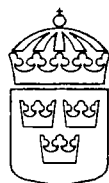


Konstitutionsutskottets yttrande

1992/93:KU1y

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
(EES)



1992/93
KU1y

Till EES-utskottet

EES-utskottet har den 5 juni 1992 beslutat bereda samtliga övriga utskott tillfälle att yttra sig över dels proposition 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, dels motionerna 1991/92:U534 yrkandena 7 och 8 samt 1991/92:U701, allt såvitt propositionen och motionerna rör respektive utskotts beredningsområde.

Inledning

Den 2 maj 1992 undertecknades avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, Europeiska kol- och stålgemenskapen och deras medlemsstater samt medlemsstaterna i Europeiska frihandelssammanslutningen om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Målet för EES-avtalet är att med enhetliga regler främja handel och övrig ekonomisk samverkan mellan parterna i syfte att skapa ett enhetligt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Avtalet innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital (de fyra friheterna). I denna del motsvarar avtalet den primära EG-rätten, i första hand Romfördragets regler. De fyra friheterna bygger på ett förbud mot särbehandling på grund av nationalitet.

Den 2 maj 1992 undertecknades också avtalet mellan EFTA-länderna om upprättande av en övervakningsmyndighet och en domstol (övervakningsavtalet) samt avtalet mellan EFTA-länderna om en ständigt kommitté (kommittéavtalet).

I övervakningsavtalet har EFTA-staterna kommit överens om att upprätta en oberoende övervakningsmyndighet och att skapa förfaranden som överensstämmer med dem som finns inom EG för att säkerställa att förpliktelserna enligt EES-avtalet efterlevs. Övervakningsmyndigheten ges uppgifter som motsvarar EG-kommissionens. Myndigheten skall dock inte delta i beslutsprocessen inom EES på samma sätt som kommissionen inom EG. Enligt övervakningsavtalet skall vidare en EFTA-domstol upprättas med kompetens bl.a. att döma

i fall som gäller EFTA-ländernas efterlevnad av EES-avtalet, att överpröva beslut av övervakningsmyndigheten i konkurrensärenden samt att slita tvister mellan EFTA-staterna.

I kommittéavtalet finns bestämmelser om en ständig kommitté mellan EFTA-länderna. Den skall bl.a. handha beslutsfattande, administration och konsultationer mellan EFTA-länderna när det gäller EES-samarbetet.

Den 20 maj 1992 undertecknades avtalet mellan EFTA-länderna om en kommitté med ledamöter från EFTA-staternas parlament (parlamentarikeravtalet). Kommittén skall vara ett rådgivande organ till EFTA-länderna.

I propositionen (bil. 1) föreslår regeringen riksdagen att godkänna avtalen och att anta förslag till lag om ett europeiskt samarbetsområde. EES-lagen innebär att avtalen förutom parlamentarikeravtalet i vissa delar införlivas med svensk rätt.

Till grund för lagförslaget ligger en departementspromemoria, som har remissbehandlats. Förslaget har lagts fram efter lagrådets hörande.

Konstitutionsutskottet har i samråd med EES-utskottet anordnat en offentlig utfrågning med hovrättspresidenten Bo Broomé, professorn Olof Ruin och departementsrådet Göran Schäder. En uppteckning av utfrågningen finns i *bilagan* till detta yttrande.

Allmänt

EES-avtalet med tillhörande EFTA-avtal är mycket omfattande och rör i stort sett hela samhällsområdet. De har därför stor betydelse för många människor. Avtalen kommer också att i betydande utsträckning påverka arbetet i domstolar och myndigheter. Konstitutionsutskottet vill därför redan inledningsvis understryka vad som anförs i propositionen om det stora behovet av information och utbildningsinsatser. Även lagrådet har pekat på betydelsen härav. Utskottet hänvisar i sammanhanget till sina uttalanden i samband med behandlingen av regeringens förslag i årets budgetproposition beträffande medel till informationsinsatser om europeisk integration (1991/92:KU35).

Konstitutionsutskottet ser inte som sin uppgift att ta ställning till frågan om avtalens godkännande från allmänpolitiska utgångspunkter. Den frågan är i första hand en uppgift för EES-utskottet.

Propositionen reser emellertid flera konstitutionella och författningstekniska frågor som har att göra med hur de grundläggande bestämmelserna i EES-avtalet, övervakningsavtalet och kommittéavtalet skall införlivas med svensk rätt. I yttrandet behandlar konstitutionsutskottet frågor om införlivande av avtalen med svensk rätt, huruvida svensk normgivningskompetens överläts, beslut om nya EES-regler, automatisk giltighet av framtida avtalsändringar, lagvalsregeln, vissa publiceringsfrågor, kommunala stödåtgärder samt offentlighet och sekretess m.m.

Yttrandet berör också regler i reklam i TV som riktar sig till barn.

I några av de motioner som har väckts med anledning av propositionen tas frågor upp som berör konstitutionsutskottets beredningsområ-

de. En redogörelse för vad som anförs i motionerna i dessa delar lämnas i det följande. I fråga om motionsyrkandena hänvisas till de tryckta texterna.

Införlivande av avtalen med svensk rätt

Bakgrund

Internationella överenskommelser kan ingås inom vilka ämnesområden som helst. En stat som träffar en överenskommelse med andra stater är folkrättsligt skyldig att uppfylla de förpliktelser som den har åtagit sig genom överenskommelsen. Många internationella överenskommelser berör bara de avtalsslutande staternas inbördes rättigheter och skyldigheter och har således inte någon direkt verkan på enskildas rättsförhållanden. Sådana överenskommelser behöver inte återspeglas i den interna rättsordningen. Ofta innebär emellertid internationella överenskommelser att de avtalsslutande staterna åtar sig förpliktelser vilkas fullgörande berör enskilda och myndigheter. Sådana bestämmelser måste alltid på något sätt komma till uttryck i den interna rättsordningen.

Internationella överenskommelser kan innehålla regler om vilka åtgärder som de avtalsslutande staterna skall vidta för att uppfylla sina förpliktelser. Som exempel kan nämnas konventionerna om gemensam växellag och gemensam checklag. Varje avtalsslutande part åtog sig där att i sin interna lagstiftning utan ändring införa lagtexter som hade fogats till överenskommelserna som bilagor. Om en internationell överenskommelse saknar föreskrifter om sättet för fullgörandet av bestämmelserna i överenskommelsen, har de avtalsslutande parterna handlingsfrihet i fråga om det sätt som de vill uppfylla sina åtaganden.

I en del länder blir bestämmelser i en internationell överenskommelse en del av den interna rätten på grund av en allmän föreskrift i grundlag eller enligt erkända rättsgrundsatser. Då fordras inga interna föreskrifter varigenom överenskommelsens bestämmelser införlivas med den interna rättsordningen. Överenskommelsen kan nämligen i dessa fall tillämpas direkt av domstolar och andra myndigheter.

I andra länder, bl.a. Sverige, tillämpas en annan ordning som utgår från att det fordras särskilda internrättsliga föreskrifter för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas av domstolar och andra myndigheter. Om åtagandena i en internationell överenskommelse inte överensstämmer med den interna rätten, måste denna därför ändras eller kompletteras. I det sammanhanget uppkommer frågan om hur denna ändring eller komplettering skall ske, dvs. hur bestämmelserna i överenskommelsen skall införlivas med den interna rätten.

I svensk rätt finns inte några föreskrifter som direkt tar sikte på hur bestämmelserna i en internationell överenskommelse som Sverige tillträder skall införlivas med den svenska rättsordningen. Bestämmelserna i 10 kap. 5 § andra stycket regeringsformen förutsätter dock att en internationell överenskommelse kan införlivas genom att det i lag

föreskrivs att den skall gälla som svensk rätt. Denna metod kallas inkorporation. Om ämnet tillåter det, kan sådana inkorporeringsbestämmelser också förekomma i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter. En inkorporation kan omfatta hela överenskommelsen men kan även begränsas till de bestämmelser i överenskommelsen som skapar rättigheter eller skyldigheter för myndigheter och enskilda.

En annan metod som brukar användas är att omarbета bestämmelserna i överenskommelsen till svensk författningstext och att i samband därmed göra nödvändiga ändringar i gällande föreskrifter på området. Denna metod brukar kallas transformation. Inget hindrar att båda metoderna används. Både inkorporation och transformation kan således användas för att uppfylla åtaganden i en och samma överenskommelse.

En fördel med transformationsmetoden är att bestämmelserna i överenskommelsen överförs till svensk rätt i en form och ett språk som är välbekant och lätt att tillämpa för myndigheter och enskilda. Metoden tar dock lång tid och fordrar mycket arbete. Vidare måste beaktas risken att texten genom omarbetningen får ett innehåll som i sak avviker från innehållet i den motsvarande texten i överenskommelsen.

Inkorporationsmetodens främsta fördel är att lagstiftningsproceduren blir mindre tids- och arbetskrävande. Rättstillämpningen kommer att grundas direkt på en text som också används av myndigheter och enskilda i de andra stater som är bundna av överenskommelsen. Vid tillämpningen blir det därför naturligt att ta hänsyn till den praxis i fråga om tolkningen av överenskommelsen som utbildas i de andra staterna. Härigenom underlättas den rättsenhetlighet som åsyftas med överenskommelsen.

Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att det från fall till fall måste avgöras vilken metod som skall användas (KU 1984/85:5 och KU 1984/85:4y).

Propositionen

I propositionen föreslås att EES-avtalets huvudbestämmelser införlivas i svensk rätt genom inkorporering. Detta sker i en lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES), i det följande kallad EES-lagen.

Som skäl anförts i huvudsak följande.

Kärnan i EES-avtalets huvuddel utgörs av dels allmänna bestämmelser om i första hand de fyra friheterna och de angränsande områdena, dels bestämmelser i avtalets inledning som är av övergripande betydelse för tillämpningen av de allmänna reglerna. Dessa grundläggande regler måste enligt propositionen införlivas med svensk rätt. Vissa andra bestämmelser, t.ex. slutbestämmelserna, berör däremot endast de fördragslutande staternas inbördes rättigheter och skyldigheter. I propositionen anförts att dessa bestämmelser därför inte nödvändigtvis behöver införlivas.

Ett grundläggande mål för förhandlingen om EES-avtalet har enligt propositionen varit att åstadkomma en ordning som möjliggör en enhetlig tolkning och tillämpning av de gemensamma EES-bestämmelserna. I propositionen anförts att Sverige knappast torde kunna leva upp till dessa åtaganden, om avtalets huvuddel transformeras till svensk rätt på sedvanligt sätt med avseende på lagstiftningsteknik, systematik och språkbruk. Till nackdelarna med inkorporering hör enligt propositionen naturligtvis att lagtexten inte alltid blir så klar och tydlig som den kan bli vid transformation. Det gäller inte minst i fråga om systematiken. Många formuleringar i avtalet anges emellertid utgöra resultatet av kompromisser mellan olika ståndpunkter, och med en annorlunda, mer preciserad formulering i den svenska lagen än i avtalet skulle man enligt propositionen löpa risken att lagtexten avviker från avtalets framförhandlade innehåll. I propositionen sägs att redan det nu anförda talar för att avtalets huvuddel inkorporeras med svensk rätt, dvs. att avtalets huvudbestämmelser förklaras gälla som lag här. Som ytterligare argument anförts den nordiska rättslikheten. De övriga tre nordiska EFTA-staterna anges nämligen komma att införliva EES-avtalets huvudbestämmelser genom inkorporering.

I propositionen diskuteras vidare frågan om samtliga artiklar skall inkorporeras eller om de delar som inte behöver införlivas med svensk rätt, exempelvis slutbestämmelserna, som riktar sig till medlemsstaterna, bör uteslutas. Några remissinstanser har berört denna fråga och ifrågasatt lämpligheten av att inkorporera vissa enskilda bestämmelser. I propositionen anförts att det naturligtvis vore mest korrekt att inte inkorporera sådant som inte har en naturlig plats i svensk rätt. En selektiv inkorporering anges emellertid kräva en noggrann genomgång artikel för artikel som inte framstår som särskilt angelägen. Strikt tillämpad skulle en sådan teknik enligt propositionen kräva att ett stycke i en artikel inkorporeras medan ett annat stycke inte inkorporeras. Lagstiftningen skulle därigenom bli mycket splittrad och svåröverskådlig.

I propositionen anförts att det visserligen kan synas som om vissa av huvudavtalets bestämmelser lämpar sig mindre väl för inkorporering därför att de exempelvis rör institutionella frågor som inte på något sätt kan sägas kräva författningsform. Vidare anförts att det emellertid inte finns några avgörande nackdelar med att inkorporera även sådana bestämmelser. Att lagbegreppet på detta sätt vidgas framstår enligt propositionen inte heller som något avgörande hinder mot att inkorporera bestämmelserna.

Till EES-avtalet hör 49 protokoll. I propositionen föreslås att vissa av dem införlivas med svensk rätt genom inkorporering i EES-lagen. I propositionen anges de principer som ligger till grund för förslaget. De protokoll som innehåller bestämmelser som är materiellt viktiga för enskilda måste införlivas med svensk rätt. Protokoll som enbart innehåller bestämmelser som över huvud taget inte berör Sverige utan enbart förhållanden mellan andra avtalsslutande parter bör däremot inte införlivas. En del protokoll anges dock på något sätt ha direkt betydelse för Sverige. Enligt propositionen är därmed inte givet att de

också måste införlivas, utan frågan får bedömas från fall till fall. Därvid bör beaktas att ett protokoll med bestämmelser som i förstone synes enbart rikta sig till de avtalsslutande parterna som sådana, i framtiden kan ges direkt betydelse även för enskilda och myndigheter. De protokoll som enbart innehåller uppmaningar till de avtalsslutande parterna att agera på ett visst sätt bör emellertid enligt propositionen inte införlivas. I propositionen anförs vidare att andra frågor i sammanhanget är huruvida protokollen bör införlivas genom EES-lagen eller i annan författning eller om någon annan lagstiftningsåtgärd fordras till följd av de internationella åtagandena.

Till EES-avtalet hör 22 bilagor i vilka hänvisningar görs till de delar av EG:s sekundära regelverk som är relevanta för EES. Det gäller ca 1 500 EG-rättsakter (direktiv, förordningar och beslut) som har anpassats för EES-ändamål och som har beslutats före den 31 juli 1991.

Artikel 7 i EES-avtalet föreskriver hur de regler som motsvarar EG:s sekundärrätt skall införlivas. De delar som motsvarar EG-förordningar skall som sådana göras till en del av den nationella rättsordningen. När det gäller de delar som motsvarar EG-direktiv lämnas det däremot öppet åt de avtalsslutande parterna att själva välja form och metod för införlivandet i den egna rättsordningen. Detsamma gäller beslut, även om någon föreskrift härom inte ges i avtalet.

Enligt propositionen innebär detta för vår del att motsvarigheter till EG-direktiv skall transformeras till svenska regler, medan motsvarigheter till EG-förordningar skall införlivas genom inkorporering. I propositionen anförs att detta i bägge fallen bör ske på den konstitutionella nivå som de materiella reglernas innehåll kräver. Det anges att åtskilliga av dessa regler ligger på myndighetsnivå och att de således bör införlivas genom myndighetsföreskrifter. Enligt propositionen bör de avtalsbestämmelser som tas upp i bilagorna till EES-avtalet och de i bilagorna refererade bindande rättsakterna införlivas med svensk rätt genom författningar på resp. sakområde och inte genom EES-lagen.

Från denna princip om separat införlivande görs dock en avvikelse beträffande vissa delar i den konkurrensrättsliga bilagan. I propositionen föreslås att några av rättsakterna i den bilagan och de anpassningsbestämmelser som är avsedda för dem införlivas genom EES-lagen.

I propositionen föreslås vidare att huvudbestämmelserna i övervakningsavtalet och fyra av de protokoll som hör till avtalet inkorporeras genom EES-lagen.

När det gäller kommittéavtalet görs i propositionen den bedömningen att bestämmelserna inte bör införlivas med svensk rätt utom såvitt avser ett av protokollen (protokoll 1). Det protokollet föreslås bli inkorporerat genom EES-lagen.

Parlamentarikeravtalet reglerar samverkan mellan parlamentariker-na på EFTA-sidan i EES-samarbetet. Frågan om val av svenska ledamöter till denna kommitté kan enligt propositionen behöva regleras i riksdagsordningen. I propositionen anförs att det ankommer på riksdagen att utforma dessa regler.

Frågor som gäller avtalens införlivande med svensk rätt tas upp i två motioner. I motion E10 yrkande 7 av Lars Werner m.fl. (v) anförs sålunda att det entydigt måste visas hur ett antagande av propositionen och den praktiska tillämpningen av EES-lagen går att förena med regeringsformens portalparagraf som säger att all offentlig makt utgår från folket (1 kap. 1 §).

Enligt motion E9 yrkande 1 av Hans Göran Franck (s) bör vid inkorporeringen av EES-avtalet undantag göras beträffande bestämmelser av betydelse för rättssäkerheten. Som exempel på bestämmelser som bör undantas anger motionären regler om konkurrens, sekretess, miljövärn, miljökrav och stödåtgärder till offentlig verksamhet.

När det gäller utseende av svenska ledamöter till en kommitté med ledamöter från EFTA-staternas parlament pekar två motioner på jämställdhetsaspekten. Enligt motion E7 yrkande 3 av Mats Hellström m.fl. (s) bör kravet på jämställdhet tillgodoses bl.a. vid urvalet av representanter i olika kommittéer. I motion E10 yrkande 5 av Lars Werner m.fl. (v) förespråkas kvotering så att kvinnornas andel utgör 40 % i bl.a. parlamentariska EES-organ.

Som konstitutionsutskottet redan inledningsvis har anfört tar utskottet i sitt yttrande endast upp frågor inom sitt kompetensområde. Den i detta avsnitt aktuella frågan om på vilket sätt avtalen skall införlivas med svensk rätt är av betydelsefull konstitutionell och författningsteknisk natur.

EES-avtalet innebär för svensk del en anpassning av svensk rätt till EG:s rättssystem. Som lagrådet har anfört innebär denna anpassning en så genomgripande förändring av vår rättsordning att avtalet i belysning även av övervaknings- och kommittéavtalen, i sakligt hänseende kan betecknas som unikt. När det gäller frågan om anpassningen går att förena med bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen vill utskottet först erinra om att riksdagen skall ta ställning till om EES-avtalet skall godkännas för svenskt vidkommande. Den anpassning av svensk rätt till EG-rätten som blir följden av ett godkännande kommer att ske i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Anpassningen kan därför inte anses stå i strid med 1 kap. 1 § regeringsformen. Motion E10 yrkande 7 avstyrks.

En bärande tanke i EES-avtalet är att åstadkomma en ordning där de gemensamma EES-bestämmelserna tolkas och tillämpas enhetligt. I likhet med regeringen anser utskottet att Sverige knappast torde kunna leva upp till detta åtagande, om avtalets huvuddel transformeras till svensk rätt på sedvanligt sätt. Enligt utskottets mening är det i detta fall av stor vikt att det inte föreligger någon risk att den svenska lagtexten avviker från innehållet i avtalet. Utskottet delar därför regeringens bedömning att inkorporationsmetoden i stället bör väljas.

Som anförs i propositionen finns det bland avtalets huvuddel åtskilliga bestämmelser med ett innehåll som inte har en naturlig plats i svensk lagstiftning. Det gäller främst bestämmelser som inte har betydelse för enskilda eller myndigheter utan gäller de avtalslutande

parternas folkrättsliga förpliktelser. Med hänsyn till EES-avtalets omfattning och EG-rättens karaktär torde det dock vara en vanskelig uppgift att ange vilka bestämmelser som på detta sätt inte heller i framtiden kommer att ha direkt betydelse för rättstillämpningen. Att endast inkorporera vissa artiklar — i några fall delvis — skulle vidare medföra en splittrad och svåröverskådlig reglering på det aktuella området. Utskottet finner det angeläget att regleringen i stället blir så samlad och överskådlig som möjligt. Utskottet tillstyrker därför att EES-avtalets huvudbestämmelser inkorporeras genom EES-lagen. Utskottet avstyrker därmed motion E9 yrkande 1 i denna del.

Utskottet har inga erinringar mot regeringens förslag i fråga om införlivande av protokollen och bilagorna till EES-avtalet. Utskottet har heller inte något att invända mot vad regeringen har föreslagit och anfört när det gäller införlivandet av kommitté- och övervakningsavtalen.

Parlamentarikeravtalet aktualiserar ändringar i riksdagsordningen vad gäller utseendet av svenska ledamöter i kommittén med ledamöter från EFTA-staternas parlament. Konstitutionsutskottet ämnar ta initiativ till sådana ändringar under hösten 1992. Beträffande frågan om jämställdhetsaspekterna hänvisar utskottet till sina uttalanden i granskningsbetänkandet 1991/92:KU30. Utskottet utgår från att jämställdhetsaspekterna beaktas när riksdagen tar ställning till vilka ledamöter som skall utses. Något särskilt uttalande från riksdagens sida i enlighet med vad som begärs i motionerna E7 yrkande 3 och E10 yrkande 5 är enligt utskottets mening inte påkallat. Motionerna avstyrks i dessa delar.

Förslaget att införliva EES-avtalets huvudbestämmelser i svensk lag genom inkorporering innebär att det i svensk lag införs bestämmelser som endast rör Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Förslaget fördes också fram i departementspromemorian och lagrådsremissen, och som framgår av följande tre avsnitt har detta medfört vissa tolkningsproblem.

Frågan huruvida svensk normgivningskompetens överläts

Bakgrund

Riksdagen kan enligt 10 kap. 5 § regeringsformen i begränsad omfattning och med vissa angivna undantag till mellanfolklig organisation överlåta beslutanderätt som avser meddelande av föreskrifter. Ett sådant riksdagsbeslut måste fattas antingen på det sätt som gäller för grundlagsstiftning eller med kvalificerad majoritet.

När samarbete vid sidan om de fyra friheterna sker i form av informationsutbyte mellan offentliga myndigheter, skall enligt artikel 83 i EES-avtalet EFTA-staterna ha samma rättigheter att ta emot och samma skyldigheter att ge information som EG-medlemsstaterna samt vara underkastade de sekretesskrav som skall fastställas av Gemensamma EES-kommittén.

I artikel 97 föreskrivs att varje part äger rätt att ändra i sin interna lagstiftning inom de områden som omfattas av samarbetet. Detta skall ske utan förfång för principen om icke-diskriminering och efter det att övriga parter informerats därom. Som förutsättning gäller vidare att EES-kommittén finner att ändringen inte negativt påverkar avtalets funktion eller att beslutsprocessen i EES fullföljts utan att enighet har kunnat uppnås.

I remissbehandlingen av promemorian har ifrågasatts om ett lagfästande av artiklarna 83 och 97 kan innefatta en överlåtelse till internationellt organ av rätten att besluta föreskrifter, med de konsekvenser som detta kan få i konstitutionellt hänseende. Lagrådet har väckt samma fråga beträffande artikel 97.

Propositionen

I propositionen framhålls att inte någon artikel i EES-avtalet innebär att ett EES-organ ersätter någon av de avtalsslutande parternas organ i fråga om befogenheten att besluta om nationell normgivning på olika nivåer. Detta framgår enligt propositionen bl.a. av ingressen till protokoll 35 till EES-avtalet där det sägs att avtalet inte fordrar att någon normgivningskompetens överläts till EES-institutioner. Artiklarna 83 och 97 innebär enligt propositionen inte — även om de lagfästs i Sverige — att EES-kommittén träder i stället för svenska organ med normgivningskompetens.

I propositionen anförs att de sekretesskrav som enligt artikel 83 skall fastställas av EES-kommittén är att anse som folkrättsligt bindande beslut som såvitt avser svenska myndigheter måste införlivas utifrån den svenska sekretesslagstiftningen.

Vad beträffar artikel 97 anförs i propositionen att artikeln inte har den innebörden att svensk lagstiftning på EES-området i och för sig inte kan ändras eller att ny lagstiftning inte kan beslutas. EES-kommittén kan däremot uttala sig om huruvida den ändrade eller nya lagstiftningen påverkar avtalets funktion. Då kan enligt propositionen givetvis den situationen uppstå att en svensk lagstiftning anses innebära ett åsidosättande av våra folkrättsliga förpliktelser. Enligt propositionen skiljer sig emellertid detta inte från vad som kan bli fallet i fråga om svensk lagstiftnings förhållande till andra folkrättsliga avtal som Sverige har ingått. Slutligen framhålls att artikel 97 inte innefattar vare sig någon normgivningsfunktion för EES-kommittén eller vetorätt för kommittén när det gäller nationella lagstiftningsåtgärder.

Utskottets bedömning

Frågan om överlåtelse av svensk normgivningskompetens tas upp i motion E10 yrkande 8 av Lars Werner m.fl. (v). Där anförs att det klart och entydigt måste visas att den praktiska tillämpningen av artikel 97 är förenlig med 10 kap. 5 § regeringsformen innan beslut fattas med anledning av propositionen.

I motion E9 yrkande 1 av Hans Göran Franck (s) vänder sig motionären mot bestämmelser i EES-avtalet som enligt hans uppfattning ger EES-kommittén vetorätt mot svensk lagstiftning.

Konstitutionsutskottet konstaterar att artiklarna 83 och 97 tillägger EES-kommittén befogenheter att fatta beslut som folkrättsligt binder Sverige på samma sätt som andra folkrättsliga avtal. För att besluten skall få någon verkan som svensk rätt fordras emellertid beslut av svenska normgivningsorgan. I likhet med regeringen anser utskottet således att artiklarna inte ger EES-kommittén någon rätt att meddela föreskrifter som är direkt tillämplbara i Sverige eller någon vetorätt mot lagstiftningsåtgärder här i landet. Utskottet avstyrker motionerna E10 yrkande 8 och E9 yrkande 1 i dessa delar.

Beslut om nya EES-regler

Bakgrund

Huvuddelen av de materiella regler som EES-avtalet omfattar finns i de rättsakter som bilagorna i avtalet hänvisar till. EES-avtalet syftar till att — även framdeles — skapa så enhetliga regler som möjligt inom EES-området. Detta förutsätter att EES-reglerna utvecklas parallellt med nya EG-regler.

I artikel 103 finns bestämmelser om iakttagande av de avtalsslutande parternas olika konstitutionella krav och om att avtalet i vissa fall kan tillämpas provisoriskt i avvaktan på sådan konstitutionell behandling. Bestämmelserna innebär i korthet följande. Ett beslut av EES-kommittén som är bindande för någon av avtalsparterna först efter det att konstitutionella förfaranden slutförts, dvs. efter ratifikation, skall gälla från den dag som anges i beslutet under förutsättning att avtalsparten i fråga då underrättat övriga avtalsparter om att erforderliga konstitutionella förfaranden genomförts. Om sådan underrättelse saknas vid tiden för ikraftträdandet enligt beslutet, skall detta träda i kraft den första dagen i den andra månaden efter det att den sista underrättelsen gjorts. Om det fortfarande sex månader efter EES-kommitténs beslut saknas sådan underrättelse, skall beslutet tillämpas provisoriskt i avvaktan på att de konstitutionella kraven uppfylls, om inte någon av de avtalsslutande parterna anmäler att en sådan provisorisk tillämpning inte kan äga rum.

Några remissinstanser har ifrågasatt om bestämmelsen om provisorisk tillämpning av nya regler utan att konstitutionella krav har uppfyllts är förenlig med regeringsformen.

Propositionen

I propositionen anförs att beslut om nya regler fattas av avtalsparterna i EES-kommittén och att besluten har karaktären av internationella överenskommelser. Vidare anförs att om ett beslut avser ett ämne som skall godkännas av riksdagen, är beslutet givetvis inte bindande förrän

sådant godkännande skett. För svensk del innebär enligt propositionen varje sådant beslut av EES-kommittén en ny internationell överenskommelse, som kan kräva införlivande med svensk rätt.

Ett beslut av EES-kommittén om att nya EES-regler skall träda i kraft en viss dag förutsätter att de nationella konstitutionella kraven då har uppfyllts. Saknas efter sex månader efter EES-kommitténs beslut ratifikation av någon avtalspart, kan beslutet komma att tillämpas provisoriskt i avvaktan på att kraven uppfylls, såvida inte en avtalspart meddelar att en sådan tillämpning inte kan äga rum. Skulle det inträffa att Sverige inte ratificerat avtalet vid ifrågavarande tidpunkt ankommer det enligt propositionen således på regeringen att meddela att någon provisorisk tillämpning inte kan äga rum för svenskt vidkommande. I propositionen anförs att en följd av ett sådant förhållande kan bli att de regler som de tilltänkta ändringarna bygger på suspenderas provisoriskt.

Enligt propositionen kan de svenska bestämmelser som föranletts av reglerna i en aktuell bilagedel innan dessa upphävdes behållas i sådana situationer. Inget hindrar att de fortsätter att tillämpas i Sverige även om detsamma i full utsträckning inte kan krävas av övriga avtalsparter. Skulle en viss del av en bilaga till avtalet bli suspenderad, skall följderna av detta närmare diskuteras i EES-kommittén. Om det därvid skulle visa sig att suspensionen kräver svenska lagstiftningsåtgärder, får dessa enligt propositionen övervägas då. Enligt propositionen är artikelns innehåll inte oförenligt med grundlagen.

Utskottets bedömning

Frågor som har anknytning till beslut om nya EES-regler tas upp i tre motioner.

I motion E9 yrkande 1 av Hans Göran Franck (s) hänvisar motionären till remisskritiken mot att beslut av EES-kommittén om nya regler under vissa förutsättningar enligt artikel 103 skall tillämpas provisoriskt, även om konstitutionella krav inte är uppfyllda.

I motion E7 yrkande 1 av Mats Hellström m.fl. (s) tar motionärerna upp frågan om samråd mellan regeringen och riksdagen när det gäller utformningen av framtida EES-regler. I den mån framtida EES-regler är av sådan karaktär att ett införlivande med svensk rätt fordrar lagstiftning, kommer reglerna enligt motionärerna givetvis att underställas riksdagen. I andra fall kan regeringen eller berörd myndighet fatta beslut. Även om ingen formell skyldighet finns, anser motionärerna att regeringen bör informera och samråda med riksdagen också beträffande sådana ärenden på det sätt som hittills varit vanligt. Motionärerna anför att svensk praxis i kontakterna mellan regeringen och riksdagen bör upprätthållas. Som ytterligare skäl härtill anför de att allmänheten därmed kan få bättre insyn i diskussionen om de frågor som i framtiden kan aktualiseras inom ramen för EES-samarbetet.

I motion E10 yrkande 9 av Lars Werner m.fl. (v) anför motionärerna att svensk normgivningsprocess i hög grad kommer att bli knuten till normgivningen inom EG, om propositionen bifalls. Om riksdagen

i framtiden skall kunna övervaka den svenska processen, måste det enligt motionärerna klargöras hur detta skall ske innan beslut fattas om propositionen. De pekar på att riksdagens revisorer har begärt en utredning i ämnet och anför att en sådan utredning bör ges direktiv att klargöra EES-avtalets inverkan på normgivningsprocessen.

Konstitutionsutskottet får för sin del anföra följande.

Om en internationell överenskommelse förutsätter att lag ändras, upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta, fordras enligt 10 kap. 2 § regeringsformen riksdagens godkännande. Detsamma gäller om överenskommelsen är av större vikt. Som anføres i propositionen har beslut i EES-kommittén om nya EES-regler karaktären av internationella överenskommelser. Om ett beslut avser ett ämne i vilket riksdagen skall besluta, är beslutet således inte bindande förrän riksdagens godkännande föreligger. Någon möjlighet till provisorisk tillämpning av EES-regler i Sverige i avvidan på ett sådant godkännande finns således inte. Som anføres i propositionen ankommer det på regeringen att i förekommande fall utnyttja den möjlighet som öppnas i artikel 103 att anmäla att provisorisk tillämpning inte kan äga rum för svenskt vidkommande. I likhet med regeringen anser utskottet således att innehållet i artikel 103 inte är oförenligt med grundlagen. Utskottet avstyrker motion E9 yrkande 1 i denna del.

I frågan om samråd mellan regeringen och riksdagen när det gäller utformningen av nya EES-regler utgår utskottet från att hittillsvarande praxis kommer att upprätthållas. Även om det inte finns någon formell skyldighet, bör regeringen inför beslut i EES-kommittén om nya EES-regler informera och samråda med riksdagen i den utsträckning och omfattning som hittills har varit vanlig när det gällt förhandlingarna inför EES-avtalet. Någon åtgärd från riksdagens sida med anledning av motion E7 yrkande 1 är därför inte nödvändig.

När nya EES-regler införs genom beslut av EES-kommittén kommer det att ske i form av tillägg till eller ändringar i EES-avtalets protokoll och bilagor. Protokollen och bilagorna utgör en del av det avtal som regeringen nu föreslår att riksdagen skall godkänna. EES-kommitténs beslut blir att betrakta som folkrättsligt bindande åtaganden för avtalsparterna. Om ämnets art tillåter det, kan införlivandet av reglerna med svensk rätt ske genom regeringsförfordningar eller myndighetsföreskrifter. En fråga som uppkommer i detta sammanhang är i vilken utsträckning regeringen kan ingå överenskommelser i EES-kommittén om nya EES-regler av detta slag utan att inhämta riksdagens godkännande. Vad frågan närmast gäller är om riksdagens godkännande av EES-avtalet i sin helhet innebär att varje framtida tillägg till eller ändring i avtalet måste underställas riksdagen, även om detta i det enskilda fallet inte krävs på grund av bestämmelserna i 10 kap. 2 § regeringsformen.

Det nu aktuella avtalet är mycket omfattande och detaljrikt. Ett godkännande av avtalet bör enligt utskottets mening inte medföra att varje enskildhet blir riksdagsbunden. Sådana tillägg och ändringar som ligger utanför tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § regeringsformen

bör således i princip kunna göras utan att riksdagens godkännande inhämtas. Utskottet kan i sammanhanget hänvisa till riksdagens beslut att godkänna konventionen om förenkling av formaliteterna vid handeln med varor (prop. 1986/87:136, SkU 42, rskr. 205). Enligt det beslutet ankommer det på regeringen att ta ställning till de ändringar av konventionen och bilagor till denna som kan behöva vidtas längre fram, om ändringarna inte är av sådan beskaffenhet att frågan bör underställas riksdagen för godkännande (a. prop. s. 7).

Ändringar och tillägg till EES-avtalet kan, även om de faller utanför tillämpningsområdet för 10 kap. 2 § regeringsformen, innefatta nya EES-regler av större principiell betydelse. I sådana fall torde det enligt utskottets mening kunna förutsättas att riksdagen blir informerad om de nya reglerna innan de införlivas med svensk rätt. Det bör överlämnas åt regeringen att bedöma hithörande frågor och att avgöra i vilka former informationen till riksdagen skall lämnas.

I motion E10 yrkande 9 tas frågan om riksdagen och normgivningsprocessen i EG-perspektivet upp. Som nämns i motionen har riksdagens revisorer berört frågor av detta slag i ett nyligen avlämnat förslag till riksdagen (förs. 1991/92:19). Förslaget har hänvisats till konstitutionsutskottet. Något uttalande från riksdagens sida i den fråga som väckts i motionen bör därför inte göras i detta sammanhang. Motionen avstyrks.

Frågan om automatisk giltighet av framtida avtalsändringar

Bakgrund

Vid inkorporering av ett internationellt avtal blir de inkorporerade bestämmelserna gällande som svenska föreskrifter i den lydelse de hade när avtalet träffades. Om avtalet senare ändras, kan ändringen inte automatiskt tillämpas i Sverige. En tillämpning här av ändringar i avtalet kräver att även dessa införlivas av ett behörigt svenskt organ. I 10 kap. 5 § andra stycket regeringsformen föreskrivs ett undantag från denna princip. Enligt den paragrafen får riksdagen, om det i lag föreskrivs att en internationell överenskommelse skall gälla som svensk rätt, föreskriva att också framtida, för riket bindande ändring i överenskommelsen skall gälla här i riket. Beslutet får bara avse framtida ändringar av begränsad omfattning. Vidare måste ett sådant riksdagsbeslut fattas antingen på det sätt som gäller för grundlagsstiftning eller med kvalificerad majoritet. Skälet till denna beslutsordning är enligt förarbetena att inkorporering av framtida ändringar i en internationell överenskommelse innebär ett väsentligt avsteg från den konstitutionella principen att riksdagen skall ha full kontroll över innehållet i den svenska lagstiftningen (prop. 1984/85:61).

Enligt artikel 98 i EES-avtalet kan bilagorna till avtalet och flertalet protokoll vid behov ändras av EES-kommittén i enlighet med vissa angivna artiklar. Lagrådet har med anledning härav ställt frågan om en av EES-kommittén beslutad ändring kan komma att gälla som svensk

lag eller om det dessutom erfordras ett riksdagsbeslut om införlivande av ändringen. Den osäkerhet som enligt lagrådet synes föreligga på denna punkt skulle enligt lagrådets uppfattning kunna undanröjas genom ett avstående från att inkorporera de bestämmelser som tar sikte på ändringar i avtalet.

Propositionen

I propositionen framhålls åter svårigheten att välja ut vilka artiklar som måste inkorporeras och beträffande vilka detta inte skulle vara nödvändigt. Den omständigheten att det i artikel 98 anges att EES-kommittén kan fatta beslut om ändringar av protokoll och bilagor innebär enligt propositionen inget annat än att parterna där kommer samman för att i enighet träffa nya överenskommelser. Vidare anförs att ett folkrättsligt bindande beslut som förutsätter enhällighet kan jämföras med en överenskommelse, eftersom de berörda staterna har frihet att anta eller förkasta förslag till sådana beslut. Att Sverige biträder ett sådant beslut måste enligt propositionen också statsrättsligt sett betraktas som ingående av ett avtal.

I propositionen erinras om att det är regeringen som ingår internationella överenskommelser och att sådan överenskommelse inte får ingås utan riksdagens godkännande, bl.a. om överenskommelsen förutsätter lagändringar. Vidare anförs att EES-kommittén enligt artikel 93.2 i EES-avtalet fattar sina beslut genom överenskommelser och att beslut, som kan vara bindande för en avtalspart först efter uppfyllandet av nationella konstitutionella krav, inte träder i kraft förrän parten anmält att dessa krav uppfyllts. I de fall ett beslut av EES-kommittén rör ett sådant ämne att det enligt svenska regler kräver riksdagens godkännande, skall beslutet enligt propositionen också underställas riksdagen liksom förslag till den lagstiftning som kan erfordras för svensk del. Propositionen innehåller den slutsatsen att det fordras beslut i varje särskilt fall av ett behörigt svenskt organ för att framtida ändringar av EES-reglerna skall bli gällande som svensk rätt.

Utskottets bedömning

Motion E10 yrkande 8 av Lars Werner m.fl. (v) berör även frågan om automatisk giltighet av framtida avtalsändringar. Där anförs att det klart och entydigt måste visas att den praktiska tillämpningen av artikel 98 är förenlig med 10 kap. 5 § regeringsformen innan beslut fattas med anledning av propositionen.

Som anförs i propositionen fordras i varje särskilt fall beslut av ett behörigt svenskt organ för att framtida ändringar av EES-reglerna skall bli gällande som svensk rätt. EES-avtalet innehåller sålunda enligt utskottets mening inte någon bestämmelse som innebär att framtida avtalsändringar får automatisk giltighet i Sverige. Motion E10 yrkande 8 avstyrks följaktligen.

Bakgrund

Lagvalsregeln i förslaget till EES-lag och den diskussion om regeln som förekommit i ärendet berör vissa principer om normgivningsmakten. I det följande lämnas därför först en redogörelse för bestämmelserna om normgivningsmakten i regeringsformen.

I 8 kap. regeringsformen finns en ingående reglering av normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta lagar och andra föreskrifter. Det som utmärker rättsregler är att de är föreskrifter av generell karaktär som är bindande för myndigheter och enskilda. Regleringen i kapitlet går främst ut på att fördela normgivningsmakten mellan riksdagen och regeringen. Riksdagens föreskrifter meddelas genom lag och regeringens föreskrifter genom förordning. En grundsats i kapitlet är att de centrala delarna av normgivningen skall ligga hos riksdagen. Hit hör främst regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, successionsordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och riksdagsordningen (15–17 §§). Till riksdagen hör även den civilrättsliga normgivningen, dvs. föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (2 §). Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande tillhör också riksdagens normgivningsområde (3 §). Detsamma gäller viss normgivning om kommunernas ställning (5 §).

Regeringen har genom 13 § fått en egen normgivningskompetens. Enligt den paragrafen får regeringen nämligen i förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Föreskrifterna får dock inte avse riksdagen eller dess myndigheter.

I kapitlet finns emellertid också bestämmelser som medger avvikelser från denna grundläggande fördelning mellan riksdagens och regeringens normgivningsmakt. Riksdagen kan genom delegering till regeringen överlåta vissa särskilt angivna delar av sin normgivningskompetens på det offentlighetsrättsliga området (7 §). Rätten att besluta om skatt kan dock inte delegeras. Bestämmelserna i kapitlet gör det inte heller möjligt att delegera rätten att meddela civilrättsliga föreskrifter.

Riksdagen kan genom lag uppdra åt riksbanken att meddela föreskrifter inom dess ansvarsområde enligt 9 kap. Efter bemyndigande i lag kan riksdagens myndigheter meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter (14 § andra och tredje styckena).

En principiellt betydelsefull avvikelse från fördelningen av normgivningsmakten är en bestämmelse som innebär att riksdagen har en övergripande kompetens. Behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i visst ämne utgör nämligen inte hinder för riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne (14 § första stycket). Och lag får ej ändras eller upphävas annat än genom lag (17 §) — den formella lagkraftens princip.

Regeringen får delegera sin normgivningskompetens till underordnade myndigheter. Sådan delegering får också ske till riksdagens myndigheter så länge den ej avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

Som framgått av det föregående kan riksdagen bemyndiga regeringen att i vissa särskilt angivna ämnen meddela föreskrifter som annars skall beslutas av riksdagen. Om riksdagen ger regeringen ett sådant bemyndigande, kan riksdagen medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Riksdagen kan alltså inte överlåta denna föreskriftsrätt direkt till förvaltningsmyndighet eller kommun. Delegationen måste gå via regeringen. Regeringen är emellertid inte tvungen att utnyttja möjligheten till delegation (11 §).

Bestämmelserna i kapitlet utgår från att en författning av högre konstitutionell valör har företräde framför en författning av lägre konstitutionell valör. Det innebär att grundlag har företräde framför vanlig lag, att lag har företräde framför regeringsförordning och att regeringsförordning har företräde framför myndighetsföreskrifter. Genom denna hierarkiska princip löses konflikter mellan författningar på olika konstitutionell nivå.

Vid konflikter mellan författningar på samma konstitutionella nivå gäller som regel att en senare meddelad författning tar över en äldre författning. En annan princip är att en författning som reglerar ett speciellt förhållande har företräde framför en författning av allmänna karaktär.

Den omständigheten att en författning grundar sig på ett internationellt avtal innebär inte att den har företräde framför andra författningar. En allmän tolkningsprincip är dock att våra författningar är förenliga med våra internationella åtaganden och att de därför skall tolkas i fördragsvänlig anda, s.k. fördragskonform eller fördragstrogen tolkning.

Till EES-avtalet har fogats ett protokoll om eventuella konflikter mellan införlivade EES-regler och andra författningsbestämmelser (protokoll 35). Protokollet tar sikte på sådana fall, där olika nationella föreskrifter kan tänkas leda till skilda resultat och någon sådan föreskrift utgörs av en införlivad EES-bestämmelse. Protokollet inleds med en ingress med en erinran om att EES-avtalet syftar till att uppnå ett enhetligt EES grundat på gemensamma regler utan att kräva att avtalsparterna överlåter normgivningsmakt till någon EES-institution och att enhetligheten därför måste åstadkommas genom nationella åtgärder. Enligt protokollstexten åtar sig EFTA-länderna att för fall av möjliga konflikter mellan införlivade EES-regler och andra författningsbestämmelser — om nödvändigt — införa en författningsbestämmelse av innebörd att EES-regler skall ta över i sådana fall.

Enligt propositionen har Schweiz och Österrike förklarat att internationella avtal redan intar en överordnad ställning i förhållande till dessa länders vanliga lagstiftning. Den ordning som gäller i dessa

länder innebär, enligt vad som anmärks i propositionen, att internationella avtal blir nationellt tillämpliga där i och med att avtalen träder i kraft.

1992/93:KU1y

Propositionen

I propositionen föreslås att det i EES-lagen under rubriken Lagval införs en bestämmelse av innebörd att föreskrifter i EES-lagen eller annan lag, som har meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet, skall tillämpas utan hinder av vad som annars föreskrivs i lag. Motsvarande föreslås gälla också i förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag.

Som skäl för förslaget anförs till en början att den självklara utgångspunkten naturligtvis är att Sverige skall följa sina folkrättsliga åtaganden. Samtidigt med att EES-avtalet tillträds måste enligt propositionen därför gällande lag vid behov korrigeras för att stå i överensstämmelse med de avtalade reglerna. I propositionen erinras om att föreskrifter som grundas på internationella avtal inte intar någon särskild ställning. Eftersom EES — till skillnad från EG — inte bygger på någon överlåtelse av normgivningsmakt, kan det enligt propositionen inte heller förväntas att en utveckling i rättspraxis skulle komma att ge EES-reglerna en hierarkisk ställning motsvarande EG-rättens i EG:s medlemsländer. Enligt propositionen fordras därför att en författningsbestämmelse om lagval införs för att Sverige skall leva upp till åtagandet i protokoll 35.

I propositionen anförs att en lagvalsregel inte är någon principiell nyhet. Som exempel anges 1 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Vad som i den lagen föreskrivs i fråga om immunitet och privilegier skall enligt paragrafen gälla utan hinder av bestämmelser i andra författningar.

Den nu aktuella lagvalsregeln skapar enligt propositionen inte någon ny konstitutionell nivå för EES-reglerna utan innebär i stället att regler som avviker från vad som skall gälla i EES inte tillämpas på sådana förhållanden som EES-avtalet reglerar. I propositionen understryks att regeln inte innebär någon formell begränsning av riksdagens, regeringens eller föreskrivande myndigheters normgivningskompetens.

I propositionen berörs den remisskritik som riktats mot det förslag till lagvalsregel som lades fram i departementspromemorian och de erinringar som lagrådet haft mot bestämmelsen i det förslag som remitterades till lagrådet. Det skall här anmärkas att bestämmelsen i propositionens lagförslag har getts en annorlunda utformning i syfte att tillmötesgå kritiken och erinringarna.

Om en införlivad EES-regel skulle strida mot en grundlagsregel, kommer grundlagsregeln att ta över. Vissa remissinstanser har efterlyst ett klarläggande av detta förhållande. I propositionen anförs att det borde vara så självklart att en regel i vanlig lag inte kan ta över grundlag att det egentligen inte skulle behöva utsägas.

I detta sammanhang har lagrådet berört frågan om lagvalsregelns tillämpningsområde och konstaterat att den synes kunna användas

endast när lagregel står mot lagregel, regeringsförordning mot regeringsförordning eller om myndighetsföreskrifter sinsemellan är oförenliga. I övriga fall framstår lagvalsregeln (sådan den utformats i lagrådsremissen) enligt lagrådet som antingen obehövlig eller stridande mot regeringsformens normgivningssystem. Om en lagvalsregel anses nödvändig, bör den enligt lagrådets uppfattning formuleras om, så att dess grundlagsbetingade begränsningar kommer till direkt uttryck i lagtexten. I propositionen biträds lagrådets uppfattning att lagvalsregeln inte har några effekter mellan regler på olika konstitutionella nivåer utan att valet av tillämplig regel där styrs av normhierarkins principer. En lagvalsregel är emellertid enligt propositionen nödvändig för att Sverige skall kunna sägas ha uppfyllt sina förpliktelser enligt protokoll 35 till EES-avtalet. I propositionen anförts att lagrådets synpunkter borde kunna tillgodoses i betydande utsträckning genom att lagvalsregelns tillämpningsområde anges till i första hand konflikter mellan regler i lag. Enligt propositionen bör i regeln vidare anges att konflikter mellan två regeringsförordningar eller mellan myndighetsföreskrifter skall lösas enligt samma princip.

En remissinstans har förordat att lagvalsregeln begränsas till att gälla EES-lagen och att man i varje författning som meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet inför en motsvarande regel för den författningen. I propositionen uttalas förståelse för att man på det sättet skulle vinna i tydlighet om vilka regler som skall tillämpas. Enligt propositionen är det dock värdefullt att en gång för alla slå fast principen om att EES-reglerna skall tillämpas vid normkonflikter.

I propositionen återges ett uttalande i promemorian enligt vilket lagvalsregeln skulle ha verkningar också mellan de olika konstitutionella nivåerna. Genom lagvalsregeln i EES-lagen skulle riksdagen enligt vad som sades i promemorian ha förklarat att en senare tillkommen lag skulle stå tillbaka för EES-regler i en äldre författning, om inget annat sades i lagen. På motsvarande sätt skulle äldre myndighetsföreskrifter med EES-regler tillämpas framför yngre regeringsföreskrifter, om det inte i regeringens förordning angavs att så inte skulle vara fallet. Några remissinstanser har ifrågasatt det konstitutionellt riktiga i detta resonemang och pekat på att behörighet för regeringen att besluta föreskrifter i ett visst ämne inte hindrar riksdagen från att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne. Den lag som riksdagen beslutar skulle i ett sådant fall göra en regeringsföreskrift verkningslös även om regeringens föreskrift grundas på EES-avtalet.

I propositionen biträds uppfattningen att principen om riksdagens suveränitet som lagstiftare gör att regler i lag som huvudregel sätter alla andra föreskrifter ur spel. Om riksdagen lagstiftar på ett område, där regeringen med stöd av ett bemyndigande i lag eller med utnyttjande av sin direkt på regeringsformen grundade normgivningskompetens redan har meddelat föreskrifter i förordning, tar lagen alltså i princip över. Om det i ett sådant fall skulle uppkomma konflikter mellan en lag och EES-regler i förordningsform, torde dessa enligt propositionen i flertalet fall kunna lösas genom fördragskonform tolkning. Det måste

nämligen, om inget annat framgår av lagstiftningsärendet, kunna förutsättas att riksdagen inte avsett att bryta mot Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet. I detta sammanhang hänvisar propositionen till ett uttalande av konstitutionsutskottet i ett granskningsärende under riksmötet 1989/90. Enligt uttalandet är det en grundläggande princip att regeringen och myndigheter skall känna till förekomsten av och innehållet i såväl de regler de har att tillämpa som de konventioner och andra internationella åtaganden som har betydelse för handläggningen.

Flera remissinstanser har vänt sig mot termen lagval och har i stället förordat beteckningen företräde. De har pekat på att termen lagval används inom den internationella privaträtten som beteckning för valet mellan olika rättsordningar. I propositionen påpekas att det i detta fall rör sig om val mellan svenska regler. Eftersom lagvalsregeln behandlar valet mellan regler, som befinner sig på samma konstitutionella nivå, är begreppet företräde enligt propositionen inte heller helt rättvisande.

Utskottets bedömning

Lagvalsregeln behandlas i fyra motioner.

I motion E10 yrkande 6 av Lars Werner m.fl. (v) konstaterar motionärerna att regeringen har tagit intryck av lagrådets kritik när det gäller utformningen av lagvalsregeln. Motionärerna menar dock att det kan diskuteras om inte utformningen av propositionens förslag strider mot regeringsformens anda.

I motion E6 yrkande 1 av Sten Söderberg (-) anför betänkligheter mot termen lagval såvitt gäller valet mellan olika rättsregler i svensk rätt. Denna term är enligt motionären inarbetad och vedertagen inom den internationella privaträtten och används där för att beteckna valet mellan olika rättsordningar.

I motion E9 yrkande 1 av Hans Göran Franck (s) förklarar motionären att han i likhet med lagrådet anser att lagvalsregeln bör utgå ur lagförslaget.

Under övergångstiden fram till fullt EG-medlemskap bör enligt motion E3 av Björn von der Esch (m) så långt möjligt garantier skapas mot sådana straffsanktioner samt utdragna och kostsamma rättegångar som har sin grund i bristande överensstämmelse mellan EES-regler och våra grundlagar. Motionären menar att sådana garantier skulle kunna uppnås genom att i EES-lagen tas in en bestämmelse av innebörd att den som handlat i överensstämmelse med EES-avtalets bestämmelser och därvid brutit mot svensk lagstiftning ej skall kunna straffas på denna grund.

Konstitutionsutskottet konstaterar att EFTA-länderna enligt protokoll 35 till EES-avtalet åtar sig att för fall av möjliga konflikter mellan införlivade regler och andra författningsbestämmelser — om nödvändigt — införa en författningsbestämmelse av innebörd att EES-regler skall ta över i sådana fall. I länder där internationella avtal redan intar en överordnad ställning i förhållande till den interna lagstiftningen är en sådan författningsbestämmelse inte nödvändig. I Sverige gäller emel-

lertid en annan ordning. Som anförts i det föregående innebär hos oss den omständigheten att en författning grundar sig på ett internationellt avtal inte att den har företrädare framför andra författningar. Utskottet delar därför regeringens bedömning att det är nödvändigt att i lag införa en bestämmelse av det slag som nämns i protokoll 35. Självfallet kan en sådan lagbestämmelse inte ändra på de principer som ligger till grund för bestämmelserna om normgivningsmakten i regeringsformen. Enligt utskottets mening kommer detta numera till uttryck i den lagvalsregel som föreslås i propositionen. Utskottet har således inte någon erinran mot förslaget till lagvalsregel. Med det anförda avstyrker utskottet de motioner där lagvalsregeln har ifrågasatts.

Lagvalsregeln syftar till att förhindra osäkerhet om vad som skall gälla då en bestämmelse i svensk rätt som grundar sig på EES-avtalet kommer i konflikt med en annan bestämmelse i svensk rätt på samma konstitutionella nivå. Utskottet kan därför inte finna något behov av någon särskild straffrihetsbestämmelse i EES-lagen. Yrkandet härom i motion E3 avstyrks.

Utskottet har ingen erinran mot beteckningen lagval och avstyrker därför vad som yrkas härom i motion E6 yrkande 1.

Vissa publiceringsfrågor

Bakgrund

Föreskrifter som har meddelats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet får genom den föreslagna lagvalsregeln en särställning i förhållande till andra föreskrifter på samma konstitutionella nivå. Det är därför viktigt att veta vilka bestämmelser som är grundade på EES-avtalet och vilka som inte är det. I en författning varigenom en internationell överenskommelse inkorporerats kommer den bakomliggande EES-rättsakten att finnas med som bilaga. I sådan fall uppkommer normalt inga problem när det gäller att avgöra om författningen är grundad på EES-avtalet. Annorlunda förhåller det sig med transformeringsförfattningar. Sådana kommer att bli aktuella främst när det gäller motsvarigheter till EG-direktiv. Lagrådet har för dessa fall ansett att det helst direkt av författningstexten bör framgå att en författningsbestämmelse har föranletts av EES-avtalet. Lagrådet har förordat att denna ordning tillämpas i största möjliga utsträckning. Att — såsom förordades i lagrådsremissen — tillerkänna notapparaten till en författning den avsedda rollen vid företrädesprövningen framstår enligt lagrådet inte som god lagstiftningsteknik. Notapparaten är ju en informationskälla som normgivaren saknar inflytande över. Lagrådet har dock inte motsatt sig att tekniken med notsystem används i de fall en annan lösning ter sig alltför komplicerad.

I propositionen delas lagrådets synpunkter i stort. I fall då det är möjligt och lämpligt bör man enligt propositionen sträva efter att låta sambandet med EG-rätten komma till uttryck redan i författningstexten. Detta bör dock inte hindra att man behåller och i viss mån bygger vidare på det system med noter som utgivaren av svensk författningssamling sedan länge tillämpar. Om det är en lag som transformerar ett direktiv får man enligt propositionen redan med det nu tillämpade notsystemet en hänvisning till förarbetena och därifrån vidare till EG-rätten. I fråga om regeringsförfordningar anføres att man genom en not kan hänvisa direkt till exempelvis det ställe i EGT (Official Journal) där direktivet finns publicerat på EG-språken. I propositionen anføres att myndigheterna i sitt arbete med att införliva EES-regler på myndighetsnivå också bör kunna använda ett notsystem med hänvisning till EGT.

Utskottets bedömning

Enligt lagrådets uppfattning bör det i största möjliga utsträckning direkt av författningstexten framgå att en författningsbestämmelse har föranletts av EES-avtalet. Lagrådet har emellertid inte motsatt sig att tekniken med notsystem används i de fall en annan lösning ter sig allför komplicerad. Konstitutionsutskottet har förståelse för lagrådets synpunkter. Det bör ankomma på regeringen att närmare överväga hur författningarna bör utformas i nu berört hänseende. Det nu sagda hindrar givetvis inte att systemet med noter behålls och utvecklas på det sätt som anføres i propositionen.

Kommunala stödåtgärder

Bakgrund

Av 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900) framgår att individuellt inriktat stöd från kommuner och landsting till enskilda näringsidkare bara får lämnas, om det finns synnerliga skäl för det.

Enligt artikel 61 i EES-avtalet är — om inte annat föreskrivs i avtalet — stöd som ges av EG:s medlemsstater och EFTA-stater eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med avtalet i den utsträckning det påverkar handeln mellan de avtalsslutande parterna.

I artikeln räknas särskilt upp fall då stöd är eller kan anses förenligt med avtalet. Som förenligt med avtalet kan sålunda anses stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. Som förenligt med avtalet kan vidare anses stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. Det kan anmärkas att de avtalsslutande

parterna i en gemensam deklaration i anslutning till EES-avtalet har uttalat att låg befolkningstäthet är ett kriterium som skall vägas in när förutsättningarna för stödgivning enligt avtalet skall prövas.

Artikel 61 motsvarar artikel 92 i Romfördraget. Genom artikel 6 i EES-avtalet är Sverige förpliktat att tolka sådana bestämmelser i avtalet som är identiska med motsvarande artiklar i Romfördraget i enlighet med relevanta avgöranden av EG-domstolen som meddelats före undertecknandet av EES-avtalet.

Propositionen

I propositionen anförs att i flera för detta sammanhang relevanta avgöranden från EG-domstolen har slagits fast att alla former för offentligt stöd från såväl statliga som regionala och lokala organ omfattas av reglerna i artikeln. Mot bakgrund härav måste enligt propositionen även stödåtgärder från kommuner och landsting anses omfattade av bestämmelserna i artikel 61.

I propositionen föreslås att det i EES-lagen tas in ytterligare bestämmelser som gäller offentliga stödåtgärder.

I 6 § föreskrivs sålunda en viss begränsning av svenska myndigheters prövningsrätt av offentligt stöd. Begränsningen innebär att svenska myndigheter endast om särskilda skäl föreligger får pröva tillåtligheten av offentliga stödåtgärder, som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har anmält till EFTA:s övervakningsmyndighet, innan ett lagakraftvunnet beslut av övervakningsmyndigheten eller EFTA-domstolen föreligger i saken.

Enligt 7 § är kommuner och landsting skyldiga att lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av övervakningsmyndigheten.

En särskild bestämmelse om upphävande av kommunala beslut föreslås införd genom 8 §. Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att upphäva sådana stödåtgärder som har beslutats av kommuner och landsting och som övervakningsmyndigheten, genom beslut som vunnit laga kraft, eller EFTA-domstolen funnit strida mot artikel 61. Bestämmelsen i 8 § skall inte tillämpas, om en svensk myndighet har funnit att kommunens eller landstingets beslut är förenligt med artikel 61, eller om denna fråga alltjämt är föremål för sådan prövning.

I fråga om rättelse av verkställighet när ett beslut har upphävts skall regeln i 10 kap. 15 § kommunallagen gälla. Denna regel tar sikte på beslut som redan har verkställts. Om beslutet har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

I propositionen anförs att bestämmelsen i 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen innebär att kommunernas och landstingens kompetens att utge individuellt inriktat stöd till näringsidkare är mycket begränsad. Man kan därför enligt propositionen också allmänt utgå från att kommunala stödåtgärder som strider mot artikel 61 under alla

förhållanden blir sällsynt förekommande. Det anförs att det emellertid inte kan uteslutas att en sådan situation ändå skulle kunna uppstå. Mot den bakgrunden bör det enligt propositionen tillskapas en möjlighet för regeringen att upphäva beslut om stödåtgärder av kommuner och landsting som övervakningsmyndigheten funnit strida mot artikel 61.

Propositionen tar upp den remisskritik som riktats mot förslaget och som går ut på att förslaget innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I propositionen framhålls att denna självstyrelse aldrig kan vara total. Vidare hänvisas till ett uttalande i förarbetena till regeringsformen. Där underströks att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Enligt propositionen kan termen kommunal självstyrelse anses ge uttryck för principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt. I propositionen görs också en hänvisning till förarbetena till kommunallagen. Enligt dem ger regeringsformen stöd för att riksdagen genom lag bestämmer grunderna för kommunernas och landstingens organisation och arbetsformer.

I propositionen anförs att det är riksdagen som genom lag bestämmer kommunernas och landstingens åligganden och att graden av självstyrelse följaktligen ytterst avgörs av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn. I likhet med vad lagrådet i ett tidigare ärende uttalat i fråga om inskränkningar i den kommunala beskattningsrätten framförs i propositionen uppfattningen att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen bl.a. får bedömas med hänsyn till arten och omfattningen av inskränkningarna och att gränsdragningen inom vissa ramar snarare är en politisk än en rättslig fråga. Mot bakgrund av det anförda kan enligt propositionen den föreslagna ordningen för upphävande av beslut om stödåtgärder, som befunnits stå i strid med våra folkrättsliga åtaganden och med svensk lag, inte anses utgöra en oacceptabel inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Utskottets bedömning

Två motioner behandlar propositionens förslag i fråga om kommunala stödåtgärder. I motion E1 av Birgitta Hambraeus (c) anförs sålunda att den föreslagna begränsningen av möjligheten till kommunala stödåtgärder är ett mycket allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Motionären menar att svenska kommuner inte är jämförbara med lokala enheter i EG-länderna. Kommunerna är juridiska personer, och den grundlagsfästa kommunala beskattningsrätten finns motionären veterligt ingen annanstans. Enligt motionären är det alltså tydligt att kommunala stöd inte är statliga. Motionären anser därför att lagregler om upplysningskyldighet för kommunerna och rätt för regeringen att upphäva kommunala beslut inte bör införas. Liknande uppfattningar förs fram i motion E10 yrkande 11 av Lars Werner m.fl. (v).

Konstitutionsutskottet konstaterar att åtagandena enligt EES-avtalet innebär att avtalets bestämmelser om offentliga stödåtgärder även omfattar sådant stöd som lämnas av kommuner och landsting. Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 8 § första stycket kommunallagen genomföra åtgärder för att främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Enligt kommunallagsparagrafens andra stycke får individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare dock bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Kommunernas och landstingens möjligheter att lämna stöd som avses i artikel 61 i EES-avtalet är således kraftigt begränsade redan genom kommunallagen. Mot bakgrund härav bör man kunna utgå från att kommunala stödåtgärder som strider mot artikel 61 blir sällsynt förekommande. Som anförs i propositionen kan det emellertid inte uteslutas att en sådan situation ändå kan komma att uppstå.

Att det i lag föreskrivs begränsningar av kommunernas och landstingens möjligheter att lämna sådant stöd som avses i artikel 61 är enligt utskottets mening godtagbart från konstitutionella utgångspunkter. Som nämnts finns redan en sådan föreskrift i kommunallagen. Rätten att få lagligheten av ett beslut om stödåtgärder prövad är dock enligt kommunallagen förbehållen medlem i kommunen eller landstinget. Inom en viss klagotid har medlemmen rätt att överklaga beslutet hos kammarrätten, som kan upphäva beslutet. Genom förslaget i propositionen införs vid sidan av laglighetsprövningen enligt kommunallagen en ny ordning när det gäller ingripande mot kommuners och landstings beslut om stödåtgärder. Under vissa speciella förutsättningar skall regeringen nämligen kunna upphäva sådana beslut. Förslaget är inte helt invändningsfritt eftersom det innebär en ny form av statlig uppsikt över kommuner och landsting. Utskottet gör emellertid bedömningen att de föreslagna föreskrifterna torde vara erforderliga för att Sverige skall kunna uppfylla sina förpliktelser enligt EES-avtalet.

Regeringens förslag innebär att samma regler gäller i fråga om rättelse av verkställighet som vid laglighetsprövningen enligt kommunallagen. För det fall ett beslut upphävs som redan är verkställt innebär lagförslaget nämligen att det organ som fattat beslutet skall se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt. Skulle återbetalning av ett kommunalt stöd aktualiseras får som anförs i propositionen denna fråga lösas inom ramen för en sedvanlig tillämpning av offentligrättsliga och civilrättsliga regler.

Sammanfattningsvis har utskottet ingen erinran mot propositionen i denna del. Utskottet avstyrker motionerna E1 och E10 yrkande 11.

Propositionen

I propositionen (bil. 2) nämns att ändringar kan behöva göras i sekretesslagen (1980:100) med anledning av EES-avtalet och att en undersökning av på vilka områden så är fallet för närvarande pågår inom regeringskansliet. När denna undersökning är klar har justitiedepartementet enligt propositionen för avsikt att lägga fram erforderliga förslag i en departementspromemoria.

Utskottets bedömning

Frågan om offentlighet och sekretess berörs i motion E10 av Lars Werner m.fl. (v). Motionärerna anför sålunda att det är synnerligen olyckligt att de sekretessfrågor som kan föranledas av EES-avtalet inte tas upp i propositionen. De menar att riksdagen innan propositionen antas måste ges rimliga möjligheter att bedöma vilken inverkan EES-avtalet har på tillämpningen av offentlighetsprincipen (yrkande 12). Motionärerna anför vidare att frågan om vad avtalet skulle kunna innebära för meddelarskyddet helt förbigås i propositionen. Enligt motionärerna hade det varit värdefullt med en analys av vilka krav som skulle kunna komma att ställas på genombrott av reglerna i svensk rätt om meddelarskydd för att göra genomslaget för sekretessregler i EES-rätten mer effektivt. Motionärerna anser att en sådan analys bör göras innan beslut om propositionen fattas (yrkande 13).

Konstitutionsutskottet vill erinra om att frågan om ändringar i sekretesslagen med anledning av EES-avtalet är föremål för beredning i justitiedepartementet. Huruvida det i Sverige grundlagsfästa meddelarskyddet kommer att beröras torde komma att analyseras i det sammanhanget. Utskottet anser att detta arbete inte bör föregripas genom något uttalande nu från riksdagens sida. Utskottet avstyrker motion E10 yrkande 13.

Regler om reklam i TV som riktar sig till barn

Bakgrund

Enligt artikel 11 i EES-avtalet skall kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna. Artikeln motsvarar artikel 30 i Romfördraget. I artikel 13 i EES-avtalet, som motsvarar artikel 36 i Romfördraget, finns vissa undantag från artikel 11.

Enligt 11 § första stycket radiolagen (1966:755) får reklam som sänds under annonstid i televisionen inte syfta till att fånga uppmärksamheten hos barn under 12 år. Bestämmelsen motiveras av TV-mediets stora genomslagskraft (prop. 1990/91:149). Av samma skäl finns en liknande regel i 11 § första stycket lagen (1991:2027) om kabelsändningar till allmänheten (prop. 1991/92:53).

Två europeiska överenskommelser berör Sverige när det gäller mottagning av utländska TV-sändningar i Sverige och sändningar av TV-program från Sverige till andra länder. Det gäller dels, genom EES-avtalet, EG-direktivet om samordning av vissa bestämmelser om televisionssändningar som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar, dels Europarådets konvention om gränsöverskridande television.

Radiolagsutredningen har i delbetänkandet (SOU 1992:31) Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program lagt fram förslag till lagstiftning som bygger på EG-direktivet och Europarådskonventionen. I 21 § första stycket i utredningens förslag till lag om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten finns samma bestämmelse om förbud mot reklam i TV, som riktar sig till barn, som i 11 § första stycket radiolagen.

Marknadsföringsutredningen har i delbetänkandet (SOU 1992:49) EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen gjort bedömningen att förbudet i 11 § första stycket radiolagen sannolikt inte låter sig försvaras vid en prövning utifrån Sveriges skyldigheter enligt EES-avtalet. Utredningen har därvid pekat på innehållet i artiklarna 11 och 13 i avtalet. Utredningen har därför föreslagit att detta förbud och det motsvarande förbudet i lagen om kabelsändningar till allmänheten upphävs.

Propositionen

I propositionen (bil. 10) anförs att radiolagsutredningens betänkande skall remissbehandlas och att avsikten är att en proposition i ämnet skall beslutas under hösten 1992. Enligt vad som vidare anförs (bil. 12) beräknas marknadsföringsutredningens förslag efter remissbehandling leda till en lagrådsremiss och proposition under hösten 1992.

Utskottets bedömning

I motion E10 yrkande 31 av Lars Werner m.fl. (v) tar motionärerna upp frågan om regler om reklam i TV som riktar sig till barn. Motionärerna anför att åldergränsen syftar till att skydda en lättpåverkad och sårbar målgrupp mot TV-reklam. Motionärerna erinrar om marknadsföringsutredningens förslag att radiolagens förbud mot TV-reklam som riktar sig mot barn under tolv år slopas. Ett argument för att slopa detta förbud, förutom det rent kommersiella intresset, skulle vara att EES-avtalet hindrar Sverige från att ha kvar ett reklamförbud då det skulle kunna tolkas som ett otillåtet handelshinder. Motionärerna motsätter sig en försämring av barns skydd mot en expanderande TV-reklammarknad. De förutsätter att den svenska lagstiftningen mot barnreklam inte inskränks eller tas bort.

Konstitutionsutskottet anser att resultatet av regeringskansliets beredning av de båda utredningsförslagen inte bör föregripas genom något uttalande från riksdagens sida. Utskottet avstyrker motion E10 yrkande 31.

Stockholm den 22 augusti 1992

1992/93:KU1y

På konstitutionsutskottets vägnar

Thage G Peterson

I beslutet har deltagit: Thage G Peterson (s), Bertil Fiskesjö (c), Birger Hagård (m), Hans Nyhage (m), Catarina Rönnung (s), Ylva Annerstedt (fp), Sören Lekberg (s), Stig Bertilsson (m), Ingvar Svensson (kds), Harriet Colliander (nyd), Ulla Pettersson (s), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Henrik S Järrel (m) och Elvy Söderström (s).

Offentlig utfrågning den 6 augusti 1992 om regeringens proposition angående Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

1992/93:KU1y
Bilaga

Thage G Peterson: För beredning av regeringens proposition om det europeiska ekonomiska samarbetet och det s.k. EES-avtalet har riksdagen tillsatt ett särskilt utskott. EES-utskottet har bett konstitutionsutskottet att yttra sig över propositionen och inkomna motioner vad avser de konstitutionella delarna av EES-avtalet. Konstitutionsutskottet är nu mitt uppe i arbetet med yttrandet till EES-utskottet över de konstitutionella frågeställningarna. Denna utfrågning är ett led i KU:s beredning.

I samråd med EES-utskottet har KU anordnat denna utfrågning, till vilken jag hälsar er välkomna. Syftet med utfrågningen är att ge ledamöterna i de båda utskotten tillfälle att få konstitutionella frågor ytterligare belysta.

Utrikesutskottets ordförande och ytterligare ledamöter från utrikesutskottet är också inbjudna med möjlighet att ställa frågor.

Vi har i syfte att öka informationen och öppenheten i EES-frågans hantering valt riksdagsordningens form offentlig utfrågning. Jag hälsar massmedierepresentanterna och andra intresserade välkomna.

Vi har tre svarande, som skall svara på våra frågor:

Professor Olof Ruin, som för närvarande leder den parlamentariska utredningen om behovet av grundlagsförändringar inför ett svenskt medlemskap i EG.

Hovrättspresident Bo Broomé i hovrätten över Skåne och Blekinge har varit engagerad i lagstiftningsarbetet med regeringsformen. Dessutom har hovrätten vid behandlingen av den departementspromemoria som ligger till grund för EES-propositionen anfört kritiska synpunkter av konstitutionell natur.

Departementsrådet Göran Schäder är chef för enheten för statsrätt och förvaltningsrätt på justitiedepartementet. Han har varit inblandad i de konstitutionella aspekterna på avtalen och införlivandet av dem i vår rättsordning.

Jag hälsar de tre välkomna till utfrågningen.

EES-avtalet med tillhörande EFTA-avtalet innebär för svensk del en anpassning av svensk rätt till EG:s rättssystem. Det är utan tvekan fråga om en stor och genomgripande förändring av vår rättsordning. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner avtalen och antar en lag — EES-lagen — varigenom avtalen i väsentliga delar införlivas med svensk rätt.

Avtalens materiella innehåll och om de från politiska utgångspunkter skall godkännas av riksdagen eller ej är inte frågor som skall behandlas här i dag. Det är inte heller en uppgift för konstitutionsutskottet, utan för EES-utskottet. Jag är medveten om att det hade varit spännande med en utfrågning om hela EES-avtalet och EG, men det är inte heller konstitutionsutskottets uppgift, utan även den frågan får EES-utskottet ta hand om.

Det sätt på vilket avtalen skall införlivas med svensk rätt rör däremot viktiga konstitutionella frågor. För KU är inte frågan *om* utan *hur* avtalen skall införlivas.

Frågorna till våra tre svarande skall således gälla enbart de delar av de digra avtalen som KU skall yttra sig över, dvs. de konstitutionella områdena. Dessa områden har vi angivit till nio, som redovisas i ett utsänt material.

Vi kommer att släppa ordet fritt för frågor till de tre svarandena på hela området, dvs. samtliga nio områden, på en gång. Vi vill inte riskera att fastna på punkt 1 — vi har en viss erfarenhet hur det kan gå till i det här huset.

Jag vill först be professor Olof Ruin att som inledning kort beskriva skillnaden mellan Sveriges deltagande i EES och ett svenskt medlemskap i EG.

Olof Ruin: Det svaret kan bli ganska kort. Vi är medvetna om att det materiellt är stora likheter mellan dessa två avtal, även om det, när det gäller EES-avtalet, är fråga om ett fördjupat frihandelsavtal och när det gäller ett framtida medlemskap i EG är fråga om att ingå i en tullunion. Men konstitutionellt är de ganska lika. EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal — det betonas ständigt och med rätta — medan däremot ett framtida medlemskap i EG för oss innebär att vi på bestämda områden överlåter beslutanderätt från svenska organ till gemenskapens organ. Det som är gemenskapsrätt på vissa områden får uttryckligt företräde framom svensk rätt.

Det är väl i korthet ett svar på frågan.

Thage G Peterson: Jag har en fråga som riktar sig till departementsrådet Göran Schäder.

I Sverige liksom i en del andra EFTA-länder fordras ett införlivande i den nationella rättsordningen för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas på enskilda människor och på myndigheter. En del andra länder som har slutit EES-avtal har emellertid en annan ordning. Där betraktas bestämmelserna i en internationell överenskommelse som en beståndsdel av den interna rätten.

Jag vill veta om dessa olika förhållningssätt kan ha haft någon betydelse för utformningen av det svenska EES-avtalet och anslutande EFTA-avtal.

Göran Schäder: Det har det i allra högsta grad.

Ett av huvudmålen med EES-avtalet har varit att uppnå en rättsenlighet i samtliga de länder som omfattas av avtalet. De skilda synsätt som ordföranden påpekade har betydelse för vilka metoder man måste välja för att få ett resultat som blir likartat i alla länder. Det finns både på EFTA-sidan och på EG-sidan länder där ett avtal inte fordrar inkorporering — de brukar kallas monistiska länder — och det gäller på EFTA-sidan framför allt Schweiz och Österrike. Även EG har det synsättet på internationella avtal, medan de nordiska länderna fordrar

införlivande i nationell rätt. Dessa skilda synsätt på internationella avtal har präglat både diskussionerna i EFTA-kretsen inför mötet med EG och förhandlingarna med EG.

EG har varit mycket angeläget om att försäkra sig om att EES-avtalet får ett genomslag i de nordiska länderna som motsvarar det som det har i EG. Detta tar sig främst uttryck i ett protokoll till EES-avtalet, protokoll 35, i vilket EFTA-länderna åtar sig att införa regler av innebörden att i fall av eventuell konflikt mellan nationella regler och införlivade EES-regler skall EES-regeln ta över. I EG har man ett system med företrädare för EG-rätten, så det utgör där inget problem. Schweiz och Österrike har förklarat att det monistiska system som de tillämpar löser den här frågan, men för att försäkra sig om ett genomslag i de nordiska länderna har EG krävt en förklaring från EFTA-länderna.

Thage G Peterson: Jag har slutligen en fråga till hovrättspresident Bo Broomé. Den gäller den s.k. lagvalsregeln, och jag vill använda någon minut till frågeställningen.

I remissbehandlingen av departementspromemorian som ligger till grund för propositionen och i lagrådets yttrande över lagrådsremissen finns det åtskillig kritik mot utformningen av lagvalsregeln. Det har varit en av de frågor som har diskuterats mest intensivt i remissbehandlingen.

Kritiken har främst tagit fasta på att regeln inte tar hänsyn till principen att grundlag tar över vanlig lag, lag tar över regeringsförordning, och regeringsförordning tar över myndighetsföreskrift.

Denna viktiga princip ligger till grund för regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. Man har nu menat att lagvalsregeln inte står i överensstämmelse med vår grundlag.

Här har lagrådet uppfattningen att lagvalsregelns grundlagsbetingade begränsning bör komma till direkt uttryck i regeln.

Efter det att lagrådet hade yttrat sig kom propositionen. Då har lagvalsregeln omformulerats så att dess tillämpningsområde anges till i första hand konflikter mellan olika lagar. Motsvarande skall också gälla förhållandet mellan föreskrifter i annan författning än lag.

Regeringen anser nu att man har tagit hänsyn till allt som man kan ta hänsyn till, och lagrådets synpunkter skulle därmed ha tillgodosetts i betydande utsträckning.

På den här punkten har hovrättspresident Broomé varit kritisk i ett inledande skede. Min fråga till honom är: har regeringen tillgodosett lagrådets synpunkter i detta avseende, eller kvarstår någon oklarhet eller bristande överensstämmelse i lagvalsregelns förhållande till regeringsformen?

Bo Broomé: Jag skulle kanske våga svara, att jag själv vore benägen att säga att den är godtagbar som den står i propositionen. Den kanske rentav är nödvändig. Jag skulle, även om det blir litet mångordigt, vilja utveckla några synpunkter på den här paragrafen.

Vad den först säger är att EES-lagen, den lag där paragrafen själv står, har företrädare framför en annan lag med vilken den kan kollidera.

Jag tycker att det inte finns någonting att säga om en sådan regel. Att det skulle bli aktuellt att låta grundlag vika för en EES-regel tycker jag är en invändning som kan lämnas därhän — det är alldeles klart att grundlag tar över. Det är den ena situationen.

Den andra situation som lagvalsregeln tar sikte på är att det finns en lagregel som grundar sig på EES-avtalet men som inte står i EES-lagen, och denna lagbestämmelse kommer i konflikt med annan lagbestämmelse. Vi kan kalla den första för lag A — den som grundar sig på EES-avtalet. En annan lag, som inte stämmer överens med lag A, kan vi kalla för lag B. Då får vi svar på frågan om företräde mellan lag A och lag B i 5 § i EES-lagen.

Man kan då invända att 5 § får en grundlagsliknande roll. Jag tycker emellertid att man inte kan säga mycket om detta — det får nog anses acceptabelt. Man skall bara ha klart för sig att regeln lovar mer än den kan hålla, för om riksdagen vid utfärdandet av lag B ändå av någon outgrundlig anledning skulle säga att den tar över den EES-grundade lagen — vilket skulle strida mot vårt EES-avtal — så har riksdagen sista ordet. Den ena riksdagen kan alltså inte utan grundlagsändring låsa en kommande riksdag.

Men jag anser ändå att regeln fyller en funktion förutsatt att riksdagen inte skulle vidta denna högst extraordinära åtgärd.

Det här är inte bara en teoretisk fråga och en fråga om att uppfylla vårt åtagande enligt EES-avtalet, som Göran Schäder har varit inne på. Det är också en praktisk fråga för dem som skall tillämpa denna väldiga materia.

Det praktiska problemet uppkommer när den stackars tjänstemannen — som av konstitutionsutskottet och riksdagen förutsatts kunna alla lagregler, vilket i någon mån är en fiktion — skall tillämpa lag B, där det inte finns någonting som antyder att det också finns en EES-regel som kan tänkas ta över.

Det från tjänstemannens synpunkt mest praktiska är givetvis att det i lag B, som skall vika för lag A, står en antydning om att här finns en annan regel, en EES-regel, som skall ta över. Det utesluter inte att man har kvar den s.k. lagvalsregeln, men jag tror att de som arbetar praktiskt gärna ser att lagstiftaren anstränger sig i framtiden att peka ut de fällor som kan finnas.

Den näst bästa lösningen — som välsignas i propositionen — är att man i de särskilda EES-lagarna — inte den lag som finns i propositionen, utan de speciella lagar som kommer att grunda sig på EES-avtalet — noterar att de lagarna skall ta över andra lagar. Det önskemålet uppfylls i icke ringa utsträckning, om man helt enkelt markerar i en på EES-avtalet grundad lag att det är en sådan lag. Det finns här ett särskilt avsnitt om publicering.

Det finns slutligen en tredje relation som behandlas i lagvalsregeln, och det är förhållandet mellan en förordning — alltså en av regeringen utfärdad författning — och en annan författning, också den utfärdad av regeringen, och motsvarande konflikt mellan myndighetsföreskrifter. Om man är formalistisk kan man här sätta ut ett frågetecken och fråga sig om inte riksdagen tar bort en del av regeringens normgivnings-

makt. Det kan inte riksdagen göra annat än i grundlag. Jag vill bara resa frågan. Jag skulle ändå vilja besvara den nekande och hänvisa till 8 kap. 14 § regeringsformen, som ger riksdagen möjlighet att alltid lagstifta på det område som är regeringens. Det här får anses vara en materiell regel.

Slutligen skulle jag vilja säga att jag är mindre belåten med termen lagval. I juridiken syftar den på vad vi kallar internationellt privaträttsliga förhållanden, där man har att välja mellan svensk lag och exempelvis tysk lag. Den passar därför inte in i gängse terminologi. Dessutom handlar bestämmelsen inte bara om val mellan lagar, utan om val mellan förordningar och val mellan myndighetsföreskrifter.

Sedan återstår det att hitta på någonting bättre, och det är kanske där det sviktat, men en möjlig rubrik skulle vara regelföreträdare. I propositionen har man inte gillat företrädare, men bland flera dåliga alternativ tycker jag att det är mindre dåligt.

Bertil Fiskesjö: Jag har först en fråga till Bo Broomé. Det gäller ett väldigt komplex av texter, och genom en överenskommelse som har träffats i utskottet har man valt en lagteknisk lösning som vi inte har tillämpat tidigare i någon större utsträckning. Nu skulle jag vilja höra hur du med din erfarenhet och med din ställning som domare ser på möjligheterna för svenska domstolar att tillämpa detta regelkomplex.

Bo Broomé: Det är ingen lätt fråga att besvara.

I sitt remissvar på den promemoria som låg till grund för propositionen hade hovrätten kritiska synpunkter på sättet att införliva bestämmelserna med svensk lag. Det gällde kanske mest den omfattning i vilken man föreslår att avtalet skall inkorporeras. Det inkorporeras en del institutionella regler och liknande, som inte får någon rättslig relevans i Sverige. Man skulle kunna dra en parallell med att man i lag förde in FN:s stadga. Man kan säga att det inte skadar, men vilken betydelse det har kan ifrågasättas. I de flesta fall spelar det säkert ingen roll, men det kan finnas gränsfall där man med fog kan ställa frågan, om inte användning av lagformen kan leda till slutsatser som inte har varit avsedda.

Sedan är det ett annat problem att en del av artiklarna i EES-avtalet, som motsvarar vissa huvudbestämmelser i Rom-avtalet, är svåra att tillämpa. Visst är de det. Kanske inte de allmänna domstolarna, men myndigheterna kommer säkert att ställas inför problem. Men dessa är kanske inte oöverstigliga. Domstolarna är väl trots allt vana att hantera även besvärliga situationer.

Något mer kategoriskt svar än så kan jag inte ge på din fråga.

Bertil Fiskesjö: Jag vill ställa ytterligare en fråga, kanske närmast till Göran Schäder.

Det här är ett stort avtalskomplex. Det är knutet till EG:s lagstiftning. Vi vet alla att EG är en dynamisk organisation, och vi kan förutse förändringar inom de områden som EES-avtalet innefattar. Man har angivit mekanismen för hur anpassningen skall ske.

Ser Göran Schäder några risker för att det under resans gång kan uppkomma situationer då den överstatlighet som vi har velat undvika genom denna typ av avtal kommer att i realiteten träda i kraft?

Göran Schäder: Själva avtalet är så konstruerat att det inte innebär någon överstatlighet, att något icke svenskt organ skulle kunna fatta för Sverige bindande beslut. Alla beslut i EES fattas i enighet i EES-rådet, och enigheten uppstår inte om inte Sverige röstar för ett sådant beslut. Sett ur strikt konstitutionell synpunkt vill jag säga att någon sådan risk inte föreligger.

I ett land som är starkt beroende av sin omvärld är naturligtvis den reella handlingsfriheten på olika sätt begränsad, men det är inte någonting specifikt för detta avtal, även om avtalet är mycket större än avtal som vi tidigare har ingått.

Ylva Annerstedt: Jag vill ställa min fråga till professor Ruin. Den gäller offentlighetsprincipen.

Eftersom det endast är Sverige och Finland som tillämpar offentlighetsprincipen skulle jag vilja att professor Ruin utvecklade på vilka områden och på vilket sätt som tillämpningen av EES-lagen kan påverka dels offentlighetsprincipen, dels sekretesslagstiftningen.

Olof Ruin: Mitt perspektiv är ett framtida medlemskap i EG. Om vi är medlemmar i EG, finns det två problem utifrån offentlighetsprincipen. Ett är att den politiska beredningsprocessen i EG är sekretessbelagd. Samtidigt bör man veta det som danskarna ofta säger, att 95 % av allt de får veta om beredningsprocessen i EG kan de ändå förmedla till marknadsutskottet i folkettinget. Men här föreligger självfallet ett offentlighetsproblem med vårt eventuella medlemskap i EG.

Ett annat problem gäller de materiella sekretessbestämmelser som finns i EG. Uppgifter om förhandlingar med olika företag inom EG är t.ex. sekretessbelagda. Där är sekretessen mer absolut än vad den hittills har varit i Sverige, där det mera är fråga om sekretess när uppenbar skada kan uppstå för en part.

Sammanfattningsvis får man väl ändå säga att i den mån arbetet i Bryssel är sekretessbelagt och vi blir medlemmar får vi genom vår röst i kommissionen en möjlighet att påverka reglerna för beslutsfattande. Vidare kommer tillämpningen av offentlighetsprincipen i Sverige inte att inskränkas såvitt det gäller områden som inte har samband med EG.

Ylva Annerstedt: Finns det någon möjlighet att säga någonting om vad EES-avtalet kan innebära för offentlighetsprincipen?

Olof Ruin: Jag tror det är bättre att ställa denna typ av frågor till den juridiska expertisen. Jag begränsar mig här till att tala i egenskap av ordförande i grundlagsutredningen inför EG.

Göran Schäder: I propositionen aviserar regeringen att den avser att återkomma till frågor rörande sekretesslagen. Vi har internt i rege-

ringskansliet i förra veckan delat ett utkast till en departementspromemoria om vilka effekter på sekretesslagen som EES-avtalet kan få. Ambitionen är att remittera den inom några veckor.

Vad jag kan säga om innehållet är att det inte blir några stora förändringar. Offentlighetsprincipen berörs inte alls. Det måste naturligen ske viss anpassning av sekretesslagen till de nya förhållanden som uppstår i och med EES-avtalet, men sekretesslagen anpassas ju till reformer på nästan alla samhällslivets områden, så det är ingenting unikt i detta. De förändringar som sker är inte på något sätt av grundläggande natur. De är av den typ av regler som redan finns på många områden. Det handlar framför allt om övervakning av att företagen efterlever konkurrensreglerna. Där har vi redan i dag sekretessregler bakom konkurrensverkets verksamhet. Det kan också röra banktillsyn, utsädeskontroll och andra frågor av den arten.

Birger Hagård: Jag har två generella frågor, som jag väl får ställa till samtliga tre, kanske litet mindre till Göran Schäder, eftersom jag tror att han har haft ett finger med i propositionsskrivandet.

Propositionen diskuterar de remissvar som vi har fått in på den ursprungliga promemorian och de förslag som där lades fram.

Den första frågan är: finns det någon enda punkt i den föreslagna EES-lagen som skulle strida mot våra konstitutionella bestämmelser i Sverige?

Min andra fråga är: finns det någon enda punkt i den föreslagna EES-lagen som kan te sig tvivelaktig från konstitutionell synpunkt?

Bo Broomé: På den första frågan kan jag svara att jag inte kan finna att det skulle vara någonting i EES-lagen om vilket jag skulle vilja säga att det inte är förenligt med regeringsformen. Nu är ju detta en jungfrulig mark, och den som utpekas som expert eller anser sig vara expert bör nog tala med små bokstäver. Något alldeles bestämt svar kan man inte ge.

Din andra fråga var om det finns några punkter som är tvivelaktiga. Jag tycker möjligen att man till undvikande av missförstånd kunde ha gått lagrådet till mötes i fråga om önskemålet att utesluta ett par artiklar i lagen. Men jag skulle ändå vilja hävda att om man följer regeringens linje, kommer det i praktiken inte att leda till några olyckor, även om man kunde ha varit försiktigare på ett par punkter.

Thage G Peterson: Jag vill fråga Göran Schäder varför regeringen inte gick lagrådet till mötes genom att ta bort de två artiklar som lagrådet ville ha bort.

Göran Schäder: Jag kan hänvisa till det jag inledde med, att ett syfte var rättslikhet i alla länderna. I de monistiska länderna blir hela avtalet en del av deras rättsordning. Genom inkorporeringen av hela avtalet får vi nu i Sverige en situation som ganska mycket påminner om den som råder hos de andra avtalsparterna, dvs. att hela avtalet är en del av vår rättsordning. Men det innebär inte att det upphör att ha

denna folkrättsliga karaktär i de delar där man av avtalstexten ser att det rör avtalsparternas agerande i t.ex. EES-kommittén. Därför kan jag inte se att det skulle vara någon risk att inkorporera de delarna.

Thage G Peterson: Vill Olof Ruin svara på Birger Hagårds frågor?

Olof Ruin: Jag ansluter mig till vad hovrättspresident Broomé sade. Det här är en komplicerad materia. Man kan resonera på olika sätt, men när jag nu under semestern har läst nu tillgängligt material har jag blivit övertygad om att något klart brott mot grundlag icke är begånget.

Birger Hagård: Min tredje fråga gäller lagvalsregeln. Jag har sett litet på hur man har tänkt sig lösa detta problem i Finland, Island och Norge.

I Norge har man ett förslag som är rätt likartat det svenska. Det står där att i händelse av konflikt skall bestämmelser som innebär ett uppfyllande av Norges förpliktelser enligt avtalet gå före andra bestämmelser som reglerar samma förhållanden.

Finland väljer tydligen en annan väg och tillämpar vad jag skulle vilja kalla en negativ approach. Där säger man att ett stadgande i lag eller förordning inte får tillämpas, om det står i strid med tre närmare angivna slag av bestämmelser.

I Island har man såvitt jag kunnat finna inte något förslag till en lagvalsparagraf.

Jag vet inte om någon vill kommentera de nordiska förslagen, om ni har haft tillfälle att studera dem.

Bo Broomé: Jag känner inte till dem. Det finns säkert olika tekniker. Mitt första hörselintryck säger mig att de förefaller vara ungefär likvärdiga.

Såvitt jag förstår har både Finland och Norge velat reglera relationerna i hierarkin av över- och underordnade författningar. Det försökte man göra i departementspromemorian, men detta utsattes för kritik, och man tyckte att det inte behövs i Sverige. Jag går så långt att jag säger som lagrådet, att man skulle kunna klara sig utan företrädesregleringen, men jag tycker att det är bra att den finns.

Göran Schäder: Den norska regeln är, som Birger Hagård säger, mycket lik den som vi har konstruerat i Sverige. När man läser den finska regeln bör man tänka på att där finns en delvis annan tradition på detta område än vi har i Sverige och Norge. Finland är ett dualistiskt land. Av tradition inkorporerar man där alla internationella avtal som man sluter. Därmed blir hela avtalet en del av finsk rätt, och då blir det lättare att skriva på det sätt som man har gjort i sitt utkast till lagvalsregel. Men samtidigt kan vi konstatera att alla har en lagvalsregel. I det isländska förslaget ser den annorlunda ut, och vad den innebär har jag svårt att genomskåda, eftersom mina kunskaper om isländsk rätt tyvärr är mycket dåliga.

Johan Lönnroth: Jag vill börja med en fråga till Olof Ruin. I regeringsformen 27:2 står det att för beredning av regeringsärenden skall

behövliga upplysningar inhämtas från berörda myndigheter. I den omfattning som behövs skall tillfälle lämnas för sammanslutningar och enskilda att yttra sig.

Antag att du skulle organisera en kurs för normalbegåvade studenter i statskunskap. Efter den kursen skulle de begripa den konstitutionella, statsvetenskapliga och juridiska innebörden av EES-avtalet och EES-propositionen. Hur lång kurs skulle du anse behövas för detta?

Olof Ruin: Vi vet alla att detta är svårt. Men jag tror ändå att det skulle vara en möjlig uppgift för en statsvetenskapslärare. Det material som jag själv har haft tillfälle att läsa med remissyttrande och regeringsproposition är ändå i sig klart utformat. Det skulle bli av stor hjälp för mig i denna kurs. Vidare skulle jag i denna kurs betona att vi har att göra med en dynamisk process och att vi är inställda på att gå ett steg längre mot medlemskap i EG och då kommer dessa svåra frågor att ytterligare få sin belysning. Jag skulle alltså i denna tilltänkta kurs ständigt vilja ha ett sådant vidare perspektiv.

Johan Lönnroth: Ett antal remissinstanser har klagat på att man har haft i praktiken bara två veckor på sig att utarbeta sina yttranden. Man kan också se till vår situation i riksdagen. Det sägs i propositionen att vi så småningom skall få en utgåva i 15 band s.k. sekundärrätt, som vi skall sätta oss in i fram till november. Vi i konstitutionsutskottet skall förmodligen avge något yttrande redan inom den närmaste månaden.

Är inte det här en orimlig arbetssituation för såväl remissinstanserna som riksdagen?

Olof Ruin: Hela det svenska politiska systemets rytm har under min livstid förändrats med kortare remisstider och utredningar som arbetar snabbare. Det präglar också detta ärende.

I den fråga som nu diskuteras föreligger, skulle jag vilja säga, force majeure. Det är en besvärlig internationell förhandling med många stater inkopplade. Det hade naturligtvis varit önskvärt att man kunnat ha en längre remisstid och handläggningstid, men situationen har som sagt i viss mån karaktären av force majeure. Vidare måste vi komma ihåg att i förlängningen har vi hela diskussionen om medlemskap i EG. Där kommer mycket i denna problematik tillbaka som vi nu diskuterar. Frågan skall också underställas folket i en folkomröstning, och det finns tillfälle att ge ytterligare information. Men självfallet är tidspressen i den process som riksdagen nu är del av inte helt lycklig.

Johan Lönnroth: Min nästa fråga handlar om portalparagrafen i grundlagen om att all offentlig makt skall utgå från folket.

Lagrådet skriver att det handlar om en delvis omvälvande ny lagstiftning som införs i vår rättsordning. Thage G Peterson använde orden "genomgripande förändring". Det handlar också om att EG-instanser har initiativrätt, praktiskt taget monopol på initiativ, inom hela det stora lagstiftningsområdet, och det är EG-domstolen som i sista hand dömer.

Jag förstår att det är en oerhört svår bedömning, men anser du ändå inte att vi börjar närma oss frågan, om vi kan med gott samvete säga att all offentlig makt verkligen utgår från folket, om vi har detta avtal?

Olof Ruin: Jag skulle vilja anlägga två perspektiv på frågan: ett EG-perspektiv och ett svenskt perspektiv. Jag talar nu om något mer än EES-avtalet.

Vi måste inse att också EG i sista hand är baserad på en folkvilja. Rådet, som är det dominerande organet i EG, har ändå sitt mandat från regeringar som är förankrade i sina respektive länders parlament. Vidare är en förutsättning för medlemskap i EG att medlemsstaterna bekänner sig till demokrati och har respekt för mänskliga rättigheter förutom att de har en europeisk identitet.

Samtidigt pågår en omfattande debatt om det s.k. demokratiska underskottet i EG. Därmed menar man att parlamentet i EG-systemet har mindre makt i relation till de andra EG-organen än de nationella parlamenten har inom sina respektive beslutssystem. I detta ligger naturligtvis ett problem. Sedan kan man tillägga att för en liten stat som Sverige är det inte alldeles klart att det är till vår fördel att parlamentets makt utvidgas i EG, även om det ur en demokratisk modellsynpunkt är önskvärt. En liten stat kan ha störst möjligheter att utöva inflytande om rådet spelar en central roll.

När det gäller portalparagrafen i den svenska författningen måste vi komma ihåg vissa saker. För det första är det inte allt i vårt land som kommer att regleras i EG, om vi blir medlem i EG. Vidare kommer många av EG:s beslut att ta sig formen av direktiv som i sin tur lämnar vår riksdag viss rörelsefrihet i fråga om förverkligande av dessa beslut. Vi får inte heller glömma att vår regering som förhandlar med övriga EG är förankrad i detta hus och därmed indirekt hos folket. Slutligen har vi hela strävan inom EG mot subsidiaritet, dvs. till decentralisering av beslutsfattarkompetens.

Det är sammanfattningsvis så långt jag för närvarande kan komma i ett svar på frågan om vår portalparagraf fortfarande ter sig rimlig.

Johan Lönnroth: Jag har en sista fråga till Olof Ruin.

Jag inser att det är en stor skillnad mellan EES-avtalet och EG-medlemskap, men redan ett EES-avtal innebär att vi knyts mycket nära till EG:s hela rättsliga system. Jag har med stort intresse tagit del av din skrift om folkomröstning. När jag läste den ställde jag mig frågan, om det inte skulle vara rimligt att företa en folkomröstning redan innan vi antar EES-avtalet.

Olof Ruin: Folkomröstning är såsom alla vet någonting synnerligen centralt i ett politiskt sammanhang. Skulle man ha en folkomröstning redan om EES-avtalet, måste man fråga sig vilken verkan får det då på den folkomröstning som alla politiska partier är ense om att vi skall ha om EG? Är det inte risk att denna folkomröstning, som ändå måste vara den viktigaste och som vi beräknar skall äga rum inom maximalt två år, i någon mån skulle minska i intresse genom en folkomröstning redan om ett EES-avtal? Om det i en sådan folkomröstning skulle bli

en stor majoritet för ett EES-avtal, kanske vissa partier då skulle fråga sig om vi behöver ha ytterligare en folkomröstning. En motsatt situation skulle också kunna uppstå om det blir en majoritet mot EES-avtalet. Slutligen skulle det väl vid en folkomröstning om EES-avtalet bli aktuellt att diskutera många teknikaliteter som inte blir aktuella vid den folkomröstning som vi väl alla tycker är den viktiga, nämligen EG-omröstningen.

I sista hand är det en lämplighetsfråga när man skall anordna en folkomröstning. Jag tycker att man bör vara sparsam med detta centrala instrument. Vi är alla ense om att detta instrument skall användas i samband med EG.

Johan Lönnroth: Jag har också några frågor till Bo Broomé.

Den hovrätt där du är president har lämnat in ett ganska skarpt remissvar. Artikel 97 i avtalet, som handlar om EES-kommittén, innebär enligt ert eget uttryckssätt ett slags vetorätt. Artikeln får därför ett konstitutionellt drag, skriver ni i yttrandet. Regeringen förnekar naturligtvis att artikel 97 ger denna vetorätt, men den innebär på ett sätt att EES-kommittén tar över svensk normgivningskompetens.

Har det konstitutionella draget försvunnit i artikel 97?

Bo Broomé: Jag var tidigare inne på att jag i motsats till Göran Schäder skulle vilja hålla med lagrådet om att det vore lyckligast om man uteslöt vissa av artiklarna från inkorporering i lag.

Men om de nu står där, uppkommer frågan för en myndighet eller en domstol: om vi får ett beslut i EES-kommittén, skall det då tillämpas direkt av en domstol eller en myndighet? Skall vi inte invänta riksdagens lagstiftning eller en regeringsförordning?

Jag vill påstå att med i Sverige vanligt sätt att tolka lagar mot bakgrund av förarbetena, vilket ännu så länge görs i Sverige, skulle man komma till slutsatsen att det aldrig varit meningen och inte skall uppfattas så att det är fråga om överlåtelse eller direkt inkorporering så att man hoppar över regering och riksdag.

Sedan kan man hävda att det vore lyckligast om man underlät att använda lagformen. Skälet är att den gång man verkligen vill överlåta på ett icke svenskt organ att fatta beslut med verkan i Sverige har man då igenting annat att ta till än lagformen. Om man verkligen avser att överlåta den befogenheten, vore det skäl att använda lagformen men avstå från att använda den i de fall då man inte avser någon överlåtelse. Men det sker säkert ingen praktisk olycka. Man kan inte med någon rimlig lagtolkning uppfatta texten så att det har skett någonting annat än detta folkrättsliga åtagande.

Johan Lönnroth: Artikel 83 låter EES-kommittén fastställa vissa sekretesskrav — Ylva Annerstedt var inne på sekretessfrågorna. Ni skriver i ert yttrande att artikeln kan binda riksdagen vid att fatta beslut som påverkar yttrandefriheten och därmed grundlagen.

Vi hörde nyss Göran Schäder tala om att det måste ske en anpassning av sekretesslagstiftningen, vilket regeringen hävdar. Men er kritik

kvarstår väl, att detta kan beröra också grundlagen? Er kritik motverkas väl inte av att man kommer att göra en överarbetning av sekretesslagstiftningen?

Bo Broomé: Jag vet inte vad du syftar på i det vi har skrivit, men det var väl det problem jag tog upp nu. Vad vi var oroliga för var att man skulle kunna uppfatta den här bestämmelsen i EES-avtalet, om den inkorporeras som lag, såsom en fullmakt för EES-kommittén att direkt besluta om sekretessbestämmelser i Sverige — man skulle alltså inte invänta ändringar i sekretesslagen.

Min argumentering är den jag nyss redogjorde för, att även om det inte ser ut som jag skulle önska, skall man inte uppfatta EES-lagen på det sättet. Det innebär att när EES-kommittén — vilket måste ske med svensk anslutning — vill införa en sekretessregel, kommer den inte att få någon verkan i Sverige förrän sekretesslagen eller till den anknutna författningar ändras.

Johan Lönnroth: Poängen är väl att regeringen så småningom kan inse att vi är tvungna att ändra grundlagen på grund av beslut som har fattats i EES-kommittén. Då borde riksdagen rimligen få reda på detta innan vi fattar beslut om propositionen för att vara säkra på att EES-avtalet är förenligt med grundlagen.

Jag vill lägga till en annan fråga, som över huvud taget inte har berörts i propositionen. Såvitt jag förstår är meddelarskyddet någonting unikt för Sverige — det finns inte i EG. Det är också någonting som är grundlagsfäst. Även på den punkten är det väl ett rimligt krav att vi innan beslut fattas får reda på om vi kan behålla meddelarskyddet även med EES-avtalet.

Bo Broomé: Jag vill gendriva din första slutsats. Sekretessbestämmelser kan införas utan ändring av grundlagen. Det är klart att man kan ställas inför ett starkt politiskt tryck att acceptera en av EES-organen förordad sekretessregel. Men däri skiljer sig inte de svenska lagstiftande organens ställning från vad de är utsatta för i många andra sammanhang.

Din andra fråga gällde meddelarfriheten. Den har legat mig varmt om hjärtat på grund av tidigare lagstiftningsarbete, som misslyckades. Man är naturligtvis oförhindrad att nu när man överför sekretessregler, som är förutsatt i EES-avtalet, i svensk lagstiftning ta ställning till huruvida det skall vara en så stark sekretessregel att den bryter igenom meddelarfriheten eller om det skall vara en svagare sekretessregel.

Jag förutsätter att detta är frågor som kommer att behandlas i den departementspromemoria som Göran Schäder har nämnt här. Det finns i och för sig ingenting som säger att EES-avtalet skulle göra meddelarfrihetsinstitutet som sådant kaputt.

Johan Lönnroth: I ert yttrande skriver ni att 12 § i lagförslaget, som handlar bl.a. om tvångsmedel, inte fyller kraven på tydlighet.

Här skulle jag vilja fråga, om det inte finns en risk för att EG:s regler — som också kommer in i EES-avtalet — kan komma i konflikt med grundlagsskyddade rättigheter i Sverige som t.ex. skyddet mot husrannsakan.

Bo Broomé: Jag kan inte säga på rak arm om man bättrade på skyddet mot husrannsakan. Det kanske Göran Schäder kan säga.

Visst kan regler som beslutas i EES-sammanhang innebära rättighetsinskränkningar, men grundlagen tillåter t.ex. att man genom lag begränsar skyddet mot husrannsakan.

Johan Lönnroth: En sista fråga handlar om reklam riktad till barn som exempel på hur yttrandefrihetslagstiftningen kan påverkas.

I ett delbetänkande till marknadsföringsutredningen föreslås det att radiolagens förbud mot TV-reklam riktad till barn under 12 år slopas. Åldersgränsen, som infördes i radiolagen och kabellagen förra året, syftade till att skydda en lättpåverkad grupp, nämligen barn.

Ett argument för att slopa förbudet skulle vara att EES-avtalet hindrar Sverige från att ha kvar ett sådant förbud, eftersom det kunde tolkas som ett otillåtet handelshinder. Regeringen hänvisar till proposition i höst.

Här har vi ytterligare en fråga där EES-avtalet kan komma i konflikt med grundlagen. Det kan alltså tvinga oss att ändra yttrandefrihetsgrundlagen. Är det inte riktigt att det föreligger en klar sådan risk?

Bo Broomé: Jag kan inte svara på den frågan. Det förefaller mig ändå litet främmande. Det här innebär såvitt jag förstår att en inskränkning i yttrandefrihetssammanhang skulle tas bort. Jag har inte yttrandefrihetsgrundlagen alldeles aktuell, men jag antar att den inte påbjuder att man skall ha denna inskränkning, utan det är en politisk lämplighetsfråga.

Johan Lönnroth: Vi har inskrivet att det finns möjlighet för oss att göra denna inskränkning.

Bo Broomé: Då kan det inte vara någon skyldighet. Grundlagen påbjuder inte att man skall ha denna inskränkning. Sedan blir det ytterst en politisk fråga, om man skall ha förbudet eller inte. Det vill jag inte uttala mig om.

Johan Lönnroth: Jag har också en fråga till Göran Schäder. Jag vill först passa på att fråga vad du anser om förbudet mot reklam som riktar sig till barn. Betyder inte det att man planerar att lägga fram förslag till en lag som i praktiken medför att vi inte kan ha kvar den möjlighet som yttrandefrihetsgrundlagen nu ger?

Göran Schäder: Jag får säga som Bo Broomé, att jag inte riktigt vet vad som är på gång på detta område. Det är i kulturdepartementet som frågor om radiolagstiftningen handläggs. De ligger inte på min enhet i justitiedepartementet, så jag vet inte vad som är på gång. Men som Bo Broomé sade är det fråga om huruvida vi skall utnyttja en möjlighet

till yttrandefrihetsinskränkning som yttrandefrihetsgrundlagen medger. Om det vore så att EES-avtalet hindrade den här typen av lagstiftning, skulle det inte strida mot grundlagen att komma överens med andra länder om att inte utnyttja möjligheter som man har enligt sin grundlag.

Johan Lönnroth: Jag skall helt kort beröra den kommunala upphandlingen — jag ser att här finns andra som kan detta bättre än jag.

Vi har en mycket gammal och fin tradition, som lär vara unik i Europa — möjligen med undantag för Norge — när det gäller den kommunala självbestämmanderätten. När ni gentemot kritiken försvਾਰar ett bibehållande av förbud mot kommunalt stöd hänvisar ni till ett domslut i EG-domstolen, som innebär att man måste tolka in att det gäller också kommunala stödåtgärder.

Men måste man inte rimligen anta att EG-domstolens ledamöter inte har någon förståelse för detta särdrag vi har i Sverige om kommunal självbestämmanderätt? De har rimligtvis inte förstått att i Sverige har vi en unik relation mellan stat och kommun som de inte rimligen kan vara insatta i.

Göran Schäder: Jag vet inte vad som kan ha funnits i deras huvuden. När den här domen fälldes tänkte de naturligtvis inte på de svenska kommunerna.

Bakgrunden är naturligtvis att när man i EG talar om vad vi litet slarvigt har kallat statsstöd, så gäller det stöd med offentliga medel. Därvidlag är det ingen skillnad mellan stat och kommun, utan i båda fallen är det offentliga medel. Regeln i EES-avtalet om offentligt stöd reglerar både statsstöd och kommunalt stöd.

Johan Lönnroth: Jag är på det klara med det. Men kvar står att vi i Sverige har en gammal fin tradition, som ni uppenbarligen är beredda att lämna i och med EES-avtalet.

Göran Schäder: Vi har en fin tradition om en betydande kommunal självstyrelse, men den lämnar man inte i och med EES-avtalet.

Denna självstyrelse har aldrig varit oinskränkt. Kommunernas befogenheter skall enligt 8:5 regeringsformen läggas fast i lag, och det görs av statsmakterna. Riksdagen har möjlighet att i lag — vilket man gör genom inkorporeringen av EES-avtalet — föreskriva ramar inom vilka den kommunala självstyrelsen skall utövas. Om dessa regler inkorporeras i lag, blir det en fråga om kommunernas tillämpning av lagen. Ett sådant här stöd skulle alltså vara olagligt.

Johan Lönnroth: Min absolut sista fråga handlar om en diskussion i propositionens bil. 1 på s. 51—52 om Romfördragets artikel 5. Den handlar om att man måste samarbeta på alla möjliga områden för att inte äventyra förverkligandet av fördragets mål. Ni skriver att detta har nära motsvarigheter i EES-avtalet. Såvitt jag förstår måste det handla om artikel 3, där det finns motsvarande formulering.

Sedan skriver ni om artikel 5 i Romfördraget att den innebär att alla stater i EG har en förpliktelse att samarbeta. Det gäller också varje slag

av statligt handlande på alla områden, även sådana som faller utanför fördragets egentliga tillämpningsområde. Fördragsmålen kan nämligen äventyras t.ex. genom kulturpolitiska och försvarspolitiska åtgärder.

Om ni hävdar att detta har en nära motsvarighet i EES-avtalet, kan jag inte låta bli att tolka det så att vi binds redan genom EES-avtalet till ett samarbete om exempelvis försvarspolitiken. Är det en riktig tolkning?

Göran Schäder: Det är inte en avsedd tolkning. Någon sådan uppbindning finns inte. EES-avtalet reglerar områden som är ganska begränsade jämfört med vad ett EG-medlemskap gör. Samarbetsförpliktelserna kan man möjligen beskriva som en skyldighet att träda i samtal för att se om man kan komma överens, men det finns ingen skyldighet att komma överens. Några bindande förpliktelser kan inte uppstå på det sättet.

Johan Lönnroth: Det som står här måste ha varit en oavsiktlig konsekvens av vad ni har skrivit, att vi kan tvingas till ett samarbete i försvarspolitiken.

Göran Schäder: Då läser vi det på olika sätt.

Thage G Peterson: Johan Lönnroth ställde en fråga om skyddet mot rättighetsinskränkningar. Bo Broomé hänvisade då till Göran Schäder. Har du någon kommentar till det?

Göran Schäder: Kritiken beträffande skyddet mot husrannsakan tror jag bottnade i att remissen vid det tillfället inte tog upp de delar som gällde EG-reglerna på konkurrensområdet — enligt dem skulle man kunna företa husrannsakan för att kontrollera efterlevnaden. Också de reglerna ingår nu i EES-lagen. I den promemoria som remitterades saknades de, och då kunde man av paragrafen i lagen inte förstå vad det egentligen handlade om. Nu skall det inte behöva råda någon tvekan på den punkten.

Thage G Peterson: Jag vill skjuta in en upplysning med anledning av de frågor som Johan Lönnroth ställde om regler mot reklam i TV som vänder sig till barn. Här bereder regeringen två utredningsförslag. Konstitutionsutskottet får därför återkomma till den frågan också efter yttrandet om EES.

Mats Hellström: Jag har två frågor till departementsrådet Schäder.

Den ena har redan berörts, och där kan jag fatta mig mycket kort. Den gäller hur man har löst frågan om införlivandet i lag i de nordiska länderna och vad som sker när EES-regler kommer i konflikt med lagar och förordningar. I den finska lagstiftningen sägs det att finska lagar och förordningar inte skall tillämpas bl.a. om de står i strid med bestämmelser i EES-avtalet som är ovillkorliga och tillräckligt exakta. Är det någonting som man funnit värt att beröra i den svenska diskussionen?

Man kan föreställa sig att beslut om nya regler fattas efter en förhandling inom EG och efter en diskussion mellan EG och EFTA i

EES-kommittén. I internationella sammanhang är en sådan regel ofta en kompromiss som är luddig och oklar. Jag vet inte om det är detta som finnarna har bäring på i sin formulering. De finska bestämmelserna kräver alltså en viss precisering av EES-reglerna för att de inhemska reglerna skall vika. Är det någonting som vi skall fundera på?

Göran Schäder: Jag tror att den formuleringen bottnar i att finnarna, såsom jag sade förut, har en tradition att inkorporera allt när de ingår internationella avtal. Då inkorporeras alltså också de EG-direktiv som har utpekats som relevanta för EES-samarbetet.

I Sverige säger vi att vi skall inkorporera EES-avtalets huvuddel och de tillämpliga EG-förordningar som det hänvisas till i avtalet, däremot inte direktiven. Direktiven skall på sedvanligt sätt omvandlas till svensk rätt, och de får läsas som en bakgrundstext till den lagstiftning som kommer.

Inom EG har det utvecklats ett tänkesätt, att om direktiv innehåller bestämmelser som är klara, tydliga och ovillkorliga och som gäller enskildas rättigheter mot det allmänna men de nationella myndigheterna skulle ha brustit i uppfyllandet av de åtaganden som ligger i direktiven, skall de klara och tydliga reglerna ha vad som kallas direkt effekt, och medborgarna skall kunna åberopa sig på dem. Men något åtagande att åstadkomma en direkt effekt av direktiven finns inte i EES-avtalet. Det är någonting som följer av medlemskap och har sin rot i överlåtelsen av lagstiftningsmakten.

Mats Hellström: Min andra fråga är av mer allmän karaktär.

Vi har i Sverige en tradition i relationerna mellan regering och riksdag, att regeringen ofta går till riksdagen också i ärenden där man inte är konstitutionellt tvingad till det. Man kan föra en dialog med riksdagen eller återföra frågor på områden där man inte är tvingad till det. Det är en tradition som vi uppskattar mycket i riksdagen.

Vi kan tänka oss att det kommer nya EES-regler som är av sådan art att det är regeringen som har rätten att transformera dem till svensk lagstiftning och inte behöver gå till riksdagen med dem. Ser Göran Schäder något hinder mot att man också i den typen av frågor — som kan vara ganska många — behåller den svenska traditionen att regeringen, innan den fattar beslut om hur reglerna skall överföras till svenska bestämmelser, går till riksdagen, alltså intar en generös hållning i en dialog med riksdagen om hur detta skall överföras i svenska bestämmelser på det sätt som vi har tillämpat tidigare, innan EES-reglerna har funnits?

Göran Schäder: Nej, jag ser inte att det skulle påfordra något traditionsbrott på den punkten. Tvärtom kommer ett utökat EES-samarbete på olika områden att föranleda ett ökat samråd mellan regering och riksdag. I vilken form detta skall ske är en fråga som ligger i framtiden — om det skall vara den typ av samråd som har förekommit inom EFTA-delegationen eller genom något särskilt riksdagsutskott eller om det skall vara ett samråd i kammaren. Det kan variera från fråga till fråga, vilka metoder som framstår som lämpligast.

Hadar Cars: Jag skall ställa några korta frågor till Bo Broomé.

Jag har förstått det så, att i Sverige går nyare lag före äldre lag, om de är på samma nivå. Nu inför vi en regel som säger att EES-regler har företräde. Det kan ju, även om det inte uttryckligen sägs i lagstiftningsarbetet, innebära att senare lag får underordnas en tidigare lag, om lagar som EES-avtalet innefattar har inkorporerats i svensk lag. Anser du att detta kan bli ett problem?

Bo Broomé: Inte mer än jag var inne på tidigare. Man kan säga att lagvalsparagrafen fyller sin funktion just i den relationen, att det kommer en lag senare än EES-reglerna. Har vi att göra med en äldre lagstiftning och EES-lagen kommer senare, följer av lex posterior-regeln att den senare lagen gäller. Men EES-lagens lagvalsparagraf innebär att EES-lagen slår ut även kommande nya lagar. Däri ligger dess poäng, och det är inte mycket att säga om det.

Nu tror jag inte att detta är unikt. Jag tror ingalunda att man kan säga att det finns en undantagslös regel av innebörd att senare lag tar över tidigare lag. Man kan tänka sig att en tidigare lag gäller ett så speciellt område att den är giltig även när det kommer en senare, mer allmänt hållen lag.

Detta är svåra problem, som det säkert har skrivits många sidor om i den juridiska litteraturen.

Jag ser inget påtagligt problem här mer än det jag nämnde från början, att för dem som har att tillämpa den senare regeln är det praktiskt att där görs en hänvisning till att EES-lagstiftningen har företräde. Då riskerar inte den enskilde tjänstemannen att trampa i klaveret.

Hadar Cars: Det har ibland gjorts gällande att detta att man ger företräde åt en äldre lag skulle innebära att riksdagens möjligheter att stifta lag skulle gå förlorade eller i varje fall urholkas och att därigenom riksdagens suveränitet i förhållande till framtiden skulle gå förlorad eller i varje fall naggas i kanten. Om jag tolkar dig rätt, är det inte din uppfattning.

Bo Broomé: Det står riksdagen fritt att i den senare lagen, trots vad som står i EES-lagen, med kraft deklarerar att det är detta som skall gälla. EES-lagens lagvalsregel kan inte förta riksdagen den möjligheten. Men det har man väl inte anledning att räkna med att riksdagen gör, för det skulle innebära att man med öppna ögon fattade ett lagbeslut som man anser strida mot Sveriges konventionsåtaganden.

Det är en begränsning i att lagvalsregeln finns i vanlig lag i stället för i grundlag, att den aldrig kan hindra en senare riksdag att fatta ett lagbeslut och säga att det är detta som gäller.

Hadar Cars: Om man tog bort den lagvalsregel som är föreslagen i propositionen, hur skulle man då kunna åstadkomma att tolkningen av EES-avtalets företräde i lagkonflikter ändå kom att genomföras? Du har varit tveksam till att ha denna lagvalsregel, och du tycker inte heller om ordet. Hur skulle du vilja förhindra kollisioner som är oförutsedda och inte heller avsedda?

Bo Broomé: I hovrättens remissvar avstyrkte vi inte en lagvalsregel, men vi föreslog att den skulle ha en mer begränsad innebörd och en annan utformning. Nu blev det inte heller som vi föreslog, men vi har inte generellt ställt oss avvisande.

Jag får hänvisa till lagrådets resonemang. Lagrådet menar tydligen att man skulle kunna klara sig utan den s.k. lagvalsregeln. Då får man väl göra det med stöd av regler om konventionstrogen tolkning och liknande. Man får då säga sig att det nog har varit riksdagens mening, oavsett vad den säger i senare lagstiftning, att EES-reglerna skall gälla inom sitt tillämpningsområde. Det är sådana tolkningsfrågor som en domstol kan ställas inför och kan ställas inför även på andra områden än detta. Men det är klagörande att det finns ett bestämt besked på den här punkten.

Hadar Cars: Jag har till sist en fråga som jag tror att jag vet svaret på, men det kan vara bra att få höra din uppfattning.

I debatten använder man litet slarvigt sådana formuleringar som om EES-rätten är någonting som står utanför svensk rätt — man jämför svenska lagar och EES-lagar. Men såvitt jag förstår görs EES-lagarna till svenska lagar genom den process som nu håller på, så att EES-rätten blir svensk rätt. Det blir alltså inte något motsatsförhållande, men EES-rätten blir svensk rätt först när den beslutas i detta hus.

Bo Broomé: Det är en riktig beskrivning.

Thage G Peterson: Jag har en följdfråga till Hadar Cars fråga.

Bo Broomé sade att en senare riksdag självfallet har rätt att tolka lagen och avgöra vilken lag som skall gälla för Sverige och dess medborgare. Men så lade han till att det inte är helt lätt, om det innebär att EES-lagen körs över, för då uppstår en konflikt med EG. Det betyder då att den rätt som Bo Broomé ger Sveriges riksdag bara är teoretisk, inte praktisk.

Bo Broomé: Det var inte EG det handlade om, utan EES-konventionen och vad den förpliktar till.

Thage G Peterson: I dess förlängning blir det starka krafter i Europa som vi kommer i konflikt med.

Bo Broomé: Jag vill inte ge mig in på EG-området.

Det finns naturligtvis en konstitutionell möjlighet för riksdagen att besluta om en lagstiftning som strider mot våra konventionsåtaganden, men det är någonting man icke bör göra, för då gör vi oss skyldiga till ett folkrättsbrott. Jag vill bara säga att lagvalsregeln inte har grundlagskaraktär och inte kan hindra riksdagen från att i ett senare lagbeslut inta en ståndpunkt som innebär att man kör över EES-regleringen. Det är ingen praktisk situation, men man kommer inte ifrån att lagen inte har grundlagskaraktär.

Thage G Peterson: Den konstitutionella rätten för ledamöterna av Sveriges riksdag vid ett senare tillfälle finns i stort sett bara på papperet i ett sådant läge, för man måste hela tiden noggrant iaktta att man inte kör över EES-lagen.

Bo Broomé: Ja, enligt de förpliktelser som följer av EES-konventionen. Detta är inte specifikt för EES-konventionen, utan det är någonting som lagstiftaren har att beakta även i relation till alla andra konventioner som Sverige ingår.

Björn von der Esch: Jag skulle vilja börja med lagvalsregeln. Man har varit angelägen om att betona att EES-reglerna inte strider mot våra grundlagar, eftersom grundlagarna alltid kommer först. De berörs alltså inte av lagvalsregeln.

Men om man ser på den andra sidan av myntet, måste det innebära att vi inte uppfyller våra åtaganden enligt EES-avtalet den gången grundlagen strider mot EES-lagen. Enligt vad jag förstår har vi lika stor skyldighet att uppfylla EES-avtalet som vi har att följa våra grundlagar. Det måste uppstå en konflikt den dag då man konstaterar att grundlagen strider mot EES-lagen, men vi skall följa grundlagen.

Bo Broomé: Vilken är frågan?

Björn von der Esch: Är det en riktig tolkning, att om grundlagen strider mot EES-lagen, uppfyller vi inte våra åtaganden enligt EES-avtalet?

Bo Broomé: Om det skulle vara så, är det riktigt. Jag kan inte se att det finns någon sådan konflikt. Om den konflikten inte finns, behöver man över huvud taget inte ha med resonemanget om huruvida EES-konventionen strider mot grundlagen. En sådan konflikt måste vara teoretisk.

Björn von der Esch: Teoretiskt kan den uppstå.

Man betonar att EES-avtalet är ett folkrättsligt avtal. Man åberopar att vi har skrivit under FN-stadgan och konventionen om de mänskliga rättigheterna. Men i och med att det är ett folkrättsligt avtal behöver domstolarna inte iaktta avtalen eller konventionerna med mindre än att de är införlivade med svensk rätt.

Europakonventionen anser sig våra domstolar icke ha skyldighet att följa, och de gör det inte heller. Vad gäller EES-avtalet införlivar vi alla artiklarna, men det finns ett helt avgörande protokoll som vi inte tar in, nämligen protokoll 35. Detta protokoll 35 är det som motiverar att artikel 97 skulle finnas med — man har på sina håll varit kritisk mot att den skulle vara med.

Likväl är inte protokoll 35 med i det som skall införlivas med svensk rätt. Jag förmodar att protokoll 35 då inte kan åberopas inför svensk domstol.

I protokoll 35 står det att Sverige förbinder sig att om det är nödvändigt införa en författningsbestämmelse som innebär att EES-reglerna skall ha företräde i vissa fall. Det har man uteslutit.

Min fråga är om det är riktigt att protokoll 35 inte kommer att kunna åberopas inför svensk domstol, och varför är protokoll 35 inte med?

Bo Broomé: Jag har noterat att protokoll 35 inte är med när jag har funderat över innebörden i exempelvis artikel 97 och även 83.

Men det förhållandet att den inte är införlivad med svensk rätt innebär inte att den inte kan användas som ett tolkningsdatum av en domstol som har att ta ställning till en annan text.

Det gäller även Europakonventionen. Har man möjlighet att tolka en svensk lagtext i överensstämmelse med en konvention, så böjer man gärna av åt det hållet. Man har ändå att utgå från att vår lagstiftning står i överensstämmelse med våra konventionsåtaganden så långt som en text nu låter sig tolkas.

Det innebär att man vid tolkning t.ex. av artikel 97, som är inkorporerad som lag, kan hämta ledning ur protokoll 35. Jag tror inte att det är det enda tolkningsdatum man kan använda för att komma fram till att artikel 97 inte innebär överlåtelse av normgivningsmakt, men den är ett av flera hjälpmedel man kan använda.

Björn von der Esch: Skulle vi inte skapa större klarhet för rättstillämpningen om den enskilde visste att EES-avtalet gäller? Eller skall han själv hålla reda på att vissa protokoll har tagits undan? Jag vet inte varför detta är borttaget.

Göran Schäder: Protokoll 35 innebär ett åtagande att införa en lagvalsregel. Genom att EES-lagen innehåller en lagvalsregel finns det ingen anledning att införliva själva protokollet.

Björn von der Esch: Det verkar inte särskilt övertygande. Vi har faktiskt införlivat artiklar där det inte står någonting utom en hänvisning till en bilaga. Det har också remissinstanserna påpekat. Det här protokollet har en oerhörd tyngd och är helt avgörande för hur man uppfyller EES-avtalet.

Hans Gustafsson: Jag vill ställa en fråga som gäller kommunerna. Jag skall inte ta upp frågan om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen genom att kommunerna inte får ge stöd. Kommunförbundet har visat att 95 % av kommunerna ger stöd.

Enligt de bestämmelser som skall komma och som kan indirekt utläsas av avtalet skall regeringen kunna upphäva ett kommunalt beslut som innebär stöd, under förutsättning att granskningsmyndigheten har konstaterat att det är fråga om ett sådant stöd som inte får lämnas.

Nu är en grundpelare i den kommunala verksamheten att ett beslut av en kommun vinner laga kraft om det inte anförs besvär under besvärstiden. Hur blir det i fortsättningen — kan regeringen när som helst säga till kommunen att ett beslut som kommunen har fattat står i strid med bestämmelserna i EES-avtalet och att regeringen därför upphäver beslutet? Det skulle verkligen ställa till oreda i den kommunala verksamheten. Det skulle vara intressant att få den frågan belyst.

Min nästa fråga gäller verkställighetsprövningen. När en myndighet verkställer ett beslut har den ansvar att pröva att beslutet inte står i uppenbar strid med grundlagen. Skall den i fortsättningen också pröva huruvida beslutet strider mot EES-avtalet?

Till sist en synpunkt i anslutning till vad Olof Ruin sade i sitt senaste anförande om det demokratiska underskottet inom EG — nu är det emellertid inte fråga om EG. Du sade att man försöker öka parlamentets betydelse och att det är bra. Är det möjligt att över huvud taget tänka sig att parlamentet får ökad befogenhet att fatta beslut? Hur skall man kunna utkräva ansvar av regeringen i ett enskilt land som verkställer beslut fattade av ett parlament som har valts på annat sätt? Är det tänkbart att inom EG ha en beslutanderätt förankrad i parlamentet?

Thage G Peterson: Vi kan börja med frågan om kommunalt stöd. Hans Gustafssons fråga var om regeringen kan upphäva kommunala beslut med hänvisning till EES-lagen.

Göran Schäder: Lagförslaget innehåller en möjlighet för regeringen att upphäva kommunala beslut som har befunnits strida mot EES-avtalet och — genom att EES-avtalet är inkorporerat — mot EES-lagen. Grundförutsättningen är att det kommunala beslutet strider mot svensk lag. Det finns dock den begränsningen, att beslutet inte skall kunna upphävas, om det har prövats av ett annat behörigt organ, t.ex. svensk domstol, som har funnit att det inte strider mot lagen.

Vad konsekvensen av ett upphävande av beslutet blir kan vi se redan i dag på t.ex. det kommunala besvärssområdet. Om ett stöd har beslutats och utbetalats, innebär ett upphävande av beslutet egentligen ingenting. Möjligheten att återkräva felaktigt utbetalda medel får då styras av regler i t.ex. bidragsförfattningar som ger denna rätt att kräva tillbaka medel. Det fordrar alltså ytterligare regler i de senare kommande svenska reglerna. Exakt hur det kommer att utformas känner jag tyvärr inte till.

Hans Gustafsson: Jag förstår att det är en ny princip att regeringen prövar kommunala beslut och inte domstolar. Men frågan är vid vilken tidpunkt regeringen kan upphäva ett kommunalt beslut. Skall det anmälas under besvärstiden? Kommer kommunala beslut även i fortsättningen att vinna laga kraft när besvärstiden har utgått, eller är det osäkert när beslut vinner laga kraft? Besvärsrätten är grundad på medlemskap i kommunen, men ett företag i ett annat land kan säga att det strider mot reglerna. Vid vilken tidpunkt vinner ett kommunalt beslut laga kraft i fortsättningen?

Göran Schäder: Jag måste tillstå min okunnighet på den punkten. Laga kraft vinner naturligtvis beslutet enligt kommunallagens regler i den mån det inte har överklagats. Men en prövning av EFTA:s överklagningsorgan är inte beroende av ett överklagande av beslutet utan kan tillkomma efter anmälan eller på övervakningsorganets eget initiativ.

Thage G Peterson: Jag vill fylla på Hans Gustafssons fråga.

Regeringen har gjort åtaganden i EES-avtalet om att begränsa kommunernas och landstingens kompetens. Därav följer att kommunernas och landstingens verksamhetsområde snärjs åt, inte minst beträffande stödbeslut.

Planerar regeringen att föreslå riksdagen ändringar i den kommunala kompetensen enligt 3 § kommunallagen, som det var förr? Kommer man att följa upp EES-avtalet genom att i kommunallagen införa dessa begränsningar?

Göran Schäder: Det känner jag inte till.

Hans Gustafsson: Jag har sett någonstans att regeringen avser att återkomma med förslag till ändringar i kommunallagen.

Ett fundament i den kommunala verksamheten är att besluten vinner laga kraft. Vi kan tänka oss att kommunen köper en fastighet. Sex månader efteråt upphäver regeringen beslutet med motivering att det strider mot bestämmelserna. Det skulle skapa en oreda som inte vore av denna världen. Jag hoppas att regeringen ser noga på detta.

Mats Hellström: I underlagsmaterialet sägs det att regeringen har möjlighet att upphäva sådana stödåtgärder som nu vidtas av kommuner och landsting och som övervakningsmyndigheten genom beslut, som vunnit laga kraft, eller EFTA-domstolen har funnit strida mot 61 §. Det är väl en ovillkorlig inskränkning av regeringens möjligheter?

Olof Ruin: Hans Gustafssons fråga gällde det utomordentligt intressanta och egendomliga samspelet mellan olika organ som gäller inom EG-systemet. Till den nuvarande kompetensfördelningen inom detta system har vi inte några tidigare motsvarigheter, utan det är en nykonstruktion. Om man ökar parlamentets makt och inte samtidigt gör kommissionen ansvarig inför parlamentet har man inte, menar Hans Gustafsson, kommit längre i utfyllnaden av det demokratiska gapet.

Till det är att säga två saker. Det ena är att det naturligtvis finns möjlighet att skapa en annan konstruktion i EG än den vi kallar för ett parlamentariskt system. Det är inte många som har framfört tanken men man skulle i stället för ett parlamentariskt system i en framtida federal gemenskap kunna orientera sig mot ett presidentiellt system av amerikansk typ, dvs. mot att i realiteten ha en direktvald president som inte är ansvarig inför parlamentet. Ett presidentiellt system behöver inte sägas vara mindre demokratiskt än ett parlamentariskt.

Det andra alternativet är att man, såsom många i EG-parlamentet vill, går ett steg vidare mot en parlamentarism och får ett samspel med en kommission som är direkt förankrad i parlamentet. Under en sådan process är det inte uteslutet att man småningom kan finna lösningar som vi skulle kunna karaktärisera som demokratiska.

Hans Gustafsson: Jag skulle vilja be dig utveckla det ytterligare.

Det finns en komplikation som jag tycker att du inte berör. Vi kan tänka oss att EG-parlamentet fattar ett beslut som skall verkställas

exempelvis i England. Hur skall väljarna i England kunna utkräva ansvar av den regering som verkställer ett beslut som har fattats av ett parlament som är sammansatt på annat sätt än det som bär upp regeringen i England?

Olof Ruin: Om man går in i EG, ger man på vissa områden upp kompetensen att fatta de definitiva besluten. Man måste finna sig i att det i EG fattas beslut som sedan ett enskilt land måste följa. Vi är f.n. i EG-sammanhang någonstans halvvägs på vägen mot en federation. I en amerikansk delstat får väljarna finna sig i att det fattas beslut i Washington som delstatens parlament kanske inte tycker är riktiga.

Jag förstår kanske inte frågan. Går vi med, så accepterar vi att på vissa områden andra organ fattar beslut som vi skall rätta oss efter.

Hans Gustafsson: Men om makten ökar för detta organ så att det kan fatta beslut i samma omfattning som riksdagen, uppkommer frågan hur man skall kunna utkräva ansvar av den egna regeringen. Kan det bara gälla sådana beslut som icke fattas i EG?

Olof Ruin: Så måste det väl bli. Den egna möjligheten till inflytande ligger hos våra representanter i Europaparlamentet, förutom hos våra representanter i andra organ.

Harriet Colliander: Jag vill återknyta till frågan om regeringens möjligheter att upphäva kommunala beslut om stödåtgärder. De väsentliga frågorna har redan ställts. Jag vill ställa en kompletterande fråga till hovrättspresidenten.

I remissyttrandet över promemorian står det: "Regeringen torde inte med stöd av 8 kap. i lagförslaget kunna upphäva ett kommunalt beslut om stödåtgärder, om domstol har avslagit besvär mot beslutet. Det skulle strida mot 11 kap. 1 § första stycket regeringsformen."

Bo Broomé: Om jag har fattat propositionen rätt, är den bristen botad. Det finns ett förbehåll för det fall att svensk myndighet har prövat frågan — då kan inte regeringen vidta den åtgärden.

Gudrun Schyman: Jag har en fråga som handlar om formerna för rättstillämpningen och som delvis hänger ihop med formerna för demokrati vid ett EES-avtal och framför allt kanske vid ett eventuellt medlemskap.

Inom EG-rätten spelar förarbetena till lagtexter inte samma roll som de gör i Sverige, utan man anger mera utförligt i lagtexten vad som skall gälla, och det blir i stor utsträckning domstolsutslag som formar praxis. Det är ett annat sätt än vi har. Det ger större frihet åt domstolarna men minskar samtidigt i motsvarande grad möjligheterna för politiken att styra.

Hanteringen av EES-avtalet är väl en illustration till hur juridiken tar över och den politiska debatten kommer på undantag eller rent av i efterhand. Jag hörde en statsvetare karaktärisera denna utveckling. Han ville inte gå så långt som att tala om en urholkning av demokratin, men vi får en annan typ av demokrati, menade han. Från att ha haft en folkrörelsebaserad demokrati med mycket diskussioner innan

besluten fattas får man i stället en juridikbaserad demokrati med ett stort inslag av juridik i stället för politik. Tycker ni att det är en karaktäristisk som stämmer, att det blir en annan typ av demokratisk process?

Sedan har jag en annan fråga, som jag skulle vilja att Olof Ruin kommenterade. Den gäller våra möjligheter som riksdagsledamöter att utöva våra rättigheter i denna process. Jag tänker på att Vänsterpartiet i EES-utskottet har blivit tilldelat en extra suppleantplats, vilket innebär att vi har en person som sitter i utskottet utan möjlighet att ha någon ersättare. Är det förenligt med de demokratiska formerna att ett parti som är invalt i Sveriges riksdag inte skall ha möjlighet att utöva sina rättigheter på lika villkor? EES-avtalet är en stor politisk fråga. Det blir svårt för ett politiskt parti att utöva sina rättigheter t.ex. om jag skulle bli sjuk. Jag skulle vilja få en kommentar till detta.

Olof Ruin: Jag besvarar den andra frågan först.

Är det inte så att små partier alltid har det svårare än stora partier? De har mindre personal och mindre expertis. Jag förstår inte att detta skulle vara någonting unikt just i EES- och EG-sammanhang. Det är nog ett generellt problem för små partier. När utredningen var i Danmark och talade med marknadsutskottet framgick det också klart att det för representanter i utskottet som ensamma representerade ett parti kändes besvärligt att behöva behärska stora politikområden. Jag förstår problemet, men jag undrar om inte mitt svar måste bli att det generellt är ett problem för små partier.

I anledning av den första frågan vill jag säga att det är uppenbart att förarbetena spelar en mindre roll i EG-samarbetet än i vår politiska process. Det är också uppenbart att domstolarna spelar en helt annan roll i EG-systemet än i vårt politiska system, och det är därmed klart att också juristerna får en större roll.

Det är svårt att veta hur demokratin kommer att utvecklas inom EG, men jag föreställer mig att det folkliga kravet på att få delta successivt kommer att växa sig starkare. Ett uttryck för detta är ju att kraven på att anordna folkomröstning ökat.

Sammanfattningsvis befinner vi oss, när det gäller demokratin, i ett övergångsskede till någonting nytt, om vi kommer med i EG. Min tro är ändå att många gamla mönster kommer att bestå även inom ramen för det nya.

Gudrun Schyman: Vi är överens om att folk kommer att kräva att få mer att säga till om och det kommer att innebära förändringar.

Visst är det besvärligt för små partier, eftersom vi har stora ansvarsområden. Men vi blir inte behandlade enligt likhetsprincipen inom den politiska demokratin. När man i övrigt har plats i ett utskott har man också en suppleant. Det här är en extraordinär konstruktion. Jag undrar om den är förenlig med politisk demokrati.

Olof Ruin: Jag har inte någon annan kommentar än att jag föreställer mig att alla kloka människor försöker få möjlighet för alla partier att delta i ett centralt utrikespolitiskt beslutsfattande. Jag upprepar att det alltid är ett handikapp att vara ett litet parti.

Berit Löfstedt: Jag vill bara fråga om en detalj, och jag vänder mig till Göran Schäder. Den handlar om en fråga som har berörts här flera gånger, nämligen regeringens möjligheter att upphäva ett kommunalt beslut om att ge stöd åt enskilda. Jag vill bara kontrollera att jag har förstått det rätt.

Om jag har förstått saken rätt är det meningen att en kommun som fattar ett beslut om stöd till enskild näringsidkare skall anmäla det till bevakningsorganet. Det måste rimligen ske inom en viss utsatt tid. Jag har inte kontrollerat vad det står, men om detta skall ha någon effekt måste det göras inom viss tid. Det innebär i andra ledet att övervakningsorganet måste få möjlighet att reagera också inom utsatt tid och innan beslutet vunnit laga kraft.

Göran Schäder: Möjligheten att upphäva ett kommunalt beslut är beroende av att övervakningsorganet eller EFTA-domstolen har kommit fram till att det är på det sättet.

Hela kedjan börjar med kommunens anmälan. Då är frågan under prövning hos övervakningsorganet och sedan i domstolen. I denna prövning är också kommunen med, och den vet hur ärendet rör sig, så det är ingen risk att det kommer som en blixtnär från en klar himmel att regeringen upphäver ett kommunalt beslut som alla trodde var oantastligt.

Daniel Tarschys: Också jag har en fråga till Göran Schäder. EES-avtalet gäller såvitt jag förstår den EG-lagstiftning som var i kraft när avtalet slöts. Vad gäller kommande EG-lagstiftning får fortsatta samtal föras mellan parterna.

Hur tänker sig regeringen den framtida hanteringen av kommande EG-lagstiftning både för sig själv och i förhållande till riksdagen? Räknar man med ett uppsamlingsheat så att man vid olika tidpunkter försöker återkomma till riksdagen med nya avtal som underställs riksdagens prövning?

Hur ser tidtabellen ut framöver för EES-samarbetet?

Göran Schäder: Från början var ambitionen att man under den tid som har gått sedan EES-avtalet slöts och fram till ikraftträdandet fortlöpande skulle kunna ingå avtal på områden som har förändrats sedan sommaren 1991, då man satte en deadline för vad som skulle ingå i EES-avtalet. Nu har man kommit fram till att några sådana avtal inte kommer att kunna slutas, men avsikten är att bland det första som den kommande EES-kommittén skall göra när den träffas på nyåret 1993 är att fatta beslut om EES-regler på de områden som har varit relevanta och där EG-rätten har förändrats under den tid som har gått. Där kommer det naturligtvis att bli ett uppsamlingsheat för alla rättsfrågor som föreläggs riksdagen i en ny proposition, dock av något mindre omfattning än den som nu har drabbat riksdagen.

Sedan kommer det fortlöpande att fattas beslut i EES-kommittén som kommer att föranleda propositioner till riksdagen. Hur de skall samordnas i sakfrågorna är det svårt att sia om, så det får bli lämplighetsfrågor.

Daniel Tarschys: Det innebär att det blir *en* ny proposition, där man samlar upp många saker, och därefter kommer enskilda förslag drop-pande. Det är inte så att det varje år skall läggas fram en EES-proposition, där man samlar ihop årets förändringar?

Göran Schäder: En av kärnpunkterna är att det skall gå relativt fort. Om en proposition dröjer ett helt år efter det att man har fattat preliminärt beslut inom EES-kommittén om nya regler, blir det en mycket segdragen process, och det tror jag inte vi kan förutse. Men också uppsamlingsheatet kommer säkert att innehålla vissa utbrutna punkter såsom alla stora propositioner av det här slaget gör.

Nic Grönvall: Jag skall använda den teknik som politiker ofta använder, att ställa frågan så, att jag egentligen bara begär en bekräftelse av att jag har rätt. Jag vänder mig till Bo Broomé och ber att han håller med mig.

Diskussionen avser juridiken och det som nu betecknas som något slags genombrott i svensk rättstillämpning, nämligen att förarbeten och motivuttalanden skall förlora i betydelse och rättspraxis skall bli rättskälla i större grad.

Det finns viktiga uttalanden om detta på s. 149 och 150 i propositionen. Jag skulle vilja be Bo Broomé bekräfta det jag nu säger, att vi alls inte här iakttar något slags genombrott i svenskt rättsliv. Vi har erfarenheter av konventionskonforma tolkningar av svensk lag — det har du själv varit inne på — och vi har erfarenheter av tillämpning av genomsynsprincipen, att man bortser från en rättshandling och ser bortom dess formella innehåll och söker efter dess materiella värde. Vi har också erfarenheter av utfyllnadsprincipen, som innebär att domstolarna ser sig fria att fylla ut lagregler som inte är fullständiga med värderingar, där domstolarna hämtar vägledning ur andra företeelser i samhället: politisk debatt, miljöhänsyn m.m.

Vad jag med detta vill ha sagt är att detta nya eftertryck för rättspraxis, som innebär en begränsning av förarbeten och motivuttalanden, inte är någonting nytt i svenskt rättsliv, utan någonting som vi är vana vid att hantera.

Bo Broomé: Frågorna är inte så enkla att besvara.

Det är riktigt att den s.k. rättskällevärdet, som är omfattande och svärbegriplig, innefattar att domstolarna kan ta hänsyn till moment av de slag som du har nämnt här. Jag skulle ändå vilja säga att i svensk rättstillämpning spelar lagförarbetena — i första hand riksdagsutskottens uttalanden, i andra hand uttalanden av regeringen i propositionen och uttalanden av lagrådet, eventuellt också utredningsbetänkanden — en stor roll. Den som läser Högsta domstolens domar finner att man ofta faller tillbaka på uttalanden i motiven, dock icke så att man följer dem slaviskt, utan det finns många faktorer som kan inverka.

Den skillnad som inträder nu när det gäller lagstiftning som baseras på EES-rätt och EG-rätt är att det inte finns några sådana motivuttalanden såvitt jag förstår — jag är inte så hemma på området. Här finns texter som har arbetats fram utan att vara beledsagade av förklaringar och uttolkningar. När vi i Sverige tar över dem kan inte riksdagen göra egna uttalanden om hur de skall uppfattas, för då kan vi komma att avvika från en gemensam rättssyn på författningarna. Där finns en nyhet, och den innebär att domstolarna är hänvisade mer till de andra metoderna att tolka lag och tillämpa lag än att följa förarbetena.

Johan Lönnroth: Jag vill fortsätta på Daniel Tarschys frågor om kommande EES-propositioner.

I Vänsterpartiets motion yrkar vi återremiss till regeringen för att få svar på ett antal frågor. Jag tycker att dagens debatt har visat att det finns ett antal frågor om grundlagsförenligheten som är oklara och där regeringen har sagt att man skall återkomma — det gäller sekretesslagen, det gäller reklam riktad till barn, och det gäller också kommunalt stöd. Jag förmodar att man avser att i höst eller i vår lägga fram nya förslag. De frågorna är av grundläggande betydelse för bedömningen av om EES-avtalet verkligen är förenligt med vår grundlag.

Folkomröstningen i Danmark ägde rum efter det att propositionen skrevs under av regeringen. Omröstningen har skapat en allmän oklarhet om tidtabellen för hela EG-processen. I avtalet öppnas en möjlighet till en förskjutning fram till juni nästa år.

Jag vet inte om Göran Schäder kan tala för regeringen, men jag vill fråga om din bedömning. Är det inte en ganska rimlig generositet mot oss i riksdagen att regeringen nu något förskjuter tidtabellen, så att vi åtminstone får en sportslig chans att läsa in de tjocka böcker som vi skall få om EG-domar osv.? Frågan gäller alltså om det inte är rimligt att förskjuta tidtabellen.

Göran Schäder: Jag kan inte tala på regeringens vägnar. Den ändring av tidtabellen som har skett genom resultatet av folkomröstningen i Danmark gäller den Europeiska unionen och möjligen hur man skall handlägga ansökningar om medlemskap för nya länder, men den har såvitt jag förstår inte påverkat tidtabellen för EES-avtalet.

Thage G Peterson: Jag tackar er alla för uppmärksamheten. Ett speciellt tack går självfallet till Olof Ruin, Bo Broomé och Göran Schäder för att ni velat svara på våra frågor.