifterna.

Efter Sveriges inträde i EU medverkar många myndigheter redan i förhandlingsarbetet i samband med utformningen av nya rättsakter. Myndigheterna kan därmed påbörja arbetet med att utforma eventuella föreskrifter på ett tidigt stadium, ofta redan innan regeringen beslutat om bemyndiganden i

förordning. Ofta sker arbetet med att utforma föreskrifter samtidigt som departementet utformar eventuell lagtext. Det finns även myndigheter som beslutar om föreskrifter utan särskilda bemyndiganden från regeringen, eftersom tidigare bemyndigande även omfattar införlivande av de nya direktiven.

Myndigheters kontakter med berörda intresseorganisationer i samband med införlivandet av EG-rätt är varierande. Innan föreskrifterna beslutas av myndighetens styrelse skickas de dock ut på remiss till olika intresseorganisationer och myndigheter. Det kan, enligt myndigheterna, inträffa att man inte remitterar ett förslag t.ex. därför att det är ont om tid. Detta gäller dock endast befriande förpliktelser eller om man inte ställer högre krav än vad som anges i direktivet.

Myndigheterna menar dock att remissinstansernas möjligheter att påverka föreskrifter föranledda av EG:s rättsakter är små – trots remissbehandlingen. Möjligheterna att ta hänsyn till eventuella synpunkter är reducerade, eftersom föreskrifterna är utformade utifrån det materiella innehållet i redan beslutade direktiv. Några av de intervjuade myndigheterna sammankallar dock andra myndigheter och olika intresseorganisationer årligen för att informera om kommande rättsakter och för att inhämta eventuella synpunkter.

Vad gäller skillnaden mellan arbetet med föreskrifter som är föranledda av EG-beslut och nationella föreskrifter menar myndigheterna att EG-föreskrifterna innebär en mer teknisk handläggning. Direktiven måste t.ex. tolkas och översättas och ibland stöter myndigheterna på problem. Dessa försöker man ofta lösa genom att tala med andra länders myndigheter.

Myndigheterna informerar alltid departementen om de förändrade föreskrifterna. Departementen har vanligtvis inga synpunkter eller kommentarer till de utfärdade myndighetsföreskrifterna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska införlivandet av EG-rätten inte skiljer sig nämnvärt från sedvanligt normgivningsarbete. Arbetet innebär en förändrad författningsteknik, men i egentlig mening är det inte en avgörande skillnad. Vid sedvanligt författningsarbete finns dock ”en politisk vilja” att uppfylla, vilket saknas i samband med införlivandet av EG-rätten. I stället är det svenska normgivningsarbetet bundet av direktiven. Direktiven är dock ofta oklart formulerade och kan inte ”stå för sig själva”. Oklarheterna är ofta avsiktliga, eftersom de formulerats utifrån kompromisser mellan kommissionen, rådet och de olika medlemsstaterna. Härigenom skapas ett tolkningsutrymme för den nationelle lagstiftaren.

7.3 Inför framtiden

Generella problem som uppmärksammats i samband med införlivandet av direktiv uppges vara terminologin, systemen och tolkningarna. Vad gäller terminologin förekommer det att medlemsländer använder olika termer för samma sak, vilket ibland skapar missförstånd bl.a. när kommissionen granskar de nationella införlivandena i förhållande till EG-rätten. Medlemsländer-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

nas olika rättssystem medför dessutom oklarheter vid införlivandet, liksom de olika tolkningarna som är en följd av att rättsakterna översätts till de nationella språken.

Enligt Regeringskansliet finns det i Sverige god kunskap om hur införlivandet av EG-rätten bör genomföras, t.ex. vad gäller kraven på restriktivitet i de svenska förarbetena. Det finns dessutom en omfattande praxis utvecklad, vilken både departement och myndigheter tagit del av. I den mån det uppkommit brister i införlivandet är det, enligt departementen, inte beroende på slarv eller medvetna ställningstaganden utan snarare beroende på den stora mängden regler som skall införlivas.

Även myndigheterna och intresseorganisationerna anser att det svenska införlivandearbetet bedrivs strukturerat och effektivt. Förutom de praktiska problemen, såsom översättningsproblem, korta tidsfrister och tolkningsproblem, finns det dock vissa förhållanden som bör ses över inför det framtida arbetet.

Utredningarna

Flertalet intervjuade myndigheter och intresseorganisationer har framhållit att de svenska utredningarnas kvalitet har försämrats. Detta medför att propositionerna blir sämre, liksom lagstiftningen på lång sikt. En orsak till försämringen är att utredningsväsendets karaktär tycks vara en annan vid införlivande av EG-rätt än vid sedvanligt normgivningsarbete. I stället för att tillsätta utredningar sammanställer man interdepartementala promemorior eller uppdrar åt en ensamutredare att utreda hur införlivandet lämpligen bör ske.

Enligt intresseorganisationernas uppfattning är kvaliteten på de utredningar som ligger till grund för införlivandet av EG-rätten sämre än kvaliteten på utredningarna vid sedvanligt normgivningsarbete. Det finns brister i analysarbetet och det saknas motiveringar till varför regler införs. EG-direktiven anger ofta ett mål som skall uppnås men inte hur detta skall ske. I de utredningar som genomförs med anledning av förändrad lagstiftning och i de förslag till regeländringar som presenteras är dock analyserna hur måluppfyllelsen skall uppnås undermåliga och inte heller analyseras hur svensk nationell lagstiftning påverkas av de förändrade reglerna. Utredningarna är ofta endast av juridisk-teknisk natur där man inte diskuterar vad det är som skall åstadkommas.

Enligt intresseorganisationerna är det inte ovanligt att det i remisser om införlivande även föreslås förändringar som inte är föranledda av EG-rätten. Detta leder till att remissinstanserna har svårt att skilja på vilka regler som är påverkbara och vilka som följer av direktiven. Direktiven är dessutom ofta svårgenomträngliga och komplicerade och tillgängligheten vad gäller EG:s rättsakter mindre god.

Intresseorganisationerna efterfrågar bättre genomarbetade utredningar där det bl.a. bör framgå vilka regler som föranleds av EG-rätt och vilka som motiveras av andra skäl. Intresseorganisationerna efterfrågar dessutom motiveringar

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

till varför vissa lösningar har valts när det inom direktivens ramar finns utrymme för svenska avvägningar och svenska regler. Av stor vikt är dessutom redogörelser för vilka konsekvenser som ett visst val av införlivande medför i förhållande till övrig svensk lagstiftning. Intresseorganisationerna efterfrågar dessutom bättre genomarbetade konsekvensanalyser.

I vissa fall finns ett visst tolkningsutrymme i direktiven. Det råder delade meningar om detta redovisas tillräckligt tydligt i regeringens propositioner. Bland riksdagens utskott är man av uppfattningen att regeringen redovisar varför den föreslår en viss reglering. Regeringen presenterar dock det förslag som den anser införlivar direktivet och några alternativa lösningar redovisas inte. Utskotten anser dessutom att andra eventuella ändringar som föreslås i regelverket, i samband med införlivandet av EG-rätt, markeras med tillräckligt tydlighet.

Vad gäller remissförfarandet menar intresseorganisationerna att departementens och myndigheternas intresse för eventuella synpunkter varierar. I vissa fall är remisstiderna mycket knappa, vilket dessvärre leder till att remissyttrandet inte hinner genomarbetas tillräckligt. Det har även inträffat att myndigheter i missivbrev till remisser anger att möjligheterna att beakta eventuella synpunkter är små. Det har t.o.m. inträffat att kommunerna blivit tillsynsmyndighet för viss verksamhet utan att de tillfrågats eller informerats om förslaget.

Uppföljning av normgivningen

Regeringen är ansvarig för det svenska införlivandet av EG-rätt inför EU:s institutioner. Regeringen är även ansvarig för myndigheternas och kommunernas normgivning till följd av EU-medlemskapet. Någon kontroll eller uppföljning av normgivningen genomförs dock inte.

Inom Regeringskansliet menar man att regeringens bristande kontroll över myndigheternas föreskriftsverksamhet är en av svagheterna i det svenska införlivandearbetet. Regeringskansliet menar dock att departementen saknar resurser för att granska och följa upp myndigheternas arbete. Ofta saknas dessutom den särskilda sakkompetens som behövs för att kunna granska föreskrifternas innehåll i förhållande till direktiven.

Myndigheterna anser inte att föreskriftsverksamheten i samband med införlivande av EG-rätt bör kontrolleras eller följas upp. Dels uppfattar man inte att det finns något behov av kontroll, dels tror man inte att Regeringskansliet har tillräckliga resurser för en sådan uppföljning. Kommissionen genomför dessutom en kontroll i samband med att förändrade regler anmäls, vilket vid eventuella felaktigheter leder till att myndigheterna ser över föreskrifterna.

Enligt intresseorganisationerna utformas alltmer av regelgivningen av myndigheterna i deras föreskrifter. Detta är dock inte bara en konsekvens av EU-medlemskapet och EG-rätten utan en generell tendens. Detta kan ses som ett demokratiproblem, menar intresseorganisationerna, eftersom det hos myndigheterna är tjänstemän som beslutar om reglerna, medan det hos riksdag

och regering är politiker. I vissa fall kan det behövas en starkare styrning från riksdag och regering, t.ex. i de fall då det finns tolkningsutrymmen i EG-direktiven.

Frågan om myndigheternas föreskriftsverksamhet och kontrollen av den samma är, enligt Regeringskansliet, inte slutligt behandlad. Regeringen är ansvarig för myndigheternas och kommunernas normgivning. Att kommunerna har kommunalt självstyre spelar ingen roll i sammanhanget. Det är av stort intresse inför framtiden att klargöra de konstitutionella effekterna av regeringens ansvar i förhållande till den bristande kontrollen.

Vad gäller kontrollen av själva lagstiftningen, bör även denna förstärkas, enligt professor Ulf Bernitz som intervjuats i granskningen. Införlivandet av EG-direktiven skall vara exakt för att anmärkningar skall undvikas, men det finns i dag ingen instans som granskar regeringens propositioner utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Lagrådets roll bör i detta sammanhang uppmärksammas, och Lagrådet bör få ett särskilt ansvar vad gäller att beakta överensstämmelsen med EG-rätten. Lagrådets EG-rättsliga kompetens måste dock förstärkas för ändamålet.

Förvaltningsstrukturen

Vad som förstärkt det svenska införlivandearbetet är att Sverige inte förändrat sin struktur till följd av EU-medlemskapet. Detta innebär att fasta rutiner finns sedan länge, och den gemensamma beredningen kan utnyttjas för att inhämta synpunkter på frågor som rör flera områden. Det finns dessutom ett öppet informationsutbyte mellan departementen, vilket är positivt och betydelsefullt vid EU-arbetet.

Den svenska förvaltningsstrukturen skiljer sig dock från strukturen inom flertalet övriga EU-länder. Det påverkar, enligt myndigheternas uppfattning, den svenska ansvarsfördelningen vid införlivande av EG-direktiv. Vissa direktiv sträcker sig över flera departement och flera myndigheter, vilket i vissa fall leder till effektivitetsförluster. Myndigheterna menar att man i en ökad omfattning bör sträva efter att ge ut gemensamma föreskrifter på områden som styrs av gemensamma direktiv. De lagar som lägger grunden för myndigheternas föreskrifter är dock olika uppbyggda och har olika uttrycks-sätt, vilket ofta innebär att det är svårt att utfärda gemensamma föreskrifter.

Intresseorganisationerna anser att man i EU-arbetet och vid införlivandet av EG-rätten i större omfattning bör beakta den svenska särarten vid utformningen av regler och ansvarsfördelning. Med anledning av Sveriges medlemskap i EU skall ett nytt rättssystem inlemmas i det svenska rättstänkandet, men det är av stor betydelse att införlivandet av EG-rätten genomförs på ett sätt som undviker ”europeiska systemtänkanden” inom den svenska normgivningen. EG-rätten måste införlivas på ett sätt som inte skapar spänningar mellan de två rättssystemen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Den svenska beslutsprocessen

Den svenska beslutsprocessen kan i vissa avseenden föranleda problem. Processen är densamma oavsett om arbetet gäller sedvanlig normgivning eller om det gäller införlivande av EG-rätt. Om man jämför med vissa andra medlemsländer tar det svenska normgivningsarbetet lång tid, menar de intervjuade departementen. Detta har i vissa fall lett till att införlivandet blivit försenat, även om man påbörjat arbetet i god tid. Från kommissionens sida har man inte heller någon förståelse för problemet med den svenska beslutsprocessen.

Myndigheterna menar dock att den svenska beslutsprocessen inte kan ses som ett problem vid det svenska införlivandearbetet. Det är endast en fråga om resurser. I de fall då direktiv skall införlivas under en kort tidsrymd måste ytterligare resurser kunna sättas in. I dag tar införlivandearbetet stora resurser i anspråk på bekostnad av andra delar av myndigheternas verksamhet. För vissa myndigheter är det även problematiskt att genomföra konsekvensutredningar vid införlivande av EG-direktiv på grund av resursbrist och tidsbrist. Myndigheterna ifrågasätter dock nödvändigheten av dessa utredningar eftersom de beslutade direktiven måste införlivas.

Enligt intervjuer med utskottskanslierna har utskottsbehandlingen i vissa avseenden kommit att minska i betydelse. Utskotten kan inte påverka det grundläggande i förslagen till införlivande, eftersom de bygger på redan beslutade målsättningar i direktiven. Om direktiven inte införlivas i den nationella normgivningen innebär det ett folkrättsbrott, vilket kan leda till skadeståndsskyldighet.

Rättskulturen

EG-rätten är utformad efter de äldre medlemsländernas uppfattningar, och den är framför allt uppbyggd utifrån de latinska ländernas rättstradition. Sverige har en rättstradition som skiljer sig från den som finns i många andra länder inom EU och det finns härmed en skillnad i ländernas rättskultur. Sverige måste, enligt de intervjuade myndigheterna, i framtiden försöka påverka regelutformningen inom EU. Samtidigt måste även det svenska rättssystemet förändras. Det måste utarbetas ett system för hur det svenska rätts-tänkandet skall anpassas efter direktivens bestämmelser, och detta gäller bl.a. begreppsvärden, termer och strukturer.

Sveriges möjligheter att på egen hand formulera regler har reducerats inom flera områden till följd av EU-medlemskapet. EG-direktiven ger endast ett begränsat utrymme för föreskrifternas utformning, eftersom föreskrifterna skall bygga på redan förhandlade och beslutade direktiv. Detta är en skillnad från de nationella föreskrifterna, vilka ofta "växer fram" till följd av t.ex. klagomål, provtagningar m.m. Sveriges påverkan i förberedelsearbetet inför nya rättsakter är av avgörande betydelse för Sveriges möjligheter att erhålla regler som överensstämmer med den svenska rättsuppfattningen och de svenska målsättningarna.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

En skillnad mellan EG-rätten och sedvanlig normgivning är att EG-rätten och dess direktiv är mycket detaljerade. Enligt myndigheterna är det en följd av att det ofta är kompromisslösningar som förhandlats fram i direktiven. I Sverige, liksom i många andra länder, har man i flera år drivit linjen att lagar och föreskrifter inte skall vara detaljerade. Det har resulterat i att detaljeringsgraden är mer omfattande i de författningar som föranleds av EG-direktiv än i de sedvanliga författningarna, och volymen på myndigheternas författningssamlingar har också ökat sedan EG-rätten införlivades. En ytterligare skillnad på normgivningsarbetet sedan EU-inträdet är att arbetet går snabbare.

Intresseorganisationerna understryker betydelsen av att Sverige anpassar den normgivning som är föranledd av EG-rätten till svenska förhållanden. Det finns ofta möjlighet till olika grader av reglering inom direktivens ramar, och Sverige bör anpassa reglerna efter svenska förhållanden. Samtidigt är det av stor betydelse att man vid utformningen av reglerna beaktar hur man reglerar frågorna i andra länder för att t.ex. de svenska företagens konkurrensförmåga inte skall försämrats.

Det svenska sättet att arbeta med införlivandet av EG-rätten bygger enligt intresseorganisationerna på tanken att det endast finns ett riktigt sätt att införliva. Detta är dock många gånger felaktigt. Det är målen i direktiven som skall uppnås, och detta kan ske på olika sätt. Intresseorganisationerna understryker dessutom betydelsen av att de regler som föranleds av EG-rätten utformas och anpassas efter våra svenska förhållanden och vårt svenska rätts-tänkande.

Inom riksdagens utskott har man i vissa avseenden diskuterat den nya rättskultur som EG-rätten innebär, t.ex. vad gäller avsaknaden av förarbeten. Diskussionerna har dock framför allt förekommit i samband med särskilda ärenden eftersom andra frågor och problem ofta måste prioriteras i utskottsarbetet.

I förhållande till vad som är brukligt i andra länder är de svenska förarbetena unika i sin omfattning. Förarbetenas roll kommer dock att förändras till följd av EG-rättens införlivande, enligt professor Ulf Bernitz. Detta är en mycket viktig förändring, som kommer att leda till att rättstillämpningen befinner sig i en ny situation. Till följd av den nya situationen kommer även förarbetenas betydelse vid sedvanlig normgivning att förändras, vilket man redan nu kan se tendenser till. Universitetslektor Nils Wahl, Stockholms universitet, som också intervjuats i granskningen, menar att effekterna och konsekvenserna av EG-rättens inträde i den svenska rättstraditionen inte tillräckligt har analyserats, något som även gäller förarbetenas framtida funktion.

Tillämpningen

Kunskaperna om EG-rätten och dess effekter bör och kan förbättras enligt vissa av de intervjuade aktörerna. Kunskaperna i Sverige är dock inte sämre än i många andra medlemsländer, särskilt med tanke på den begränsade tid som Sverige varit medlem i EU. Kompetensen bör dock generellt förbättras.

De EG-rättsliga aspekterna måste beaktas vid all offentlig verksamhet, och insikten om att Sverige avhänt sig normgivningskompetens måste bli mer utbredd.

De mål som kommer upp i de svenska domstolarna med EG-rättsliga aspekter innebär normala juridiska tolkningsproblem, enligt domstolarna. Målen tar dock betydligt mer tid i anspråk, eftersom mängden rättsakter och tidigare avgöranden som skall beaktas är mer omfattande än vid sedvanliga mål. I dagsläget är dock andelen mål med särskilda EG-rättsliga aspekter begränsade.

EU-medlemskapet innebär, enligt professor Ulf Bernitz, att domstolarna har fått en ny uppgift. Domstolarna skall pröva svensk rätt gentemot EG-rätt. Uppgiften ställer nya krav på domstolarna och domarna. Tillgängligheten till EG:s rättsakter hos domstolarna måste dessutom ses över och förbättras, liksom tillgängligheten inom andra delar av den offentliga sektorn.

Nya sätt att arbeta

I framtiden är det betydelsefullt att det svenska samhället genomgår en attitydförändring vad gäller EU och EU-arbetet, menar vissa myndighetspersoner. Sverige måste hitta nya sätt att arbeta och att påverka inom EU. Samtliga intervjuade aktörer talar om betydelsen av ett väl fungerande förberedelsearbete för att Sverige i en framtid skall kunna uppnå de målsättningar som är betydelsefulla utifrån ett svenskt perspektiv.

Även riksdagens och riksdagsledamöternas möjligheter att påverka i det inledande skedet av EU-arbetet bör förbättras. Ett förslag som framkommit under intervjuerna är att införa ”princippropositioner”. I dessa propositioner skulle regeringen kunna presentera sina grundläggande tankegångar kring de svenska ställningstagandena inom EU:s olika sakområden. Riksdagen skulle därmed ges ökade möjligheter att diskutera och uttala sig om Sveriges agerande inför förhandlingar om t.ex. EG-direktivens innehåll och omfattning.

Flera av dem som intervjuats har framfört uppfattningen att riksdagens EU-arbete dessutom skulle kunna förstärkas om fackutskotten behandlade EU-frågorna redan från det inledande skedet fram till beslutet i kammaren. I dag informerar regeringen EU-nämnden inför ministerrådets möten. Det är däremot respektive fackutskott som behandlar regeringens förslag efter det att rådet fattat beslut i ärendet.

Vikten av ett väl fungerande förberedelsearbete är en synpunkt som intresseorganisationerna understryker. För att svenska intressen skall tas till vara inom EU och för att regelsystemet skall utformas på ett sätt som tillgodoser svenska intressen, måste förberedelsearbetet vara effektivt. Intresseorganisationerna anser att det svenska förberedelsearbetet kan förbättras och att deras egna möjligheter att påverka de svenska ståndpunkterna måste förstärkas. Det krävs från Regeringskansliets sida en ökad samordning inför utformandet av de svenska ståndpunkterna, menar intresseorganisationerna, eftersom det är de samlade svenska nationella intressena som skall framföras till EU.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Sammanfattningsvis kan konstateras att införlivandet av EG-rätten i den svenska normgivningen i stort sett fungerar på ett strukturerat och effektivt sätt. Detta beror på att arbetet bedrivs på ett liknande sätt som vid sedvanligt normgivningsarbete och att fasta rutiner föreligger sedan länge. Det finns dock förhållanden som bör ses över för att det svenska EU-arbetet och arbetet med EG-rätten ytterligare skall förstärkas. Kvaliteten på utredningarna vid förändrad normgivning bör höjas. Kontrollen och uppföljningen av normgivningen bör utredas, liksom den svenska beslutsprocessens effektivitet. Kunskapen om EG-rätten bör höjas, liksom insikten om EG-rättens påverkan på den svenska normgivningen. EU-medlemskapet kräver nya sätt att arbeta och förberedelsearbetet är av avgörande vikt för Sveriges möjligheter att tillgodose svenska intressen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

8 Revisorernas slutsatser och överväganden

Före Sveriges medlemskap i EU konstaterades i flera utredningar att EU-arbetet och införlivandet av EG-rätten skulle komma att påverka både departement och myndigheter, liksom intresseorganisationer och andra organ. Detta bekräftas också av denna granskning.

EU-medlemskapet och EU-arbetet har dock inte medfört att myndigheterna i någon större omfattning omorganiserats eller omstrukturerats. Inte heller arbetet med att införliva EG-rätten har föranlett några större strukturella förändringar. EU-arbetet har fördelats över departementens och myndigheternas sakenheter, och det nationella och internationella arbetet har vävts samman. I princip har det endast inom två organisationer skapats särskilda enheter för EU-arbetet, EU-sekretariatet i Regeringskansliet och EU-nämnden i riksdagen.

Vid revisorernas granskning har framkommit att den svenska uppbyggnaden och strukturen för införlivande av EG-rätt huvudsakligen fungerar tillfredsställande. Detta beror bl.a. på att införlivandet i princip överensstämmer med det sedvanliga normgivningsarbetet för vilket fasta rutiner finns sedan länge.

Av den statistik som presenteras från kommissionens rapport framgår att det svenska införlivandet av EG-rätten varit gott under den inledande fasen, både kvalitativt och kvantitativt, i förhållande till övriga medlemsländer. Oftast har kommissionens anmärkningar haft sin grund i formella brister, vilka har kunnat åtgärdas relativt omgående. Det skall även hållas i åtanke att Sverige införlivat en omfattande mängd rättsakter under en kort tid i förhållande till flertalet övriga medlemsländer.

8.1 Förvaltningsstrukturen

Inför EU-medlemskapet diskuterades huruvida den svenska förvaltningsmodellen, med ett litet regeringskansli och fristående myndigheter, skulle kunna bibehållas. I utredningen Statsförvaltningen och EG²⁸ menade man att den svenska förvaltningsmodellen inte skulle komma att innebära några problem ur konstitutionell synvinkel vid ett EU-inträde.

Den svenska förvaltningsmodellens idé har också bibehållits, även om många praktiska anpassningar har gjorts. Såsom diskuterades före EU-medlemskapet kan dock konstateras att förvaltningsmyndigheterna har blivit mycket aktiva i EU-arbetet, och den största delen av införlivandet av EG-rätten sker på myndighetsnivå.

Införlivandet av EG-rätten inkluderar stora delar av den svenska statsförvaltningen. Kommerskollegium konstaterade i en studie år 1997 att en generell erfarenhet av införlivandet av EG:s rättsakter hos svenska myndigheter är att de områden som täcks av direktiven ofta inte motsvaras av ansvarsfördel-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

²⁸ SOU 1993:80.

ningen i den myndighetsstruktur som gäller i Sverige.²⁹ I de flesta fall där ett direktivområde berör flera myndigheter har ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klarats ut, men i vissa fall råder ännu oklarheter.

Den svenska uppbyggnaden av förvaltningen har kommit att få betydelse vid bl.a. införlivandet av EG-rätt. Flera departement och myndigheter kan vara berörda av en viss fråga och ett visst direktiv samt dess införlivande. Detta kan i vissa fall leda till effektivitetsförluster och problem eftersom flera myndigheter därmed kan vara tvingade till att utfärda föreskrifter. De intervjuade organisationerna anser dock att den svenska förvaltningsstrukturen inte innebär ett problem av en sådan karaktär att den bör förändras för att bättre motsvara förvaltningsstrukturen inom EU.

Revisorerna anser att regeringen bör försöka reducera de negativa konsekvenser som uppkommer till följd av förvaltningens struktur i Sverige. Regeringen bör uppmärksamma dessa frågor och sträva efter att samordna normgivningen på områden som regleras av samma direktiv.

Befarad resursbrist

Det svenska Regeringskansliet är av tradition jämförelsevis litet. Förvaltningsmyndigheterna har bl.a. av den anledningen kommit att involveras i hög omfattning i EU-arbetet.

I Statskontorets rapport från år 1996³⁰ som beskriver förhållandena under det första medlemskapsåret framkommer att ett stort antal företrädare för departement och myndigheter med EU-relaterade uppgifter understrukit att man grovt underskattade verkningarna av EU-medlemskapet för sina respektive verksamhetsområden. Resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade arbetsuppgifterna har blivit långt större än vad som uppskattades inför medlemskapet. Det gäller såväl insatser i anslutning till förhandlingsarbete som arbetet med regelgivning och tillämpning på nationell nivå till följd av EG:s rättsakter.

I Kommerskollegiums studie från 1997 konstateras likaså att medlemskapet har ställt krav på nya resurser och i vissa fall ny kompetens hos t.ex. myndigheterna. Myndigheter och näringslivsorgan har dock överlag god kunskap om EU-medlemskapets innebörd på de egna områdena. Det noteras att Sverige är ett litet land men med i här aktuella avseenden relativt väl fungerande myndighetsbyråkrati och näringslivsorganisation. Det som i många fall saknas för att ytterligare effektivisera arbetet kan sammanfattas med orden ”ökad systematik”.

Vid revisorernas granskning har framkommit att det svenska EU-medlemskapet har inneburit stora förändringar för verksamheten inom departement och myndigheter. Förändringarna har framför allt omfattat arbetsbelastningen, mängden externa kontakter samt arbetstempot. Omfattningen av myndigheternas föreskriftsverksamhet har dessutom ökat.

²⁹ Kommerskollegium *Tekniska hinder på den inre marknaden – svenska erfarenheter och svenska intressen*, mars 1997.

³⁰ Statskontoret 1996:7.

Myndigheternas arbetsbelastning vad gäller föreskriftsverksamheten är dock mycket olika. Vissa myndigheter har endast att införliva en begränsad mängd direktiv, medan andra myndigheter har en omfattande mängd att arbeta in. I de fall då direktiv måste införlivas under en kort tidsrymd saknas ofta resurser för detta. Införlivandearbetet har fram till i dag tagit stora resurser i anspråk, något som skett på bekostnad av andra delar av myndigheternas verksamhet.

Den största delen av införlivandearbetet genomfördes dock inför EES-avtalet, dvs. före år 1994, samt inför EU-medlemskapet. I dag har antalet beslutade direktiv som skall införlivas i den svenska normgivningen minskat. Detta beror även på att gemenskapen befinner sig i en fas där man försöker befästa och administrera det som hittills har uppnåtts. Arbetsbelastningen är nu mer ”normal”, men hur den framtida situationen utvecklar sig är osäkert. EG-rätten är under ständig utveckling, och gemenskapen har även diskuterat gemensam normgivning inom ytterligare områden.

Revisorerna har tidigare konstaterat att EU-medlemskapet har inneburit en mycket stor belastning på Regeringskansliets personal.³¹ I budgetpropositionen för 1998 anger regeringen att EU-medlemskapets konsekvenser för dimensioneringen av Regeringskansliet skall analyseras.³²

Revisorerna förutsätter att regeringen, i den nämnda analysen av dimensioneringen av Regeringskansliet, särskilt uppmärksammar behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten.

Kompetensutveckling

Den nya rättsordningen ställer höga krav på personalen. Kompetensen vad gäller EG-rätten och EG-rättens krav behöver förbättras inom hela statsförvaltningen. Särskilt behövs en bättre insikt i den nya rättsordningens betydelse för den svenska normgivningen och den svenska rättstillämpningen. Kompetenshöjande åtgärder har visserligen vidtagits, men ytterligare åtgärder är betydelsefulla.

Även tillgängligheten av EG:s rättsakter behöver förbättras. Det har under granskningen bl.a. framkommit att det inte är ovanligt att myndigheter saknar tillgång till databaser eller liknande, där de kan ta del av EG:s rättsakter. Inte heller hos domstolarna är tillgången på rättsakterna tillräckligt god. Detta innebär bl.a. att grunden för en god efterlevnad och en god tillämpning av EG-rätten saknas.

Revisorerna anser att kompetensen bör höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. Tillgången på EG-rättens rättsakter måste dessutom förbättras i syfte att stärka efterlevnaden och tillämpningen av EG-rätten.

³¹ Förstudie 1997/98:4 *Regeringskansliets arbete med EU-frågor*.

³² Prop. 1997/98:1. Utgiftsområde 1 s. 17.

8.2 Införlivandearbetet

Jämförelse med sedvanligt normgivningsarbete

I en artikel i Ny Juridik³³ diskuteras EU-medlemskapets konsekvenser för det svenska lagstiftningsförfarandet. I artikeln konstateras att det svenska lagstiftningsförfarandet mycket väl klarar de utmaningar som medlemskapet erbjuder. Vad som behövs är något justerade arbetsformer och större flexibilitet, vilket rör formerna för bl.a. intresseorganisationernas inflytande över förhandlingspositioner som regeringen avser inta i EU-arbetet.

Vid diskussionerna med de intervjuade organisationerna bekräftas att det svenska lagstiftningsförfarandet väl klarar införlivandet av EG-rätten och att införlivandearbetet inte avviker på något avgörande sätt från sedvanligt normgivningsarbete.

Enligt de intervjuade aktörerna finns det inom Regeringskansliet god kunskap om hur införlivandet skall gå till. Dessutom finns det en omfattande praxis utvecklad. I den mån det uppkommit brister i införlivandet, är det enligt Regeringskansliet inte beroende på slarv eller medvetna ställningstaganden, utan snarare beroende på den stora mängden regler som Sverige har haft att införliva under en kort tid.

I sedvanligt svenskt författningsarbete finns ofta en politisk vilja som skall uppfyllas, något som är mindre tydligt i samband med införlivandet av EG-rätten. I det senare fallet är det svenska normgivningsarbetet bundet av det som framgår av direktiven. Det är dock inte ovanligt att direktiven är oklart formulerade. Ofta är oklarheterna avsiktliga, eftersom de formulerats utifrån kompromisser mellan kommissionen, rådet och de olika medlemsstaterna. Detta underlättar inte införlivandearbetet men skapar ett visst tolkningsutrymme för den nationelle lagstiftaren.

Utredningar och remissförfaranden

I Sverige finns ett omfattande utredningsväsende. De kommittéer som tillsätts är i princip fristående organ som arbetar självständigt utan annan styrning än de utredningsdirektiv och de resurser som ges av regeringen. I kommittéerna ges många gånger opposition och intresseorganisationer möjlighet att medverka, vilket gör att arbetet speglas av en hög grad av öppenhet.

I det svenska lagstiftningsarbetet ingår även det grundlagsreglerade remissförfarandet. I regeringsformen anges att vid beredning av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter.³⁴ I den omfattning som behövs skall också sammanslutningar och enskilda ges tillfälle att yttra sig.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

³³ Eliasson, Dan, 1995.

³⁴ RF 7:2.

Inför EU-medlemskapet diskuterades frågorna om utredningsväsendet och remissförfarandet i propositionen (prop. 1994/95:19) om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Där sägs följande:

Utredningsväsendet kommer inte att minska vare sig i omfattning eller betydelse till följd av medlemskapet men kan komma att få en delvis annan inriktning. Remissförfarandet kommer att ha kvar sin betydelsefulla roll i det svenska beredningsarbetet men kan komma att behöva kompletteras med andra beredningsformer. Intresseorganisationerna kommer även vid ett medlemskap att ha goda möjligheter till reellt inflytande i för dem viktiga frågor.³⁵

I granskningen har framkommit att de tankegångar som framfördes i propositionen inte helt har följts. De utredningar som i dag tillsätts för sedvanligt svenskt normgivningsarbete har inte förändrats men utredningsväsendets utformning vid införlivande av EG-rätt tycks vara av en annan karaktär. Utredningar tillsätts i de fall då frågorna är mer omfattande, t.ex. datadirektivet och arbetstidsdirektivet. Från EG:s sida beslutas det dock om en rad direktiv som inte är av denna omfattande karaktär och som inte heller föranleder någon utredning från svensk sida. I stället sammanställs en interdepartemental promemoria eller en ensamutredare tillsätts för att utreda hur införlivandet lämpligen bör ske.

Utredningarnas försämrade kvalitet har understrukits av flertalet intervjuade organisationer. Även Riksdagens revisorer har nyligen riktat kritik mot kommittéväsendet.³⁶ I samband med granskningen av kommittéväsendet har konstaterats att hela lagstiftningsprocessen är beroende av att det underliggande utredningsarbetet håller hög kvalitet i alla avseenden. Eventuella brister kan i praktiken inte kompenseras i senare skeden av processen.

Utredningsarbetet vid införlivande av EG-rätt anses i huvudsak ha gällt juridisk-tekniska frågor. Det som tidigare ansågs vara utredningarnas stora uppgift, att finna konsensuslösningar, att väga in olika aspekter, att finna olika lösningar, ligger inte till grund för de utredningar som syftar till att införliva EG-rätt. I granskningen har dessutom framkommit att det inte alltid framgår vilka tolkningsutrymmen som finns inom direktivens ramar samt varför utredaren, och senare regeringen, föreslår en viss lösning. Bristen på dessa tydliggöranden leder till att remissinstanserna inte alltid vet vad de kan påverka vid utformningen av remissyttranden.

Enligt vissa intervjuade organisationer är det dessutom sällan tydliggjort vilka konsekvenser en viss lösning medför på övrig svensk lagstiftning, dvs. hur EG-rätten ”passar in” i den nationella normgivningen. Även om EG-rätten har företräde framför nationell lagstiftning, kan det uppstå situationer av ”spänningar” mellan den normgivning som föranleds av EG-rätten och den sedvanliga nationella lagstiftningen, t.ex. vad gäller tolkning av begrepp. Det nationella regelverket får inte bli inkonsistent på grund av att dessa ”spänningar” inte uppmärksammas och utreds.

³⁵ Prop. 1994/95:19 s. 453.

³⁶ 1997/98:RR3.

I debatten framförs ofta att det i samband med införlivande av EG-rätt genomförs ändringar i normgivningen vilka inte är föranledda av EG-rättens krav. Dessa ändringar anses inte tillräckligt tydliggjorda i utredningarna, vilket leder till att t.ex. remissinstanserna inte uppmärksammar att de föreslagna ändringarna är påverkbara. Det kan nämnas att en liknande debatt även förs i andra länder, t.ex. i Storbritannien.

Vid granskningen har dock inte framkommit något som tyder på att departement eller myndigheter avsiktligt föreslår regler som inte har sin grund i EG-rätten utan att detta särskilt anges. Inte heller har det framkommit att departement eller myndigheter avsiktligt beslutar om föreskrifter som är mer omfattande än vad EG-rätten kräver. För att klargöra dessa förhållanden i detalj skulle krävas en materiell granskning av den svenska normgivningen i förhållande till EG-rätten. En sådan genomgång ligger utanför denna granskning.

Genomarbetade utredningar är av stor betydelse för normgivningens kvalitet. Detta gäller även normgivning föranledd av EG-rätt. Eftersom det inom EG-direktiven kan finnas tolkningsutrymmen inom vilka den nationella lagstiftaren kan tillvarata särskilda nationella intressen, är remissförfarandet av stor betydelse vid normgivning föranledd av direktiv. Tolkningsutrymmets omfattning samt eventuella frågor angående hur införlivandet bör ske måste dock tydliggöras för att remissförfarandet skall få den önskade effekten.

Riksdagens revisorer anser att regeringen bör se över de utredningar som ligger till grund för införlivandet av EG-rätt. Utredningarna bör hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, vilket tolkningsutrymme som finns inom direktivens ramar samt övriga aspekter som framkommer i granskningen.

Granskningen av lagförslagen

Förslaget till lagtext i en proposition om ny eller förändrad lagstiftning överlämnas till Statsrådsberedningens juridiska avdelning för granskning. Syftet är framför allt att se till att lagarna är så enhetligt och ändamålsenligt utformade som möjligt. Regeringen kan dessutom lämna lagpropositionen till Lagrådet för yttrande.

Lagrådet skall enligt RF 8:18 granska

1. hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt,
2. hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra,
3. hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav,
4. om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften,
5. vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.

I Lagrådet tjänstgör justitieråd och regeringsråd, men även annan lagfaren person kan förordnas som ledamot.³⁷ Vid behandlingen av ett visst ärende i

³⁷ RF 8:18 och lagen (1979:368) om Lagrådet.

Lagrådet kan som sakkunnig dessutom anlitas person med särskilda fackkunskaper.

I katalogen över Lagrådets uppgifter nämns inte EG-rätten uttryckligen. Vid dagens granskning av lagtexternas innehåll och utformning beaktas inte de EG-rättsliga aspekterna mer än i de fall en EG-regel direkt aktualiseras. Att Lagrådet skulle ha ett generellt uppdrag att i sin granskning bedöma om ett lagförslag överensstämmer med EG-rätten förefaller dock naturligt. De förpliktelser som åligger en medlemsstat enligt artikel 5 i EG-fördraget³⁸ talar också för att alla lagförslag bedöms ur ett EG-rättsligt perspektiv. I sammanhanget kan också nämnas att EG-rätten förpliktigar de svenska domstolarna att tolka och tillämpa svensk lagstiftning i överensstämmelse med relevanta EG-dirketivs innehåll och syfte. Ett generellt uppdrag av nämnda slag förutsätter naturligtvis att det finns tillräckliga resurser inom Lagrådet.

Revisorerna anser att Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv bör ses över. Särskilt bör övervägas om Lagrådet skall ha en generell uppgift att yttra sig över EG-rättsliga aspekter på samtliga ärenden som överlämnas till Lagrådet och inte endast i samband med förslag som direkt innebär införlivande av EG-rätt.

Föreskriftsverksamheten

Myndigheterna har kommit att få en betydelsefull roll i införlivandeprocessen eftersom den stora andelen direktiv införlivas via myndighetsföreskrifter. Myndigheterna utformar föreskrifterna på det sätt de finner vara bäst och utifrån motsvarande rutiner som vid sedvanligt föreskriftsarbete. Myndigheters kontakter med intresseorganisationer är varierande, men innan föreskrifterna beslutas av myndigheterna skickas de dock vanligtvis ut på remiss till olika berörda intresseorganisationer och andra myndigheter. Remissinstansernas möjligheter att påverka förslagen anses dock vara små, eftersom föreskrifterna är utformade utifrån det materiella innehållet i redan beslutade direktiv.

I utredningen *Statsförvaltningen och EG* framfördes att EG, vid ett medlemskap, kommer att besluta om rättsregler som ligger inom förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområde och att förvaltningsmyndigheterna därigenom i stor utsträckning kommer att ansvara för den interna normgivning som EG-besluten kräver. Det finns därför, menade man i utredningen, skäl att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet.

I Statskontorets rapport³⁹ framhölls dock att en klar majoritet av myndigheterna inte anser att EU-samarbetet ställt ökade krav på styrning av myndigheternas författningsarbete. Det framgår även att regeringens kontroll av myndigheternas föreskriftsarbete är mycket skiftande från ingen kontroll alls, till fall där departementet är med från början till slutet i utarbetandet av före-

³⁸ Se vidare under 4.3.

³⁹ Statskontoret 1996:7.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

skrifterna. Någon egentlig uppföljning av myndigheternas föreskriftsarbete sker inte, enligt rapporten, och det finns därför skäl att förstärka regeringens styrning och kontroll av myndigheternas föreskriftsverksamhet.

Även vid revisorernas granskning har framkommit att departementens uppföljning och kontroll av myndigheternas föreskriftsverksamhet är varierande. Det kan dock konstateras att departementen vanligtvis inte utför någon kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter. De föreskrifter som föranleds av EG-direktiv är ofta mycket detaljerade och rör specifika sakområden, vilka kräver särskild kompetens för regelutformningen. Regeringskansliets tjänstemän saknar oftast denna särskilda kompetens, vilket också innebär att möjligheten att kontrollera myndigheternas föreskrifter i förhållande till direktiven begränsas. Regeringskansliet har enligt uppgift inte heller tillräckliga resurser för att kontrollera och följa upp föreskriftsverksamheten. Om Regeringskansliet skall åläggas att kontrollera myndigheternas föreskrifter krävs både ökade resurser samt en ändrad kompetens i Regeringskansliet.

Innan en myndighet beslutar om föreskrifter skall en konsekvensanalys av föreskrifterna lämnas till Riksrevisionsverket m.fl.⁴⁰ Utöver att yttra sig över analysen gör Riksrevisionsverket inte någon granskning av att myndigheterna har utfärdat de myndighetsföreskrifter som det åligger dem att utfärda eller av att utfärdade föreskrifter överensstämmer med EG-direktiven.

Vid de intervjuer som gjorts i revisorernas granskning har det inte uttryckts något behov av uppföljning eller kontroll av myndighetsföreskrifterna. Regeringskansliet, myndigheterna och övriga organisationer upplever att dagens föreskrifter är av så god kvalitet att en generell kontroll inte skulle innebära ett väl utnyttjande av resurser. Dessutom granskas de nationella författningarna i samband med notifikationen hos kommissionen, och eventuella avvikelser åtgärdas i samråd med kommissionen. Eventuella avvikelser mellan nationell rätt och EG-direktiv framkommer dessutom vanligtvis inte i samband med en uppföljning eller kontroll utan först i samband med tillämpningen i enskilda ärenden.

Regeringen är ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndigheternas föreskrifter överensstämmer med de uppställda målsättningarna och kraven i EG-direktiven. Riksdagens revisorer anser därför att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen bör skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

Tidsbristen och den svenska beslutsmodellen

Inför EES-avtalet, men även inför Sveriges medlemskap i EU, införlivades som tidigare nämnts en stor mängd av EG:s rättsakter. Detta innebar ett omfattande normgivningsarbete, särskilt för myndigheterna. Arbetet genomfördes ofta under stor tidspress. I dag ligger införlivandearbetet på en mer

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴⁰ Verksförordningen (1995:1322), 27 §.

”normal” nivå, men fortfarande skall själva införlivandet ofta genomföras under kort tid. Tiden för införlivandet framgår av respektive direktiv, men är normalt två år.

Under den inledande fasen har Sverige införlivat en stor mängd rättsakter under en kort tid. Införlivandeprocessen har huvudsakligen fungerat tillfredsställande, men vissa brister och problem har uppmärksamats. En av dessa brister är att den svenska införlivandeprocessen tar lång tid i anspråk. Detta beror dels på att Sverige vanligtvis införlivar via transformation⁴¹, dels på att den svenska beslutsprocessen tar lång tid i anspråk.

Den svenska normgivningsproceduren och den svenska beslutsprocessen är lika oavsett om det gäller sedvanlig normgivning eller om det gäller införlivande av EG-rätt. Om man jämför med vissa andra medlemsländer, t.ex. Storbritannien, tar det svenska normgivningsarbetet lång tid bl.a. till följd av den svenska utskottsbehandlingen. Detta har i vissa fall lett till att införlivandet blivit försenat även om man påbörjat arbetet i god tid. Från EG-kommissionens sida läggs stor vikt vid att tidsramarna upprätthålls.

Ett medlemsland har normalt två år på sig att införliva ett direktiv. Inom denna tid skall alla stegen i den svenska beslutsprocessen hinnas med: kommittéarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss samt riksdagsbehandling. Mot bakgrund av detta anser revisorerna att regeringen närmare bör utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt.

8.3 En ny rättskultur

EU-medlemskapet har inneburit att det numera finns två rättssystem i Sverige – EG-rätten och den svenska rätten. Systemen skiljer sig åt på en rad punkter. T.ex. har Sverige, liksom flera andra länder i Europa, följt principen att lagarna skall innehålla en låg detaljeringsgrad. Korfattade lagar har ”fyllts ut” i förarbetena. Inom EG-rätten finns det sällan några förarbeten. EG-direktiv är därför vanligtvis detaljerade, vilket resulterar i att den nationella normgivning som föranleds av direktiven ofta är mer detaljerad än sedvanlig svensk normgivning.

I Sverige har förarbetena kommit att spela en avgörande roll för rätts-tillämpningen. I vissa fall har regleringar t.o.m. inte kunnat utläsas från lagtexten, utan först i samband med förarbetena. I förarbetena har syftet bakom lagtexten redovisats och lagtexten tolkats. Vid införlivandet av EG-rätten kan inte förarbetena utnyttjas på samma sätt som tidigare. Det nationella införlivandet kan endast ske i form av författningstext, och det saknas möjlighet att införliva delar av direktiven genom uttalanden i de svenska förarbetena. Det är dessutom inte möjligt att i förarbetena ”fylla ut” EG-rätten, dvs. den svenske lagstiftaren kan inte redogöra för hur EG-rätten skall tolkas. EG-domstolen har exklusiv rätt att tolka direktiven.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

⁴¹ Se kapitel 5.

EG-rätten bygger på en kontinentaleuropeisk tradition, och den tolkas och tillämpas på ett sätt som i viktiga hänseenden avviker från vad som gäller för svensk rätt. Vad gäller EG-rättens rättskällor kan avsaknaden av egentliga förarbeten åter omnämnas samt EG-domstolens avgörande betydelse för att bestämma innehållet i EG-rätten. EG-direktiv inleds med en ingress, som kan användas som stöd vid tolkningen av ett direktiv. Ingressen ger en bild av vilka syften direktivreglerna är tänkta att fylla och kan därför liknas vid svenska förarbeten. Vid domstolens tolkning av rättsakterna utgår man bl.a. från vad som är syftet med bestämmelsen, sett framför allt utifrån gemenskapens allmänna målsättningar. Den tolkning används som ger bestämmelsen dess största effekt och största praktiska värde.⁴²

Eftersom det krävs att EG-rätten införlivas i den nationella lagstiftningen, och inte i förarbeten, kan de svenska förarbetenas roll även komma att förändras vad gäller sedvanligt nationellt lagstiftningsarbete. Förarbetenas framtida roll är härmed oklar. Även utskottsbetänkandenas betydelse kan komma att förändras i framtiden, särskilt i samband med införlivande av EG-rätt, eftersom stora delar av regeringens propositioner är föranledda av redan fastlagda EG-direktiv.

Med anledning av att egentliga förarbeten eller motiv till EG:s rättsakter saknas, uttalade dock Lagrådet, redan inför EES-avtalet, att det fanns anledning att anta att också svensk lagstiftnings teknik i vissa hänseenden skulle komma att förändras redan med EES-avtalet. Tillämpningen av EG-rätten, vilken även skall ske vid de svenska domstolarna, ställer härmed andra och större krav på domarens förmåga till analys och bedömning, genomgång av rättspraxis, nationell såväl som internationell doktrin etc. än vad som är fallet då utförliga förarbetsuttalanden kan ge vägledning hur svensk lagtext bör tillämpas i praktiken.

Redan i dag finns en tendens att lagtext ”vinner” på förarbetenas bekostnad. Detta är med stor sannolikhet en utveckling som kommer att fortsätta i takt med att arbetet med EG-rätten utvecklas. Den framtida betydelsen av lagtexterna kommer dock att innebära att lagarnas omfång ökar.

Vid införlivande av EG-rätt är det betydelsefullt att den nya normgivningen är konsistent i förhållande till den sedvanliga nationella lagstiftningen. Det är betydelsefullt att införlivandet inte leder till att det skapas ”europeiska systemtänkanden” inom den svenska rättsordningen. Med detta avses att EG-rätten inte endast kan ”lyftas in i” den svenska normgivningen, utan rättssystemen måste integreras och anpassas efter varandra. Detta är av stor vikt för att lagstiftningen skall hålla en så hög kvalitet som möjligt.

EG-rättens införlivande i den svenska rättsordningen kan även komma att stärka domstolarnas ställning gentemot den politiska makten. Den enskilde kan också få större möjligheter att tillvarata sin rätt gentemot politiker och myndigheter, enligt vissa bedömare.⁴³

⁴² Norberg, Sven, 1994–95.

⁴³ Bexhed, Mikael, 1997.

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Förarbetenas framtida funktion och betydelse bör belysas, liksom utskottsbetänkandenas roll. Det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturerna, och utredningen bör analysera de framtida effekterna av den förändrade situationen.

Förberedelsearbetet

För att Sverige i en framtid skall kunna uppnå de målsättningar som är betydelsefulla utifrån ett svenskt perspektiv måste det svenska förberedelsearbetet fungera effektivt. Detta framhålls av samtliga intervjuade aktörer. Förberedelsearbetet är betydelsefullt både för att svenska intressen skall tas till vara inom EU och för att regelsystemet skall utformas på ett sätt som tillgodoser svenska intressen.

Förberedelsearbetet kan förbättras, enligt de intervjuade aktörerna, och generellt sett bör arbetet med EU-frågor tidigareläggas inom statsförvaltningen. En ökad framförhållning i EU-arbetet är av stor betydelse, och den svenska beredningen och de svenska ståndpunkterna måste vara klargjorda tidigt för att EU och övriga medlemsländer skall kunna påverkas.

Det finns flera sätt att förstärka förberedelsearbetet och tidigarelägga arbetet med EU-frågorna. Riksdagens revisorers tidigare förslag⁴⁴ att utöka användningen av kommittéer i förberedelsearbetet är i sammanhanget av betydelse. Enligt revisorernas mening borde kommittéer kunna användas även för att förbereda svenska ståndpunkter i frågor som initieras av kommissionen.

Ett annat förslag till åtgärd, som framkommit i granskningen, är införandet av s.k. princippropositioner. I propositionerna skulle regeringen presentera de grundläggande tankegångarna kring de svenska ställningstagandena inom EU:s olika sakområden. Riksdagen skulle därmed ges möjligheter att i ett tidigt skede uttala sig om Sveriges agerande inför förhandlingar om bl.a. EG-direktivens innehåll och omfattning.

I ett betänkande från konstitutionsutskottet⁴⁵ togs EU-frågornas behandling i riksdagen upp. Utskottet framhöll bl.a. att riksdagen på förhand borde påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta i förhandlingar och beslutsfattanden inom EU. I betänkandet betonades vikten av att riksdagen, och särskilt dess utskott, tidigt kommer in i EU:s beslutsprocess. Konstitutionsutskottet föreslog bl.a. att utskotten skulle åläggas att följa arbetet inom EU på respektive område.

Även vid revisorernas granskning har framkommit att riksdagen kommer in för sent i EU-arbetet. Vissa intervjuade aktörer menar att riksdagens EU-arbete skulle kunna förstärkas om fackutskotten i ökad grad behandlade EU-frågorna redan från det inledande skedet fram till beslut i kammaren.

⁴⁴ 1997/98:RR3.

⁴⁵ 1996/97:KU2.

Riksdagens revisorer anser sammanfattningsvis att det svenska förberedelsearbetet är av avgörande betydelse och att förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor generellt bör förstärkas.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

8.4 Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis kan konstateras att det svenska införlivandet av EG-rätten i princip fungerar tillfredsställande. Införlivandeprocessen överensstämmer med sedvanligt normgivningsarbete, för vilket fasta rutiner finns sedan länge. Många av de övergripande principiella frågorna kring EG-rättens införlivande är dock inte belysta. Detta gäller t.ex. frågor som EG-rättens långsiktiga effekter på den svenska rättskulturen och den svenska rättsordningen, domstolarnas framtida arbete, m.m.

Vid revisorernas granskning har det framkommit att det finns behov av åtgärder som skulle kunna förbättra och förstärka det svenska arbetet med införlivandet av EG-rätt. Riksdagens revisorer föreslår att åtgärder övervägs inom följande områden.

Förvaltningsstrukturen

– Regeringen bör, mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen, i ökad utsträckning försöka reducera de negativa konsekvenser som följer av den svenska förvaltningsstrukturen. Flera departement och myndigheter kan vara berörda av en viss fråga och ett visst direktiv samt dess införlivande. Detta kan leda till effektivitetsförluster och problem eftersom flera myndigheter därmed kan vara tvingade att utfärda föreskrifter. Regeringen bör uppmärksamma dessa frågor och sträva efter att samordna normgivningen på områden som regleras av samma direktiv.

– Den nya rättsordningen ställer nya krav på statsförvaltningen. Kompetensen bör därför höjas för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. I den analys av EU-medlemskapets konsekvenser som regeringen aviserat förutsätter revisorerna att behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten uppmärksammas särskilt. Tillgången på EG-rättens rättsakter måste dessutom förbättras i syfte att stärka efterlevnaden och tillämpningen av de EG-rättsliga reglerna.

Införlivandearbetet

– Regeringen bör se över de utredningar som ligger till grund för införlivande av EG-rätt. Utredningarna bör hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, vilket tolkningsutrymme som finns inom direktivens ramar samt övriga aspekter som framkommit i granskningen.

– Revisorerna anser att Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv bör ses över. Särskilt bör övervägas om Lagrådet skall ha

en generell uppgift att yttra sig över EG-rättsliga aspekter på samtliga ärenden som överlämnas till Lagrådet och inte endast i samband med förslag som direkt innebär införlivande av EG-rätt.

– Regeringen är ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndigheternas föreskrifter överensstämmer med de uppställda målsättningarna och kraven i EG-direktiven. Riksdagens revisorer anser därför att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen bör skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

– Ett medlemsland har normalt två år på sig att införliva ett direktiv. Inom denna tid skall alla stegen i den svenska beslutsprocessen hinnas med: kommittéarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss samt riksdagsbehandling. Mot bakgrund av detta anser revisorerna att regeringen närmare bör utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt.

En ny rättskultur

– Regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Förarbetenas framtida funktion och betydelse bör belysas, liksom utskottsbetänkandenas roll. Det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturena, och vidare bör de framtida effekterna av den förändrade situationen utredas.

– Riksdagens revisorer anser att det svenska förberedelsearbetet är av avgörande betydelse och att förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor generellt bör förstärkas.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Referenser

Litteratur

Följande litteratur har studerats i granskningen:

Allgårdh, Olof; Norberg, Sven, *EU och EG-rätten*, Fritzes Förlag AB, 1995.

Bernitz, Ulf, *Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen*, SNS förlag, Stockholm 1993.

Bernitz, Ulf, *Europarättens grunder*, Juristförlaget AB, Stockholm 1994.

Bernitz, Ulf (red.); Wiklund, Ola (red.), *Nordiskt lagstiftningsarbete i det nya Europa*, Juristförlaget AB, Stockholm 1996.

Bet. 1996/97:KU2, *EU-frågornas behandling i riksdagen*.

Bexhed, Mikael, *EU revolutionerar den svenska rättsordningen*, Liberal Debatt 2/97.

Bonde, Jens Peter, *EU Hvorhen? Union eller föbundsstat?* Forlaget Vindrose 1995.

Bonde, Jens Peter, *Sådan lovgiver EU*. Forlaget Notat och Forlaget Vindrose 1995.

Dir. 1988:43 *EG-aspekter i utredningsverksamheten*.

Eliasson, Dan, *Ändrat lagstiftningsförfarande efter medlemskapet i EU*, Ny Juridik, nr 3 1995.

Europeiska kommissionen *Fjortonde årliga rapporten om kontrollen av tillämpningen av gemenskapsrätten – 1996*. EGT nr C 332, 3.11.1997.

Kommerskollegium *Tekniska hinder på den inre marknaden – svenska erfarenheter och svenska intressen*, mars 1997.

Lysén, Göran, *EG och dess institutioner. Ett statsrättsligt perspektiv*. Iustus förlag, 1993.

Norberg, Sven, *Reflexioner över svenska rättstraditioner i en europeisk rättsmiljö*, Juridisk Tidskrift 1994–95 s. 369.

Prop. 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

Prop 1996/97:1 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997, m.m.*

Pålsson, Lennart, *EG-rätt*, Studentlitteratur, Lund 1976.

Regeringskansliet *Cirkulär 1. EU-samordningen i Regeringskansliet. Utrikesdepartementet*, EU-sekr./cirk. 1:1995. Reviderat 1996-10-29.

Regeringskansliet *Cirkulär 2. Samråd och inormation mellan regering och riksdag i EU-frågor*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 2:1995.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 1

Regeringskansliet *Cirkulär 3. Riktlinjer för den gemensamma beredningen av svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 3:1995.

Regeringskansliet *Cirkulär 4. Riktlinjer för handläggning av s.k. A-punkter och skriftliga beslutsförfaranden i EU-frågor*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 4:1996.

Regeringskansliet *Cirkulär 5. Riktlinjer för handläggningen av frågor som rör Europeiska kommissionens verkställighetskommittéer*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 5:1996.

Regeringskansliet *Cirkulär 6. Riktlinjer för att främja svenska språkets ställning i EU-arbetet*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 6:1996.

Regeringskansliet *Cirkulär 7. Riktlinjer för beredningen av överträdelseärenden enligt artikel 169 i EG-fördraget*. Utrikesdepartementet, EU-sekr./cirk. 7:1997.

Riksdagens revisorer *Förslag angående riksdagen och normgivningsprocessen*. Förslag 1991/92:RR19.

Riksdagens revisorer *Riksdagens revisorers arbete med EU-frågor*, Dnr 1997:18(4).

Riksdagens revisorer *Kommittéväsendet*. Förslag 1997/98:RR3.

Riksdagens revisorer *Regeringskansliets arbete med EU-frågor*. Förstudie 1997/98:4.

SOU 1993:80 *Statsförvaltningen och EG*.

SOU 1997:30 *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen*.

Statskontoret *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*, 1996:7.

Sveriges riksdag, informationsmaterial från EU-upplysningen.

Intervjuer

Företrädare för följande institutioner, myndigheter och organisationer har intervjuats i samband med granskningen:

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 1

Riksdagen

EU-nämndens kansli
Jordbruksutskottets kansli
Lagutskottets kansli
Näringsutskottets kansli

Regeringskansliet

Arbetsmarknadsdepartementet
Finansdepartementet
Inrikesdepartementet
Justitiedepartementet
Närings- och handelsdepartementet
Utrikesdepartementet

Myndigheter

Arbetskyddsstyrelsen
Finansinspektionen
Kemikalieinspektionen
Kommerskollegium
Konkurrensverket
Konsumentverket
Riksrevisionsverket
Statskontoret

Intresseorganisationer

Industriförbundet
Kommunförbundet
Landsorganisationen
Lantbrukarnas Riksförbund
Svenska Bankföreningen

Europeiska unionen

Europeiska kommissionen
– kommissionär Anita Gradins kabinett
– Generalsekretariatet
– Rättstjänsten
– Generaldirektorat XV

Övriga

EFTA Surveillance Authority

Regeringsrätten

Svea Hovrätt

Professor Ulf Bernitz, Stockholms universitet

Universitetslektor Nils Wahl, Stockholms universitet

**Fel! Autotextposten är
inte definierad.**

Underbilaga 1

Statistik över medlemsländernas införlivande av EG-rätten

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

I bilagan återges några av de tabeller som EG-kommissionen presenterat i sin fjortonde årliga rapport om kontrollen av tillämpningen av gemenskapsrätten – 1996.⁴⁶

Konstaterade överträdelser – inledda förfaranden och ärendenas gång 1996

Medlemsstat	Inledda förfaranden	Avslutade efter FU	Pågående efter FU	Motiverade yttranden	Avslutade efter MY	Pågående efter MY	Anhängiggöranden	Domstolsbeslut
Belgien	72	13	47	10	2	8	0	0
Danmark	22	16	6	0	0	0	0	0
Tyskland	62	10	48	3	0	3	0	0
Grekland	58	11	39	8	0	8	0	0
Spanien	59	16	39	2	1	1	0	0
Frankrike	88	11	68	6	0	6	0	0
Irland	43	14	19	7	0	7	0	0
Italien	75	14	56	5	0	5	0	0
Luxemburg	39	13	20	6	2	4	0	0
Nederländerna	32	8	22	2	0	2	0	0
Österrike	132	21	111	0	0	0	0	0
Portugal	54	12	40	2	0	2	0	0
Finland	290	41	249	0	0	0	0	0
Sverige	69	18	51	0	0	0	0	0
Storbritannien	47	14	31	2	0	2	0	0
SUMMA	1142	232	846	53	5	48	0	0

Genomförande av direktiven inom området för konsumentpolitik och produkt-säkerhet

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	54	48	88
Danmark	54	51	95
Tyskland	54	48	88
Grekland	54	46	86
Spanien	54	47	88
Frankrike	54	47	88
Irland	54	46	86
Italien	54	48	89
Luxemburg	54	47	86
Nederländerna	54	50	92
Österrike	54	52	96
Portugal	54	45	84
Finland	54	51	97
Sverige	54	48	92
Storbritannien	54	48	92

⁴⁶ EG-kommissionen 1997.

Genomförande av direktiv inom området för konkurrenspolitik

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	8	4	50
Danmark	8	5	62,5
Tyskland	8	7	87,5
Grekland	8	3	37,5
Spanien	8	6	75
Frankrike	8	7	87,5
Irland	8	5	62,5
Italien	8	5	62,5
Luxemburg	8	5	62,5
Nederländerna	8	6	75
Österrike	8	5	62,5
Portugal	8	5	62,5
Finland	8	7	87,5
Sverige	8	7	87,5
Storbritannien	8	7	87,5

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Genomförande av direktiv inom området för sysselsättning och socialpolitik

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	50	41	82
Danmark	50	48	96
Tyskland	50	48	96
Grekland	49	41	83,6
Spanien	50	36	72
Frankrike	50	45	90
Irland	50	43	88
Italien	50	42	84
Luxemburg	50	42	85,7
Nederländerna	50	47	94
Österrike	50	44	89,7
Portugal	50	40	81,6
Finland	50	46	100
Sverige	50	47	96
Storbritannien	49	47	96

Genomförande av direktiv på jordbruksområdet

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	370	356	98
Danmark	370	369	99
Tyskland	370	328	89
Grekland	370	328	88
Spanien	370	365	99
Frankrike	370	339	92
Irland	370	358	97
Italien	370	329	89
Luxemburg	370	344	93
Nederländerna	370	365	99
Österrike	370	302	82
Portugal	370	349	94
Finland	370	169	46
Sverige	370	349	94
Storbritannien	370	361	98

Genomförande av direktiv inom miljöområdet

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	136	117	86
Danmark	136	133	98
Tyskland	138	132	96
Grekland	141	128	91
Spanien	140	131	94
Frankrike	136	126	93
Irland	136	130	96
Italien	136	116	85
Luxemburg	136	131	96
Nederländerna	136	133	98
Österrike	132	124	94
Portugal	140	131	94
Finland	134	115	86
Sverige	134	127	95
Storbritannien	136	128	94

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 2

Genomförande av direktiv inom transportområdet

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	44	38	86,5
Danmark	44	43	98
Tyskland	44	42	95,5
Grekland	44	41	93
Spanien	44	40	91
Frankrike	44	41	93
Irland	44	39	89
Italien	44	37	84
Luxemburg	44	42	95,5
Nederländerna	44	41	93
Österrike	44	36	82
Portugal	44	41	93
Finland	44	39	89
Sverige	44	41	93
Storbritannien	44	41	93

Genomförande av direktiv inom energiområdet

Medlemsstat	Tillämpliga direktiv den 31.12.96	Direktiv för vilka nationella genomförandebestämmelser anmälts	%
Belgien	19	13	68
Danmark	19	19	100
Tyskland	20	16	80
Grekland	19	16	84
Spanien	19	18	95
Frankrike	19	18	95
Irland	19	15	79
Italien	19	13	68
Luxemburg	18	17	94
Nederländerna	19	17	89
Österrike	19	15	79
Portugal	19	18	95
Finland	17	15	88
Sverige	19	16	84
Storbritannien	19	19	100

Erfarenheter och synpunkter i tidigare utredningar

Sveriges inträde i den europeiska unionen har inneburit förändringar för den svenska statsförvaltningen. Utredningar har genomförts både före och efter EU-medlemskapet för att närmare utreda effekterna av EU-integrationen. Utredningarna har framför allt gällt den svenska statsförvaltningen och den svenska förvaltningsmodellen, men även införlivandet av EG-rätten har i vissa avseenden berörts. I det följande avsnittet redovisas det som framkommit angående införlivandet av EG-rätten.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 3

Riksdagen och normgivningsprocessen, Riksdagens revisorer – Rapport 1991/92:6

I en rapport våren 1992 redovisade Riksdagens revisorer en granskning av riksdagens normgivningsbemyndiganden. Riksdagen beslutar i olika lagar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter, och huvudfrågan för granskningen gällde: Vad blir det av riksdagens bemyndigandebeslut och lagstiftning? I granskningen behandlades även konsekvenserna för riksdagen och normgivningsprocessen vid Sveriges närmande till EG och EU.

I rapporten konstateras att Sveriges närmande till EG kommer att innebära att myndigheternas arbete med normgivning bli alltmer internationellt. Riksdagens uppgift blir att omsätta de beslut som tagits av EG:s beslutsprocess till svensk normgivning, och för att kunna påverka normgivningsprocessen inom EG krävs att Sverige är representerat i de kommittéer och arbetsgrupper som utarbetar förslag till nya direktiv.

Det konstateras även att en normgivningsprocess knuten till arbetet i EG blir mycket mer tidskrävande, med komplicerade förhandlingar och många länder och organ inblandade. Förutom påverkan på själva normgivningsprocessen kommer närmandet till EG dessutom att betyda att den regelmassa som gäller i Sverige blir mångdubbelt större.

I revisorerens förslag till riksdagen (Förs. 1991/92:19), med anledning av den genomförda granskningen, ansåg revisorerna att Sveriges närmande till EG leder till ett behov av att klarlägga vissa frågor rörande normgivningen, bl.a. huruvida reglerna om normgivning i RF kap. 8 och befintliga bemyndiganden bör ses över, och vem som skall bevaka nya EG-direktiv. En komplicerande faktor härvid var, enligt revisorerna, att införlivandet av EG-regler ofta berör en mängd departement, myndigheter, intresseorganisationer och olika organ. Revisorerna föreslog att regeringen skulle utreda frågorna rörande EG och normgivningen.

Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80

En av de utredningar som genomfördes före det svenska medlemskapet i EU var Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80. I utredningens uppdrag ingick sammanfattningsvis att inom ramen för gällande grundlagsbestämmelser och

med bibehållandet av den svenska förvaltningsmodellen analysera hur regeringen/departementen och förvaltningsmyndigheterna skulle kunna samverka i EG-integrationen.

Enligt utredningens uppfattning innebär systemet med fristående myndigheter inte några problem ur konstitutionell synvinkel när det gäller regeringens ansvar gentemot EG. Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och de skall förverkliga de intentioner som kommer till uttryck genom riksdagens och regeringens beslut. Förvaltningsmyndigheterna har inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter, utan föreskriftsverksamheten har sin grund i bemyndiganden från riksdag och regering. Detta innebär, enligt utredningen, att regeringen inom normgivningsområdet, liksom inom andra delar av den svenska förvaltningsmodellen, har de möjligheter att styra förvaltningsmyndigheterna som behövs i EG-arbetet.

Utredningen framförde dock att eftersom EG vid ett medlemskap kommer att besluta om rättsregler som ligger inom förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområde, och förvaltningsmyndigheterna därigenom i stor utsträckning kommer att ansvara för den interna normgivning som EG-besluten kräver, finns det skäl att förstärka regeringens kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. Eftersom EG-direktiven regelmässigt innehåller bestämmelser om nationell rapportering till EG-kommissionen rörande genomförande, förordade utredningen att förvaltningsmyndigheterna åläggs en skyldighet att fortlöpande till regeringen eller till ett organ som regeringen bestämmer redovisa när och på vilket sätt myndigheten infört ett EG-direktiv i svensk rätt.

Vad gäller det svenska kommittéväsandets roll i ett EG-perspektiv konstaterade utredningen att detta kommer att påverkas av en EG-integration. Sverige kommer inte att styra över vilka förslag till rättsakter som skall läggas fram för rådet, och beredningen av gemensamma normgivningsakter kommer att bedrivas inom ramen för EG-samarbetet. Företrädare för statsförvaltningen var dock i samband med utredningen allmänt positiva till ett nationellt utredningsförfarande även inom de delar av lagstiftningen som ligger inom EG:s område. De ansåg att ett traditionellt kommittéväsande väl kan användas för att utreda en fråga för att få fram underlag för ett svenskt agerande i Bryssel. De flesta ansåg vidare att kommittéväsandet har en roll även i tillämpningsfasen. Däremot var man med hänsyn till tidsaspekten tveksam till att en kommitté skulle kunna arbeta parallellt med beredningen i EG. Bland företrädare för intresseorganisationerna var den allmänna meningen att ett inhemskt utredningsväsende behövs även vid ett medlemskap. Man kunde se behov av att tillsätta utredningar i olika tidsfaser av EG:s beslutsprocess och menade att det kommer att finnas uppgifter för kommittéer dels för att utarbeta underlag och förslag rörande frågor som Sverige vill väcka i Bryssel, dels för att arbeta parallellt med beredningen i Bryssel samt dels också för arbete med tillämpningsföreskrifter i anledning av direktiv.

Utredningen konstaterar vidare att Sverige till skillnad från många av EG:s medlemsstater har ett formellt reglerat remissförfarande. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen kräver beredning av regeringsärenden att behövliga upplys-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 3

ningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall vidare tillfälle lämnas till sammanslutningar och enskilda att yttra sig. Hur denna externa beredning skall gå till vad gäller EG-ärenden är en angelägenhet för regeringen, konstaterar utredningen, och regeringen borde vara mycket flexibel och bestämma formerna för en eventuell remissbehandling med ledning av tillgången till beredningsunderlag. Utredningen ansåg dock att det ur demokratisk synvinkel var viktigt med remissförfarande redan under kommissionens beredningsprocess, liksom senare i beredningsarbetet. Även när det är fråga om införlivande av EG-direktiv är det av stor vikt att berörda myndigheter hörs och organisationerna ges tillfälle att yttra sig. Formerna för beredningen får dock avgöras i huvudsak med hänsyn till frågans karaktär, enligt utredningens uppfattning.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att ett EU-medlemskap skulle kräva ökade och delvis förändrade utrednings-, berednings- och förhandlingsinsatser av Regeringskansliet. Ett bibehållande av den svenska förvaltningsmodellen skulle bl.a. kräva att tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna i stor utsträckning bereder underlag för Sveriges position i EG-frågor samt aktivt medverkar i EG-samarbetet. Det svenska deltagandet i EG-samarbetet kommer därför att kräva stora insatser från förvaltningsmyndigheternas sida.

EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning, Statskontoret 1996:7

En utredning som genomfördes efter Sveriges EU-inträde redovisades i mars 1996 av Statskontoret i rapporten *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning*, 1996:7. Regeringen gav Statskontoret år 1995 i uppdrag att studera den svenska statsförvaltningens arbete med EU-frågor, och granskningen omfattade bl.a. hur förhållandet mellan departementen och de andra statliga myndigheterna har påverkats av medlemskapet i EU, hur samordningen fungerar och vilka styrinstrument och rutiner som utvecklats. Statskontoret studerade även hur de statliga förvaltningsmyndigheternas organisation och arbetsformer har påverkats av EU-anslutningen.

I Statskontorets rapport behandlas framför allt statsförvaltningens beredning och behandling av EU-frågor generellt. Statskontoret anser att den svenska förvaltningsstrukturen är ändamålsenligt utformad för att klara den svenska beredningen, men att vissa förändringar skulle kunna förbättra arbetet.

Vad gäller författningsarbetet menar Statskontoret att nya krav kommer attställas på svensk statsförvaltning eftersom EG-rättens utveckling måste bevakas. De formella kontakterna mellan departement och myndigheter samt myndigheterna sinsemellan bör förstärkas. Intresseorganisationer bör dessutom ges tillfälle att yttra sig. För att få en samlad bild av regeringens uppfattning om när exklusiv gemenskapskompetens föreligger bör varje departement i samarbete med sina förvaltningsmyndigheter göra ett försök att avgränsa området för den exklusiva gemenskapskompetensen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 3

I den enkätundersökning som Statskontoret lät genomföra framgår dessutom att endast två tredjedelar av berörda myndigheter inventerat och upphävt svenska författningar inom myndigheternas ansvarsområde med anledning av att en EG-förordning reglerar frågan. Knappt tre fjärdedelar av myndigheterna har övervägt vilka tillämpningsföreskrifter som behövs och till följd härav utfärdat sådana.

En klar majoritet av myndigheterna anser att EU-samarbetet inte ställt ökade krav på styrning av myndigheternas författningsarbete. Det framgår även att regeringens kontroll av myndigheternas författningsarbete är mycket skiftande, allt från ingen kontroll alls, till fall där departementet är med från början till slutet i utarbetandet av författningar. Någon egentlig uppföljning av myndigheternas författningsarbete sker inte, enligt utredningen. Det finns skäl, enligt Statskontorets undersökning, att förstärka regeringens styrning och kontrollmöjligheter av myndigheternas föreskriftsverksamhet. De formella kontakterna mellan departementen och myndigheterna samt myndigheterna sinsemellan bör dessutom förstärkas.

I Statskontorets rapport framkommer även att utredningsinsatserna av kommittéer har minskat inom EU-området. I det praktiska arbetet med att införliva EG:s rättsakter har svensk statsförvaltning endast i liten utsträckning, eller inte alls, kommit att använda sig av det svenska utredningsväsendet, när kommissionen lagt förslag eller initierat arbete inom ett område. De vanligast förekommande arbetsformerna är i stället internt arbete inom departementet eller direkta uppdrag till enskilda myndigheter. Så har särskilt varit fallet då införlivandet inneburit mindre förändringar i det svenska regelverket eller då förändringarna skall vara uppfyllda inom en kort tidsfrist.

Det traditionella svenska remissförfarandet har dessutom använts i mycket begränsad omfattning i EU-arbetet. Även om tidskraven i vissa faser av EU-arbetet gör att det traditionella svenska remissförfarandet inte går att tillämpa och i vissa fall är direkt olämpligt, bör det enligt Statskontoret utnyttjas i mycket större omfattning i de tidigare faserna av EU-arbetet. Ett remissförfarande redan under kommissionens beredningsprocess kan ur demokratisk synvinkel vara viktigt, eftersom möjligheterna att påverka är störst vid utformandet av själva förslaget.

Tekniska regler på den inre marknaden – svenska erfarenheter och intressen, Kommerskollegium 1997

I mars 1997 presenterad Kommerskollegium en studie angående vad det svenska EU-medlemskapet inneburit beträffande medverkan i unionens inre marknad i fråga om tekniska regler/teknisk harmonisering. Utredningen belyser positiva och negativa erfarenheter som vunnits hos olika svenska aktörer, och studien är en av de få utredningar som i huvudsak behandlat normgivningsarbetet efter EU-inträdet.

Syftet med studien har särskilt varit att identifiera frågor och problem där åtgärder kan vara påkallade nationellt eller i det fortsatta europeiska integrationsarbetet. Studien har bedrivits främst i form av samtal med företrädare för

myndigheter, näringslivsorganisationer, standardiseringsorgan och provnings/certifieringsorgan.

Med tekniskt harmoniserad EG-lagstiftning avses i studien de rättsakter som beslutats, eller föreslagits, för att undanröja tekniska handelshinder.

I studien konstateras sammanfattningsvis att det i kontakterna med myndigheter och näringslivsorgan har framkommit att de över lag har god kunskap om EU-medlemskapets innebörd på de egna områdena. Medlemskapet har dock ställt krav på nya resurser och i vissa fall ny kompetens hos t.ex. myndigheterna. Det noteras att Sverige är ett litet land men med i här aktuella avseenden relativt väl fungerande myndighetsbyråkrati och näringslivsorganisationer. Det har dock i kontakterna med svenska intressenter framkommit att vad som i många fall saknas, för att ytterligare effektivisera arbetet på hemmaplan och på EU-nivå, kan sammanfattas med orden "ökad systematik".

Vad gäller införlivandet av EG:s rättsakter framkommer i studien att en generell erfarenhet av införlivandet hos svenska myndigheter är att de områden som täcks av direktiven osv. ofta inte motsvaras av ansvarsfördelningen i den myndighetsstruktur som gäller i Sverige. I de flesta fall där ett direktivområde berör flera myndigheter har ansvarsfördelningen mellan myndigheterna klarats ut, men i vissa fall råder ännu oklarheter.

I studien framhålls att de svenska myndigheternas införlivande av EG:s rättsakter överlag har fungerat tillfredsställande. De tidsmässiga eftersläpningar som skett i vissa fall har i huvudsak betingats av resursknapphet när många rättsakter skulle införlivas till följd av EES-avtalet och EU-medlemskapet. Sent och bristfälligt införlivande av rättsakter hos andra medlemsstater förekommer, vilket i vissa fall skapar problem för svenska intressenter.

När svenska myndigheter skall införliva EG:s rättsakter i sina föreskrifter används skiftande sätt enligt studien. Ibland görs detta genom att nya genomförandeföreskrifter ges ut för respektive rättsakt, ibland hänvisar myndigheterna till relevanta bestämmelser i EG:s rättsakter i sina existerande föreskrifter eller införlivar dessa bestämmelser mer fullständigt i de existerande föreskrifterna. I vissa fall har ett stort antal gemenskapsrättsakter införlivats i ett fåtal svenska författningar. Det finns också områden där ett omfattande EG-regelverk inkluderats i ett likaledes omfattande svenskt regelverk, men där det är svårt att ha överblick över hur väl den svenska regelmassan verkligen är anpassad till Europalagstiftningen.

Vad gäller införlivandearbetet framkommer dock i studien att det finns vissa problem som påverkar införlivandearbetet negativt. Detta gäller t.ex. när alltför korta övergångstider ges för tillämpning av nya rättsakter eller när ändringar görs i rättsakter med alltför korta ledtider för näringslivet eller andra aktörer att anpassa sig till de ändrade förhållandena.

Inom EG finns även vissa rättsakter som i dag inte befunnits vara relevanta, vilket lett till en viss tveksamhet hos svenska myndigheter angående kravet

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 3

på införlivande. Ett annat problem är att EG:s rättsakter i vissa fall är alltför detaljerade eller följer en krånglig lagstiftningsteknik, vilket skapar svårigheter vid införlivandearbetet. I vissa fall behöver den legala formen hos EG:s rättsakter reformeras för att bättre anpassas till dagens normgivningsmetoder.

I studien framkommer att det i samband med införlivandet av EG-rätten dessutom finns vissa praktiska problem, t.ex. vad gäller kvaliteten på de svenska översättningarna av EG:s rättsakter. Icke relevant terminologi används och flera brister har noterats. Tillgängligheten till EG:s rättsakter på svenska bör dessutom underlättas. Mot bakgrund av de svårigheter och frågor som uppstår vid införlivande av EG:s rättsakter bör dessutom samlade åtgärder övervägas som underlättar detta arbete hos myndigheterna. Inom Livsmedelsverket har man t.ex. utarbetat en handbok om hur man skall införliva rättsakter på det egna ansvarsområdet.

Vad gäller den praktiska tillämpningen av EG:s rättsakter konstaterar utredningen att det inom flera områden finns en så stor mängd rättsakter från EG att de enbart av detta skäl blir svåröverskådliga och därmed svåra att tillämpa och tolka. För att öka överskådligheten, och därmed tolkningen och tillämpligheten av EG:s regelverk på vissa områden, finns därför ett behov av kodifiering av rättsakterna. För att underlätta tillämpligheten har det på flera områden, förutom EG:s rättsakter, utarbetats riktlinjer och tolkningsdokument av kommissionen. Dessa dokument bör dock göras kända och finnas tillgängliga för berörda intressenter.

Kommittéväsendets roll och arbetsformer, Riksdagens revisorer – Rapport 1996/97:6

Kommittéväsendet har en central ställning i det svenska utredningssystemet och fyller viktiga funktioner i arbetet med att förbereda förändringar i politik och förvaltning. Riksdagens revisorer beslutade i maj 1995 om en granskning av kommittéväsendets roll och arbetsformer, och i revisorernas rapport våren 1997 analyseras bl.a. Europaintegrationens betydelse för det svenska kommittéväsendet.

I rapporten framkommer att kommittéväsendet har kommit att användas i mycket liten utsträckning för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. Sveriges situation under de första medlemsåren har bl.a. präglats av svårigheter att komma i fatt i de pågående beslutsprocesserna, och möjligheterna att utnyttja kommittéväsendet i beredningen har därmed varit begränsade. Då Sverige kommer bättre i fas med arbetet inom EG kan framförhållningen väntas bli bättre, och möjligheterna att använda det svenska kommittéväsendet i beredningen därmed förbättras.

Även om kommittéväsendet till följd av tidsbrist inte utnyttjats i beredningsfasen av EU-frågor, har man inom normgivningsområdet ibland använt kommittéväsendet för att införliva EG:s rättsakter. Detta gäller t.ex. införlivandet av EG-direktiv. I förekommande fall är kommitténs huvuduppgift att lägga fram de förslag till förändrad normgivning, vanligtvis lagändringar, som krävs för att direktivet skall anses uppfyllt.

Fallbeskrivningar av införlivande av EG-direktiv

EG:s direktiv om personlig skyddsutrustning i privatliv och arbetsliv

Bakgrunden till kraven på produktsäkerhet

Principen om varors fria rörlighet slås fast i artikel 30 i EG-fördraget. Därmed är kvantitativa importrestriktioner och ”åtgärder med motsvarande verkan” förbjudna. I artikel 36 anges dock vissa nationella regleringsändamål som kan medge avvikelser från artikel 30. Undantagsregeln motiveras av hänsyn till bl.a. skydd för allmän säkerhet, människors och djurs hälsa och liv eller växters bevarande.

Då EG 1985 tog ett beslut om en metod för utformningen av direktiv som reglerar produkters egenskaper, provning och kontroll, skapades en klar policy för hur direktiv om produktsäkerhet skall vara utformade. EG-direktiven skall enligt metoden innehålla bindande, relativt allmänt hållna och ”väsentliga säkerhetskrav” på produkterna i fråga. Utformningen av de tekniska specifikationerna, vilka skall säkerställa att produkterna uppfyller direktivens säkerhetskrav, överläts därmed till de europeiska standardiseringsorganen (CEN och CENELEC). Grundläggande för denna nya harmoniseringsmetod, och för EG:s program för bedömning av överensstämmelse, är att en produkt som har provats och godkänts i ett EG-land automatiskt skall ha fritt tillträde till hela EG-marknaden. En EG-märkt produkt skall därmed kunna cirkulera fritt inom medlemsstaterna.

Då den europeiska enhetsakten trädde i kraft den 1 juli 1987 tillkom en rad modifieringar och tillägg till EG-fördraget. Bl.a. tillkom artikel 100a av vilken det framgår att kommissionen i sina förslag till direktiv skall utgå från ”en hög skyddsnivå” vad gäller hälsa, säkerhet, miljö- och konsumentskydd. I syfte att genomföra den inre marknaden föreskrevs vidare i artikeln att ministerrådet kan fatta beslut om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning med kvalificerad majoritet.

Direktiv som grundas på artikel 100a brukar benämnas produktdirektiv och omfattar regler som rör produkter, varor och tjänster, som är föremål för handel. Direktiven inom denna kategori reglerar främst produkters beskaffenhet, provning och kontroll och kan gälla en rad skilda områden. Bestämmelser om utförande och tillverkning av personlig skyddsutrustning finns t.ex. reglerade i produktdirektivet om personlig skyddsutrustning (89/686/EEG).

Sveriges undertecknande av EES-avtalet

Då Sverige, tillsammans med övriga sex EFTA-länder, undertecknade EES-avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbete, förband sig länderna att med relevanta anpassningar införliva stora delar av EG:s regelverk i sina rättsordningar. De regler som bedömdes som relevanta för ett deltagande i EG:s inre marknad integrerades i avtalet, och reglerna skulle vid EES-avtalets under-

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

tecknande integreras i EFTA-ländernas rättsordningar. Avtalet skapade ett samarbetsområde där varor, tjänster, personer och kapital skulle kunna röra sig fritt över gränserna. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, dvs. samtidigt som EG:s s.k. inre marknad fullbordades.

I EES-avtalets varuavsnitt⁴⁷ hänvisades i fråga om tekniska föreskrifter, standarder, provning och certifiering, till särskilda bestämmelser och arrangemang i avtalets bilaga II. Bland de omkring 650 rättsakter som antecknats i bilagan ingick bl.a. direktivet om personlig skyddsutrustning.⁴⁸ Direktivet omfattar dels den nya harmoniseringsmetoden inom EG, dels EG:s program för provning och kontroll. Sammanfattningsvis innebar direktivet om personlig skyddsutrustning att utrustning som säljs inom EG efter den 1 juli 1992 måste

- uppfylla vittomfattande säkerhetskrav, baserade på skilda nivåer och klasser av skydd,
- i vissa fall vara typgodkända av godkänt laboratorium eller uppfylla andra godkända tillverkningsmetoder,
- vara EG-märkta och märkta med information om tillverkaren samt ha bruksanvisning på mottagarlandets officiella språk.

EG:s krav på produktsäkerhetsområdet innebar stora skillnader i förhållande till den situation som rådde i Sverige. I Sverige fanns endast en lag, lagen (1939:174) om tillverkning, införsel och försäljning av gasskyddsmaterial, som var särskilt inriktad på personlig skyddsutrustning. Därutöver fanns produktsäkerhetslagen (1988:1604) vilken bl.a. omfattade skyddsutrustning på konsumentområdet. Själva utformningen och provningen av personlig skyddsutrustning reglerades genom särskilda föreskrifter av två slag, Arbetskyddsstyrelsens föreskrifter på arbetsmiljöområdet och Konsumentverkets riktlinjer på konsumentområdet. Det fanns dock inget generellt krav på att personlig skyddsutrustning skulle vara typgodkänd eller provad.

Sverige förband sig genom EES-avtalets undertecknande att skapa regler som gav ett resultat som överensstämmer med EG:s föreskrifter och produktkrav på produktsäkerhetsområdet – både inom konsumentområdet och arbetsmiljöområdet. Direktivets tillämplighet på personlig skyddsutrustning inom arbetsmiljöområdet kom att överföras till svensk rätt genom ändringar i arbetsmiljölagen. Direktivets tillämplighet på personlig skyddsutrustning i privatlivet överfördes till svensk rätt genom en ny lag, lag (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för enskilt bruk. Närmare föreskrifter meddelas av Arbetskyddsstyrelsen – både vad gäller konsumentområdet och arbetsmiljöområdet. Konsumentverket utövar tillsyn inom konsumentområdet, medan Arbetskyddsstyrelsen utövar tillsyn inom arbetsmiljöområdet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

⁴⁷ Artikel 23 i EES-avtalet.

⁴⁸ Avsnitt XXII i EES-avtalet.

Personlig skyddsutrustning inom arbetslivet – och andra direktiv på arbetsmiljöområdet

Förhandlingarna om EES-avtalet slutfördes den 22 oktober 1991, men redan den 2 maj 1991 tillkallade chefen för Arbetsmarknadsdepartementet en arbetsgrupp som fick i uppgift att föreslå de ändringar i arbetsmiljölagen m.m., som skulle föranledas av det kommande EES-avtalet. I arbetsgruppen ingick fyra tjänstemän från Arbetsmarknadsdepartementet, en tjänsteman från dåvarande Industridepartementet, en tjänsteman från Utrikesdepartementets handelsavdelning samt en tjänsteman från Arbetarskyddsstyrelsen. Ytterligare en tjänsteman från Arbetarskyddsstyrelsen deltog i delar av arbetet.

Inom arbetsmiljöområdet fanns inga förordningar att beakta, utan arbetsgruppens uppdrag innebar att man skulle föreslå nödvändiga förändringar i det svenska regelverket till följd av 65 EG-direktiv med anknytning till arbetsmiljöområdet. De EG-regler som var relevanta på arbetsmiljöområdet utgjordes av

- direktiv som avser förhållanden på arbetsplatser och
- direktiv som gäller produktområdet (produktdirektiv).

I den senare gruppen direktiv ingick bl.a. direktivet om personlig skyddsutrustning.

Arbetsgruppen presenterade sina förslag till ändringar i oktober 1991 – Ds 1991:72, EES-anpassning av arbetsmiljölagen. Eftersom direktiven innehåller detaljföreskrifter, vilka enligt arbetsgruppen borde införlivas via förordning, innebar förslagen i huvudsak en förändring i arbetsmiljölagens regler om bemyndigande att meddela föreskrifter. Arbetsgruppen menade att man därigenom skapade de *nödvändiga förutsättningarna* för en svensk anpassning av föreskrifterna på arbetsmiljöområdet till EG-direktiven, och därmed EES-avtalets krav, även om den huvudsakliga anpassningen skulle ske först genom förändrade föreskrifter. Arbetsgruppen föreslog dessutom vissa lagändringar som innebar att harmoniseringskravet i direktivet om personlig skyddsutrustning införlivades i svensk rätt. Detta var nödvändigt eftersom EG:s krav innebar ett system som till stora delar skilde sig från det svenska systemet.

Arbetsgruppens förslag remissbehandlades och remissinstanserna utgjordes av bl.a. LO, SAF, Kommerskollegium, TCO och näringslivets standardiseringsorgan (SIS). Remissbehandlingen föranledde dock inga större förändringar i de föreslagna ändringarna. I propositionen (prop. 1991/92:170) om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), bilaga 9, presenterades förslagen för riksdagen. Riksdagen beslutade den 18 november 1992

- dels att godkänna EES-avtalet,
- dels att anta förslagen till sådan lagstiftning som behövs för att följa avtalet.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

De föreslagna ändringarna i arbetsmiljölagen beslutades därvid, och Arbetarskyddsstyrelsen fick i uppdrag att meddela närmare föreskrifter på området.⁴⁹

Det egentliga anpassningsarbetet vilket genomfördes genom Arbetarskyddsstyrelsens föreskriftsverksamhet, påbörjades efter det att riksdagen fattat beslut om förändringarna i arbetsmiljölagen. De olika direktiven inom arbetsmiljöområdet fördelades på de olika sakenheterna inom Arbetarskyddsstyrelsen, vilka föreslog de förändringar som ansågs nödvändiga för att uppnå direktivens krav. Eftersom beslut om vilka ändringar som skulle genomföras fattades redan hösten 1993, föreskrevs att förändringarna skulle träda i kraft den dag som Arbetarskyddsstyrelsens styrelse bestämmer. Totalt omfattade ändringarna i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter ca 45 ändringar, varav 11 ändringar innebar nya författningar, och en ändring innebar upphävande av författning.

Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter vad gäller personlig skyddsutrustning publicerades i AFS 1993:11, vilka därefter i vissa avseenden förändrats. De i dag gällande föreskrifterna på området finns publicerade i AFS 1996:7 – Utförande av personlig skyddsutrustning.

Personlig skyddsutrustning på konsumentområdet

Eftersom direktiv (89/686/EEG) om personlig skyddsutrustning även gällde konsumentområdet genomfördes under våren 1992 en analys inom dåvarande Civildepartementet av nödvändiga regeländringar för att direktivets krav skulle uppfyllas. Förslaget presenterades i Ds 1992:64, Personlig skyddsutrustning på konsumentområdet.

I promemorian konstaterades inledningsvis att den då gällande produktsäkerhetslagen inte i alla avseenden kunde anses tillräcklig för att säkerställa de resultat som EG-direktivet syftade till att uppnå. I Sverige saknades bindande regler om vilka krav som personlig skyddsutrustning skall uppfylla utanför arbetsmiljöområdet, och konsumenterna tillhandahölls flera typer av skyddsutrustning som aldrig har underkastats några säkerhetskrav eller kontrollförfaranden. Ett införande av EG:s regler skulle därmed innebära att konsumentskyddet förstärktes i Sverige.

Vidare konstaterades i promemorian att regleringen i direktivet var detaljerad och i stor utsträckning av teknisk karaktär. Man ansåg dessutom att det i efterhand skulle kunna visa sig att föreskrifterna behövde justeras med hänsyn till utvecklingen inom EG och EES. Föreskriftsrätten borde därför så långt som möjligt delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde.

I promemorian föreslogs att lagstiftningen skulle utformas som en bemyndigandelag. Regeringen skulle ges rätt att meddela föreskrifter om skyldighet

⁴⁹ Arbetsmarknadsdepartementets arbetsgrupp genomförde därefter en ytterligare översyn av behovet av ändringar i lagstiftningen bl.a. med anledning av nyttillkomna EG-rättsakter på arbetsmiljöområdet. Vissa ändringar föreslogs i Ds 1993:82, vilka dock inte behandlas i detta sammanhang.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

för näringsidkare att se till att personlig skyddsutrustning som tillhandahålls uppfyller kraven i direktivet, t.ex. säkerhets- och hälsokrav samt krav på tillverkning, märkning och annan produktinformation. Närmare föreskrifter om säkerhetskrav m.m., liksom undantag, borde därefter delegeras vidare till den myndighet som regeringen bestämmer. Även föreskriftsrätten i fråga om tillsyn, provning och kontroll borde enligt promemorian delegeras till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bemyndigandereglerna om personlig skyddsutrustning kunde, enligt promemorian, införas i produktsäkerhetslagen eller i en särskild lag. Eftersom speciallagstiftning tillämpats för produkter som varit underkastade liknande krav som dem som skulle komma att ställas på personlig skyddsutrustning på konsumentområdet, menade man dock att de tilltänkta reglerna borde föras in i en särskild lag.

Promemorian skickades på remiss till ca. 30 instanser, varav ca 25 inkom med yttranden. Remissinstanserna utgjordes bl.a. av Kommerskollegium, Arbetarskyddsstyrelsen, Statens provningsanstalt (SP), Marknadsdomstolen, Konkurrensverket, Landstingsförbundet, LO, Stockholms Handelskammare, Branschföreningen för Personlig Skyddsutrustning (BPS), Villaägarnas Riksförbund samt Företagarnas Riksorganisation.

I propositionen (prop. 1992/93:112) Personlig skyddsutrustning för privat bruk, föreslogs en ny lag (1992:1326) om personlig skyddsutrustning för privat bruk, i enlighet med promemorians förslag. I lagen gavs bemyndigande till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter samt att övervaka att reglerna följs.

Eftersom Konsumentverket är ansvarig myndighet för konsumentfrågor hade det förefallit naturligt att bemyndiga Konsumentverket att meddela närmare föreskrifter på området. På Civildepartementet menade man dock att detta skulle innebära att samma direktiv låg till grund för föreskrifter meddelade av två myndigheter – både Konsumentverket och Arbetarskyddsstyrelsen. Detta ansågs leda till effektivitetsförluster och en onödigt stor mängd föreskrifter. Regeringen bemyndigade därför Arbetarskyddsstyrelsen att meddela föreskrifter även inom konsumentområdet vad gäller personlig skyddsutrustning, förordning (1993:972) om personlig skyddsutrustning för privat bruk. Arbetarskyddsstyrelsen skall dock enligt 3 §, samråda med Konsumentverket, och verket utövar tillsyn över att föreskrifterna följs.

De föreskrifter som Arbetarskyddsstyrelsen utfärdat med stöd av bemyndigandena inom konsumentområdet har inkluderats i föreskrifterna på arbetsmiljöområdet. AFS 1996:7 – Utförande av personlig skyddsutrustning omfattar därmed både föreskrifter vad gäller arbetsmiljöområdet och konsumentområdet, vilka samtliga är föranledda av direktiv (89/686/EEG) om personlig skyddsutrustning.

Bakgrunden till kraven på leksakers säkerhet

Konsumentskyddet inkluderades formellt i det ekonomiska samarbetet genom ett tillägg i EG-fördraget år 1985. Konsumentskyddet faller, liksom direktiven om produktsäkerhet, in under artikel 100a, där det uttryckligen slås fast att kommissionen i sina förslag till gemensamma regler för att uppnå den inre marknaden skall utgå från en hög konsumentskyddsnivå. I december 1991, vid det s.k. Maastrichtmötet, beslutade rådet bland annat att konsumentfrågorna skulle stadfästas i EG-fördraget.

Sveriges undertecknande av EES-avtalet

I EES-avtalets ingress anger parterna sin avsikt att främja konsumenternas intressen och stärka deras ställning på marknaden, i syfte att uppnå en hög konsumentskyddsnivå. Med utgångspunkten att utvecklingen av nya regler skall utgå från en hög skyddsnivå slås fast att parterna skall ha likvärdiga möjligheter att utveckla sin lagstiftning när det gäller konsumentskydd.

EES-avtalet omfattar omkring 20 rättsakter inom konsumentområdet.⁵⁰ Vad gäller konsumentskyddet inom produktsäkerhetsområdet finns bl.a. rådets direktiv (88/378/EEG) om tillämpning av medlemsstaternas lagstiftning om leksakers säkerhet, vilket Sverige genom EES-avtalets undertecknande förband sig att införliva i det svenska regelverket. EG:s leksaksdirektiv syftar till en fri cirkulation av säkra leksaksprodukter på den gemensamma marknaden. Målet är att direktivet skall undanröja sådana handelshinder som uppkommit genom att lagstiftning i medlemsstaterna är olika. Leksaker får enligt direktivet släppas ut på marknaden bara om de inte innebär risk för användarens eller någon annan persons säkerhet och hälsa. I enlighet med EG:s harmoniseringsmetod får endast de leksaker som uppfyller direktivets s.k. väsentliga säkerhetskrav släppas ut på marknaden. Hur dessa väsentliga säkerhetskrav skall tolkas och genomföras sköts genom tekniska specifikationer, vilka utformas av de europeiska standardiseringsorganisationerna CEN, CENELEC och ETSI. En bedömning av om en leksak överensstämmer med direktivets säkerhetskrav skall ske innan leksaken släpps ut på marknaden.

Leksakers säkerhet

Hur direktivets regler om leksakers säkerhet skulle införlivas i det svenska regelverket utarbetades i en promemoria inom dåvarande Civildepartementet, Ds 1992:54, Regler mot farliga leksaker och farliga livsmedelsimitationer. I promemorian behandlas även införlivandet av direktiv om livsmedelsimitationer (87/357/EEG).

⁵⁰ De återfinns i EES-avtalet dels i bilaga II, dels i bilaga XIX.

EG:s krav på leksakers säkerhet innebar skillnader i förhållande till den situation som rådde i Sverige. I Sverige fanns inte någon lagstiftning med särskild inriktning på leksakers säkerhet, men leksaker omfattades, liksom andra konsumentprodukter, av produktsäkerhetslagen. Även viss annan lagstiftning, med syfte att ge skydd mot specifika risker, var tillämplig på leksaker. Vid sidan om de krav som produktsäkerhetslagen och speciallagarna ställde på leksaker, styrdes leksakers säkerhetsnivå av de riktlinjer som Konsumentverket utfärdade med stöd av sin instruktion. Riktlinjerna innehöll de minimikrav som Konsumentverket hade funnit väsentliga från konsumentsynpunkt, och de hade utarbetats efter överläggningar med företrädare för berörda näringslivsorganisationer och större företag. Riktlinjerna var dock rättsligt att hänföra till allmänna råd och var därmed inte formellt bindande.

De särskilda säkerhetskrav och regler om provning och kontroll i fråga om leksaker som EG ställde upp genom direktivet innebar ett förstärkt konsumentskydd i förhållande till de regler som gällde i Sverige. Eftersom det inte fanns någon anledning att ge konsumenterna i Sverige ett sämre skydd än det som konsumenterna inom EU hade, ansågs redan detta vara skäl nog att införliva EG-direktivets krav på leksakers säkerhet. Eftersom EES-avtalets undertecknande dessutom skulle innebära att Sverige och övriga EFTA-länder förpliktades att genomföra de författningsändringar som behövdes för att man skulle uppnå det resultat som leksaksdirektivet syftar till, ansågs det vara uppenbart att det krävdes nya svenska föreskrifter.

I Civildepartementets promemoria konstaterades att regleringen i leksaksdirektivet var detaljerad och i stor utsträckning av teknisk karaktär. I promemorian föreslogs därför att direktivets regler skulle införlivas med svensk rätt huvudsakligen genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Eftersom direktivet inte är ett s.k. minimidirektiv, som kan frångås till förmån för en högre skyddsnivå, måste de föreskrivna organen hålla sig inom de ramar i fråga om krav på säkerhet m.m. som direktivet anger. Det fanns därför inte någon grund för principiella betänkligheter mot att låta det huvudsakliga införlivandet ske på myndighetsnivå. De grundläggande förutsättningarna för att leksaker skall få tillhandahållas borde dock tas in i lag, enligt promemorian.

Särskilda lagregler om leksakers säkerhet kunde införas antingen i produktsäkerhetslagen eller i en särskild lag, enligt promemorian. Produktsäkerhetslagen kompletterar dock den speciallagstiftning som finns om hur varor och tjänster skall vara beskaffade, och den är avsedd att tillämpas på produkter för vilka det inte finns särskilda bestämmelser. Speciallagstiftning har däremot tillämpats för produkter som är underkastade likartade krav som de som skulle ställas på leksaker. Enhetlighet talade därför, enligt promemorian, för att EG-reglerna om leksakers säkerhet borde införas i en särskild lag. Produktsäkerhetslagen skulle dock tillämpas vid sidan av lagen, enligt förslagen i promemorian.

Departementspromemorian remissbehandlades, och remissvar inkom från bl.a. Kommerskollegium, Socialstyrelsen, Statens livsmedelsverk, NUTEK,

Marknadsdomstolen, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Köpmannaförbund, LO, TCO och SACO. Remissinstanserna ansåg att man i ingressen till lagen borde göra en koppling till EES-avtalet och EG:s rättsakter. Vissa ansåg också att syftet med direktivet och lagstiftningen borde framgå. Remissinstanserna hade även synpunkter på det föreslagna namnet på lagen. I övrigt framfördes inte några avvikande synpunkter.

I propositionen om leksakers säkerhet och farliga livsmedelsimitationer (prop. 1992/93:111) föreslog regeringen att lagen skulle kallas lag om leksakers säkerhet, men i övrigt överensstämde förslaget med departementspromemorian. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag.

EES-avtalets bestämmelser om införlivande av EG:s regler om leksakers säkerhet införlivades därmed i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (1992:1327) om leksakers säkerhet. I lagen anges de grundläggande förutsättningarna för att leksaker skall få tillhandahållas samt bestämmelser om straff och tillsyn m.m. Genom förordning (1993:971) om leksakers säkerhet har Konsumentverket därefter fått i uppdrag att meddela närmare föreskrifter samt att utöva tillsyn över att reglerna följs. Med stöd av förordningen beslutade Konsumentverket den 21 oktober 1993 om föreskrifter om leksakers säkerhet (KOVFS 1993:9).

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Underbilaga 4

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Kommunikationsdepartementet, Finansdepartementet, Inrikesdepartementet, Svea hovrätt, Regeringsrätten, Lagrådet, Domstolsverket, Statskontoret, Finansinspektionen, Statens jordbruksverk, Arbetarskyddsstyrelsen, Konkurrensverket, Kommerskollegium, Konsumentverket, Kemikalieinspektionen, Svenska Kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Lantbrukarnas Riksförbund, Landsorganisationen och Svenska Bankföreningen.

Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser har ställt sig positiva till att Riksdagens revisorer granskat Sveriges införlivande av EG-rätten och understrukit rapportens angelägenhet. De flesta remissinstanserna ställer sig också i grunden positiva till de förslag som revisorerna redovisat i rapporten. *Justitiedepartementet* anser att Riksdagens revisorer gjort en intressant men inte i alla delar djupgående granskning av hur Sverige klarat av att genomföra EG-rätten. *Utrikesdepartementet* framhåller att det är värdefullt att revisorerna fäster uppmärksamhet på olika problem som kan föreligga vid genomförandet av EG-rätten. *Kommunikationsdepartementet* finner rapporten intressant och kan i allt väsentligt ansluta sig till de synpunkter och förslag som framförs. *Finansdepartementet* och *Svenska Bankföreningen* anser att revisorerna har gjort en värdefull kartläggning av genomförandet i Sverige av EG:s direktiv och hur detta förfarande kan förbättras. *Lagrådet* hälsar med tillfredsställelse att Riksdagens revisorer har belyst frågor om Sveriges införlivande av EG-rätten. Lagrådet anser att rapporten otvivelaktigt kommer att bli till nytta i det fortsatta arbetet. *Domstolsverket* anser att rapporten på ett förtjänstfullt sätt sammanfattar den utmaning som EG-rätten utgör för svenska regelgivare och regeltillämpare. Enligt *Finansinspektionen* utgör revisorernas förslag ett konstruktivt bidrag i den fortsatta diskussionen om hur arbetet kan göras effektivare. *Konkurrensverket* anser att rapporten från Riksdagens revisorer belyser mycket viktiga frågeställningar rörande konsekvenserna av att förena två rättssystem.

1 Förvaltningsstrukturen

1.1 Samordning mellan departement och myndigheter

- Regeringen bör försöka reducera de negativa konsekvenser som uppkommer till följd av förvaltningens struktur i Sverige. Regeringen bör uppmärksamma dessa frågor och sträva efter att samordna normgivning- en på områden som regleras av samma direktiv.

Justitiedepartementet hänvisar till utredningen SOU 1993:80 som före medlemskapet redovisade att den svenska förvaltningsstrukturen i allt väsentligt borde kunna behållas vid ett svenskt EU-inträde. Justitiedepartementet anser att det underlag som revisorerna inhämtat synes närmast bekräfta riktigheten i denna prognos. Departementet anser dock i likhet med revisorerna och även *Domstolsverket* att den fortsättningsvis kommer att utsättas för olika förändringskrav t.ex. vad gäller samordning av normgivning. Successivt kommer förvaltningsstrukturen att behöva anpassas för att leva upp till de åtaganden som följer av gemenskapsrätten och dess införlivande. *Utrikesdepartementet* anser att de problem som revisorerna beskriver har uppmärksammats inom Regeringskansliet. Samordning av genomförandearbetet har också eftersträvat. UD menar att det är angeläget att så även sker fortsättningsvis. *Konkurrensverket* ställer sig bakom de överväganden som görs i rapporten angående betydelsen av samordning inom Regeringskansliet. Verket menar att samordningsbehovet är påtagligt i lagstiftningsarbetet när det gäller konkurrensfrågorna eftersom dessa griper in på många politikområden och kan sortera under ett flertal departement. Man anser att behov föreligger först och främst av horisontell samordning mellan departementen. *Konsumentverket* anser att för såväl planering av verksamheten med föreskrifter som den ordinarie verksamheten är det av vikt med en viss framförhållning med information till myndigheterna från Regeringskansliets sida. Vidare anser verket att en uppdelning av föreskriftsarbetet mellan två myndigheter medför effektivitetsförluster och ökade kostnader. *Svenska Kommunförbundet* påtalar att det finns exempel på fall där experter från fackdepartement och statliga verk sitter med i olika kommittéer och expertgrupper av betydelse för den kommunala sektorn utan att ta kontakt med kommunsektorn. *Lantbrukarnas Riksförbund* instämmer i förslaget och anför att inte minst på jordbruksområdet förekommer en otydlighet i beslutskompetens mellan bl.a. över- och underordnade förvaltningsmyndigheter. Vidare uppmanar LRF Riksdagens revisorer att följa upp de slutsatser Administrationsutredningen 1998:1 kommer fram till. Enligt LRF ter sig en bibehållen traditionell svensk myndighetsstruktur inte nödvändigtvis som självklar. *Landsorganisationen* delar Riksdagens revisorers uppfattning.

1.2 Befarad resursbrist

- Revisorerna förutsätter att behovet av resurser för arbetet med att införliva EG-rätten särskilt uppmärksammas i den av regeringen påbjudna analysen av dimensioneringen av Regeringskansliet.

Ett fåtal remissinstanser har kommenterat denna fråga. *Finansinspektionen* instämmer i konstaterandet att resurs- och tidsåtgången för att utföra de EU-relaterade uppgifterna blivit långt större än vad som uppskattades inför medlemskapet. Även *Konkurrensverket* instämmer i revisorernas förslag. *Svenska Bankföreningen* understryker vikten av att den höga personalomsättningen i vissa delar av Regeringskansliet beaktas i den kommande analysen. Enligt Bankföreningen leder denna omsättning dels till att Sverige får en bristande kontinuitet i sitt arbete inom kommissionens och ministerrådets arbetsgrup-

per, dels till att det blir svårare att upprätthålla erfarenhet och kompetens på en tillräcklig nivå. Detta minskar Sveriges möjligheter att tillvarata sina intressen i EU-arbetet samt försvårar och fördröjer införlivandet av ny EG-rätt.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

1.3 Kompetensutveckling

- Kompetensen bör höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. Tillgången på EG-rättens rättsakter måste dessutom förbättras i syfte att stärka efterlevnaden och tillämpningen av EG-rätten.

Justitiedepartementet kan inte vitsorda att det skulle vara alltför svårt att få tillgång till relevanta EG-rättsakter. *Utrikesdepartementet* anser att det inom Regeringskansliet i dag finns en god EG-rättslig kompetens, men det är viktigt att kompetensen fortlöpande upprätthålls och utvecklas. Vidare anser man att det naturligtvis är nödvändigt att myndigheter som i sin verksamhet skall tillämpa EG-rätt och domstolar har tillgång till EG:s rättsakter. *Svea hovrätt* anser att det gjorts stora insatser när det gäller att utbilda domare i EG-rätt och att det är angeläget att dessa utbildningsinsatser kan fortsätta. *Svea hovrätt* anser emellertid att det bör framhållas att utbyggnad av bibliotek i domstolarna och satsningar på modern informationsteknik tar tämligen stora resurser i anspråk. Insatserna måste därför vägas mot andra angelägna behov inom den dömande verksamheten. *Regeringsrätten* understryker särskilt det angelägna i vad som i rapporten framförs om att kompetensen måste höjas inom statsförvaltningen för att öka förståelsen och kunskapen om EG-rätten och dess krav i förhållande till den sedvanliga normgivningen. *Finansinspektionen* och *Konkurrensverket* instämmer i revisorernas förslag. *Konkurrensverket* anser att det för att samordningen skall fungera effektivt naturligtvis är av stor vikt att tillräckliga resurser och kompetens finns inom eller kan disponeras av ett departement. På så sätt kan man på ett tidigt stadium i förberedelsearbetet identifiera och uppmärksamma frågor som är av betydelse även för andra departement. *Konsumentverket* anser att det vore av stort värde om Regeringskansliet kunde tillhandahålla viss handläggarutbildning i författningsskrivning för myndigheterna. Detta skulle effektivisera myndigheternas författningsarbete och bidra till en mer enhetlig regelgivning. *Svenska Kommunförbundet* saknar ett lättillgängligt system för information om EG-rätten där kommunerna kan ta del av de direktiv som antagits av ministerrådet. *Lantbrukarnas Riksförbund* instämmer i att kompetensen och kunskapen om EG-rätten inom statsförvaltningen måste höjas.

2 Införlivandearbetet

2.1 Utredningar och remissförfaranden

- Regeringen bör se över de utredningar som ligger till grund för införlivandet av EG-rätt. Utredningarna bör hålla en hög kvalitet och på ett mer allsidigt sätt belysa konsekvenserna för övrig svensk lagstiftning, vilket

tolkningsutrymme som finns inom direktivens ramar samt övriga aspekter som framkommer i granskningen.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Utrikesdepartementet påpekar att regeringen i proposition 1997/98:136 s. 28 uttalat att kommittéväsendet skall ses över. Vad Riksdagens revisorer har föreslagit torde därmed bli tillgodosett. När det särskilt gäller genomförandet av EG-rättsakter bör det framhållas att behovet av utredning och i vilken form utredningen skall ske måste bedömas från fall till fall, beroende på innehållet i den aktuella rättsakten. *Finansinspektionen* instämmer i att utredningarna på ett mer allsidigt sätt borde belysa konsekvenser för övrig svensk lagstiftning, tolkningsutrymme inom direktivets ram etc. *Konkurrensverket* instämmer i förslaget och tillägger att verket tidigare i ett yttrande⁵¹ efterlyst en återgång till ett mer objektivet och analyserande utredningsförfarande när det gäller kommittéväsendet. Verket menar att kravet på skyndsamt till följd av EU-medlemskapet inte bör utgöra ett hinder för en sådan återgång. Viktigt är därvid att belysa konsekvenserna för annan lagstiftning än den som direkt berörs av ett direktiv. *Konsumentverket* är av samma mening som revisorerna och upplever att förslag som bygger på EG-direktiv kan vara oklara och vaga. *Svenska Kommunförbundet* anser att det när det gäller frågor med EU-anknytning måste ges större utrymme för synpunkter från den kommunala sektorn. Enligt *Lantbrukarnas Riksförbund* är högre kvalitet på utredningar och hänsynstagande till det nationella tolkningsutrymme som finns inom EG-rättsakternas ramar mycket rimliga krav. *Svenska Bankföreningen* anser att den föreslagna översynen är angelägen. Föreningen instämmer i mycket av det som redovisas i detta avsnitt i rapporten.

2.2 Granskning av lagförslagen

- Lagrådets uppgift att kontrollera lagförslag ur ett EG-rättsligt perspektiv bör ses över. Särskilt bör övervägas om Lagrådet skall ha en generell uppgift att yttra sig över EG-rättsliga aspekter på samtliga ärenden som överlämnas till Lagrådet och inte endast i samband med förslag som direkt innebär införlivande av EG-rätt.

Justitiedepartementet anser att frågan om hur detaljerad regleringen av Lagrådets granskningsskyldighet i regeringsformen bör vara självklart kan diskuteras. Det står emellertid klart att den nuvarande regleringen inte sätter upp några gränser för Lagrådets skyldighet att pröva hur lagförslag förhåller sig till det EG-rättsliga systemet. *Justitiedepartementet*, *Utrikesdepartementet*, *Svea hovrätt* och *Lagrådet* anser att denna prövning redan i dag ingår som en integrerad del i Lagrådets granskningssuppgift. Något egentligt behov av en översyn av Lagrådets uppgifter föreligger därför inte enligt hovrättens mening. *Regeringsrätten* och *Domstolsverket* anser att det närmast är självklart att Lagrådets granskning, som bl.a. omfattar hur enskilda förslag ställer sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, jämväl bör innefatta Europarättsliga aspekter. *Domstolsverket* anser att uppgiften på så sätt blir mera

⁵¹ Remissyttrande över SOU (1997:57) Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande I medborgarens tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten.

omfattande och därmed kan förmodas ställa krav på en resursförstärkning. Lagrådet håller inte med om det som framförs om en resursförstärkning i rapporten. Lagrådet anser att framtagandet av det faktiska underlaget för Lagrådets yttranden måste ankomma på föredragandena från Regeringskansliet eller vederbörande utskott. Med hänsyn till de snäva tidsmarginaler som ofta gäller för Lagrådets granskning skulle inrättandet av ett eget utredningskansli inom Lagrådet inte fylla någon egentlig funktion. *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Svenska Bankföreningen* håller dock med om att Lagrådets roll vad det gäller att kontrollera lagförslag även ur EG-rättsliga perspektiv bör förstärkas i samtliga ärenden som Lagrådet har att behandla. LRF menar att det kan ses som en del i en strävan att öka kontrollen över tillämpningen av EG-rätten i Sverige.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

2.3 Föreskriftsverksamheten

- Regeringen är ansvarig för införlivandet av EG-rätten och för att myndigheternas föreskrifter överensstämmer med de uppställda målsättningarna och kraven i EG-direktiven. Riksdagens revisorer anser därför att regeringen inom ramen för den årliga mål- och resultatdialogen bör skapa utrymme för uppföljning av myndighetsföreskrifterna inom de mer centrala områdena.

Utrikesdepartementet, *Finansdepartementet* och *Statskontoret* gör bedömningen att frågan om styrning och uppföljning av myndigheternas föreskriftsarbete i samband med införande av EG-regler kommer att belysas i det aviserade uppdraget åt Statskontoret i proposition 1997/98:136. Statskontoret anser att det av flera skäl är angeläget att regeringen utformar en effektiv styrning och uppföljning av myndigheternas föreskriftsverksamhet. För det första för att säkerställa att införlivandet av EG-direktiven via myndighetsföreskrifter sker i enlighet med direktivens bestämmelser. För det andra därför att EG-direktiv i många fall endast innehåller allmänna målriktningar. Statskontoret menar också att det finns väl dokumenterade erfarenheter av att myndigheter ofta motiverar nya och ändrade föreskrifter alltför ensidigt utifrån egna bedömningar av hur olika intressen skall skyddas. Enligt *Finansinspektionen* tillhör myndigheten en av de myndigheter som avsevärt belastats av föreskriftsverksamheten. EU-medlemskapet har gjort inspektionens arbete betydligt mer arbetstyngt än vad som uppskattades inför medlemskapet. *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att det är anmärkningsvärt att någon kontroll eller uppföljning av myndigheternas föreskrifter inte sker. LRF menar att regeringen på ett bättre sätt än i dag måste följa upp myndighetsföreskrifter för att kontrollera att föreskrifterna följer EG-rättens krav. LRF håller inte med om att förfarandet att lägga en stor del av införlivandet i händerna på myndigheterna anses fungera väl. *Svenska Bankföreningen* är positiv till revisorerens förslag att det löpande görs uppföljningar av myndighetsföreskrifternas förenlighet med EG-rätten och direktiven.

2.4 Tidsbristen och den svenska beslutsmodellen

- Ett medlemsland har normalt två år på sig att införliva ett direktiv. Inom denna tid skall alla stegen i den svenska beslutsprocessen hinnas med: kommittéarbete, remissförfarande, propositionsarbete, eventuell lagrådsremiss samt riksdagsbehandling. Mot bakgrund av detta bör regeringen närmare utreda hur den svenska beslutsprocessen fungerar i samband med införlivande av EG-rätt.

Utrikesdepartementet delar revisorernas uppfattning att det inte är ovanligt att det uppstår problem när det gäller att genomföra direktiv i rätt tid. Erfarenheten visar att ett snabbt genomförande av EG-rättsakter underlättas, om de tjänstemän som kommer att arbeta med genomförandet av en rättsakt i Sverige också deltar i beredningen av rådets beslut om antagande av rättsakten i den berörda rådsarbetsgruppen. *Domstolsverket* anser att EU-medlemskapet och gemenskapsrätten naturligtvis ställer krav på svensk anpassning. Domstolsverket anser att det framstår som angeläget för tillgodoseendet av svenska intressen att "den svenska modellen" bättre anpassas till gemenskapens sätt att arbeta. Domstolsverket anser därför att revisorernas slutsatser och överväganden i huvudsak framstår som välgrundade. *Finansinspektionen* ställer sig positiv till förslaget. Vid direktiv särskilt av teknisk karaktär förespråkar *Kommerskollegium* att direktivet inkorporeras i stället för att transformeras, vilket skulle göra införlivandeprocessen skyndsammare. För att undvika fördragsbrott på grund av för sent införlivande av EG-rättsakter bör också den svenska beslutsprocessen ses över. *Svenska Bankföreningen* betonar vikten av att regeringen i en sådan utredning låter analysera om förändringar i Lagrådets och riksdagens arbetsformer, och särskilt av de perioder under vilka dessa organ kan ta emot och behandla förslag från regeringen, kan förkorta beslutsprocessen. Enligt Bankföreningen bör det allvarligt övervägas att vidta sådana ändringar att riksdagen i praktiken kan vara beslutskapabel en betydligt större del av året och att även föredragningar för Lagrådet kan göras under en längre del av året än vad för närvarande är fallet.

3 En ny rättskultur

3.1 Utredning om EG-rätten

- Regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den svenska nationella rätten. Förarbetenas framtida funktion och betydelse bör belysas, liksom utskottsbetänkandenas roll. Det finns ett flertal oklara frågor som gäller integreringen av de olika rättskulturerna, och utredningen bör analysera de framtida effekterna av den förändrade situationen.

Justitiedepartementet, *Utrikesdepartementet* och *Svea hovrätt* anser att en utredning av detta slag inte i första hand synes vara en uppgift för det statliga utredningsväsendet. Däremot är ämnet med säkerhet av intresse och väl lämpat för den samhälls- och rättsvetenskapliga forskningen. Svea hovrätt

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

anser vidare att lagförarbetena på sikt – och mer uttalat på vissa rättsområden – kommer att få minskad betydelse vid tolkningen av lag. Ännu tillmäts de emellertid stor vikt i rättstillämpningen. Enligt hovrättens uppfattning kan EG-rättens effekter på svensk lagstiftning och lagtolkning inte bedömas redan nu. Svea hovrätt poängterar även att EG-rätten efter Sveriges anslutning till EU är en del av den svenska rättsordningen. EG-rätten tillför en ny dimension till den svenska ”rättskulturen”. *Finansinspektionen* instämmer i revisorernas förslag. *Konkurrensverket* betonar särskilt att EG-rättens införlivande medför en förändring av förarbetenas roll, vilket kommer att leda till att rättstillämpningen kommer att befinna sig i en ny situation. *Svenska Kommunförbundet* tillstyrker förslaget om att regeringen bör ta initiativ till en utredning om EG-rättens och den nya rättskulturens effekter på den nationella rätten. *Svenska Bankföreningen* anser att mycket positivt torde stå att vinna med ett ökat europeiskt inflytande i vårt rättssystem. Möjligheterna att ta till vara sådana positiva inslag bör undersökas av den av revisorerna förordade utredningen om den nya rättskulturens effekter på den svenska rätten.

3.2 Förberedelsearbetet

- Riksdagens revisorer anser sammanfattningsvis att det svenska förberedelsearbetet är av avgörande betydelse och att förberedelsearbetet vad gäller EU-frågor generellt bör förstärkas.

Utrikesdepartementet delar uppfattningen att kommittéer i högre grad skall användas i förberedelsearbetet och att svenska ställningstaganden slås fast i s.k. princippropositioner i fall där det gäller stora eller principiellt viktiga frågor. *Finansinspektionen* delar revisorernas uppfattning. Man är inte förvånad över att den samfälliga uppfattningen från samtliga intervjuade är att förberedelsearbetet kan förbättras och att arbetet med EU-frågor bör tidigareläggas. *Finansinspektionen* anser att en mycket viktig förutsättning för förberedelsearbetets effektivitet och kvalitet är att dokument anländer i sådan tid före sammanträden att det finns tidsmässigt utrymme för förberedelse och samråd. *Konkurrensverket* understryker vikten av att redan i samband med förberedelse av EG-rättsakter föra in de aspekter som kommer att få betydelse när frågan om införlivandet i svensk rätt sedermera aktualiseras. Vid frågor av politisk vikt anser *Svenska Kommunförbundet* i likhet med revisorerna att ett förfarande med princippropositioner bör övervägas där de svenska positionerna läggs fast. De bör beredas i sådana former att kommunalpolitiska aspekter skall hinna identifieras och beaktas. *Svenska Bankföreningen* instämmer i förslaget och tillägger att det bör övervägas att i instruktionen för Regeringskansliet införa en bestämmelse om inrättande av referensgrupper i vilka företrädare för myndigheter och näringslivsorganisationer deltar.

Fel! Autotextposten är inte definierad.

Bilaga 2

Innehållsförteckning

Fel! Autotextposten är inte definierad.

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas överväganden	2
2.1	Samordning, kompetens och tillgång till EG:s rättsakter	2
2.2	Införlivandearbetet.....	6
2.3	EG-rättens effekter och förberedelsearbetet.....	10
3	Revisorernas förslag	13
	<i>Bilaga 1: Sveriges införlivande av EG-rätten</i>	<i>15</i>
	Förord	16
	Sammanfattning.....	20
1	Granskningens bakgrund och uppläggning.....	22
1.1	Bakgrund.....	22
1.2	Initiativet.....	23
1.3	Inriktning och syfte	23
1.4	Uppläggning och metod	24
2	Det svenska EU-arbetet	25
2.1	Riksdagens EU-arbete.....	25
2.2	Regeringens och Regeringskansliets EU-arbete.....	26
2.3	Myndigheternas EU-arbete	28
3	Det svenska regelverket	29
3.1	Den svenska normgivningsmakten	29
3.2	Regelverket och beslutsprocessen.....	31
4	EG-rätten	33
4.1	Berednings- och beslutsprocessen vid normgivningsarbetet.....	33
4.2	Regelverket	35
4.3	Övrigt om lagharmoniseringen och rättsakternas tillämpning	37
4.4	Kommissionens uppföljning och övervakning.....	40
5	Sveriges införlivande av EG-rätten.....	42
5.1	Den svenska införlivandeprocessen	42
5.2	Införlivandets omfattning.....	44
5.3	Sveriges överträdelse av EG:s regelverk.....	45
6	EU-ländernas införlivande av EG-rätten	48
6.1	Former för införlivande.....	48
6.2	Det kvantitativa införlivandet hos medlemsländerna.....	51
6.3	Det kvalitativa införlivandet hos medlemsländerna	55
7	Intervjubaserade synpunkter på det svenska införlivandet av EG-rätten ...	59
7.1	Organisation av EU-arbetet.....	59
7.2	Det svenska införlivandet	61
7.3	Inför framtiden.....	64
8	Revisorernas slutsatser och överväganden.....	72
8.1	Förvaltningsstrukturen	72
8.2	Införlivandearbetet.....	75
8.3	En ny rättskultur.....	80
8.4	Sammanfattande synpunkter	83
	Referenser.....	85

Underbilaga 1: Intervjuer.....	87
Underbilaga 2: Statistik över medlemsländernas införlivande av EG-rätten	89
Underbilaga 3: Erfarenheter och synpunkter i tidigare utredningar	92
Underbilaga 4: Fallbeskrivningar av införlivande av EG-direktiv	98
EG:s direktiv om personlig skyddsutrustning i privatliv och arbetsliv	98
EG:s direktiv om leksakers säkerhet	103
 <i>Bilaga 2: Remissinstansernas synpunkter över rapporten</i>	 106
Allmänna synpunkter	106
1 Förvaltningsstrukturen	106
1.1 Samordning mellan departement och myndigheter	106
1.2 Befarad resursbrist	107
1.3 Kompetensutveckling	108
2 Införlivandearbetet	108
2.1 Utredningar och remissförfaranden	108
2.2 Granskning av lagförslagen	109
2.3 Föreskriftsverksamheten	110
2.4 Tidsbristen och den svenska beslutsmodellen.....	111
3 En ny rättskultur	111
3.1 Utredning om EG-rätten	111
3.2 Förberedelsearbetet	112

Fel! Autotextposten är inte definierad.