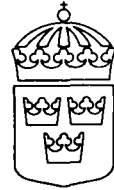


Regeringens skrivelse 1991/92:58



om ändring i regeringsformen med anledning av
ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde

Skr.
1991/92:58

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits
upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1991.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Reidunn Laurén

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen anmäls ändrade förutsättningar beträffande den av riksdagen
en första gång beslutade ändringen i regeringsformen med anledning av
ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1991

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Laurén

Skrivelse om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde

1 Inledning

De förhandlingar om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) som sedan juni 1990 har pågått mellan de europeiska gemenskaperna (EG) och EFTAs medlemsstater avslutades den 22 oktober 1991 vid ett ministermöte i Luxemburg. Vid minstermötet träffades överenskommelse mellan EG, EGs medlemsstater och EFTAs medlemsstater om ett EES-avtal. Avtalet skall enligt planerna paraferas i november och undertecknas i december 1991.

Med anledning av vad som under hösten 1990 bedömdes komma att bli avtalets innehåll beträffande frågan om svenska domstolars inhämtande av tolkningsbesked från en gemensam EES-domstol föreslog regeringen en ändring i regeringsformen (prop. 1990/91:65), som riksdagen har beslutat en första gång (1990/91:KU22, rskr. 180).

Min avsikt nu är att - inför ett andra och definitivt beslut om det vilande grundlagsändringsförslaget - bereda riksdagen tillfälle att ta del av vilka förutsättningar som numera, med hänsyn till innehållet i EES-avtalet, föreligger beträffande frågan om tolkningsbesked och behovet av en ändring i regeringsformen (RF).

2 EES-avtalet

Avtalet innehåller en huvuddel där samarbetets mål och medel samt de institutioner som skall finnas inom EES regleras. I huvuddelen, som är indelad i en preambel och åtta avdelningar med ca 130 artiklar, finns också de materiella bestämmelserna om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital och bestämmelser om de s.k. angränsande politikområdena.

De regler i den sekundära EG-rätten, dvs. främst EG-förordningar och EG-direktiv, som har bedömts relevanta för EES finns intagna i ett antal bilagor till avtalet. Reglerna tas emellertid inte in i fulltext utan i stället

används i huvudsak en hänvisningsteknik som innebär att de aktuella förordningarna och direktiven identifieras och anges i bilagorna. I bilagorna görs också erforderliga anpassningar av reglerna för att de skall kunna användas i ett EES-sammanhang.

Till avtalet hör också ett fyrtiotal protokoll, i vilka tas upp olika frågor om bl.a. den närmare tillämpningen av avtalet i vissa hänseenden. I ett av dessa protokoll regleras en möjlighet som avtalet innehåller för EFTA-staterna att låta sina nationella domstolar inhämta *yttrande* från EG-domstolen om tolkningen av EES-regler.

De materiella reglerna i EES-avtalet kommer i första hand att tolkas och tillämpas av nationella myndigheter och domstolar på samma sätt som tolkningen och tillämpningen av EG-rätten främst är en uppgift för de nationella domstolarna i EGs medlemsländer. Inom EG är det gemenskapsdomstolen i Luxemburg (EG-domstolen) som har det yttersta ansvaret för tolkningen av bestämmelserna i EGs rättsakter. Därför finns inom EG en ordning som i vissa situationer ålägger de nationella domstolarna att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen i frågor som gäller tolkningen och giltigheten av EGs regelsystem (artikel 177 i Romfördraget). Sådana förhandsbesked är bindande för den domstol som har inhämtat beskedet.

I EES-förhandlingarna har det diskuterats om det inom EES bör finnas en ordning med förhandsbesked liknande den som finns inom EG. I ett tidigare skede av förhandlingarna var parternas inställning att tolkningsbesked, ibland obligatoriskt, skulle inhämtas, inte från EG-domstolen utan från den gemensamma EES-domstolen enligt avtalet. Det var detta förhandlingsläge i frågan som föranledde regeringen att föreslå den *ändring* i RF som nu är vilande. I avtalet har parterna *enats* om att frågan skall regleras så att det bör finnas *möjlighet* för EFTA-staterna att låta sina nationella domstolar inhämta *yttrande* från *EG-domstolen*. Sådana yttranden skall inte vara bindande för de nationella domstolarna.

Artikel 1 i det nämnda protokollet till EES-avtalet har följande (något förkortade och inte officiella) lydelse.

Om det i handläggningen av ett mål eller ärende vid en domstol i en EFTA-stat uppkommer en fråga som gäller tolkningen av bestämmelser i EES-avtalet som i sak överensstämmer med regler inom EG-rätten, får domstolen, om den anser det nödvändigt, be EG-domstolen att uttala sig i frågan.

Enligt artikel 2 skall en EFTA-stat, om den avser att använda sig av den möjlighet som protokollet medger, underrätta bl.a. EG-domstolen om detta. Därvid skall också anges i vilken omfattning och under vilka förutsättningar som de nationella domstolarna skall ha möjlighet att inhämta yttranden från EG-domstolen.

Enligt avtalet får alltså varje EFTA-stat själv avgöra om den skall låta sina domstolar använda sig av möjligheten att inhämta tolkningsbesked eller ej. I samband med att EES-förhandlingarna slutfördes angav Sverige att det inte var möjligt att ge definitivt besked om huruvida möjligheten

skulle komma att utnyttjas för svenskt vidkommande, och att det inte heller gick att närmare uttala sig om i vilken omfattning och under vilka förutsättningar i övrigt som detta i så fall skulle ske. Skälet för den ståndpunkten var bl.a. att ytterligare överväganden krävdes med hänsyn till det vilande förslaget till ändring i RF.

Om möjligheten enligt avtalet utnyttjas, skall således yttrande kunna inhämtas, inte från EES-domstolen utan från EG-domstolen, och det är EFTA-staten som själv skall bestämma i vilken omfattning och under vilka förutsättningar som detta skall ske. Ett yttrande från EG-domstolen skall inte i något avseende vara bindande för den nationella domstolen. Detta framgår tydligt bl.a. av att EG-domstolen endast skall "uttala sig" i det aktuella tolkningsämnet.

3 Det vilande förslaget till ändring i RF

Det vilande förslaget till ändring i RF innebär att i 11 kap. RF skall införas en ny bestämmelse (15 §), som skall träda i kraft den 1 januari 1992. Den föreslagna bestämmelsen har följande innehåll:

Domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från mellanfolklig domstol inhämta besked om innebörden av internationell överenskommelse eller förpliktelse eller av bestämmelse som tillkommit enligt ett sådant åtagande.

Bakgrunden till förslaget om ändring i RF var, som jag nyss har nämnt, att parterna i EES-förhandlingarna hade kommit fram till att det inom EES på samma sätt som inom EG borde vara möjligt för nationella domstolar att inhämta tolkningsbesked rörande EES-regler från en domstol på internationell nivå. Vid tiden för beredningen av regeringsförslaget i riksdagen var förhandlingsparterna av uppfattningen att den domstol det skulle vara fråga om var en för avtalsparterna gemensam EES-domstol med anknytning till EG-domstolen och med domare från såväl EG som samtliga EFTA-länder (1990/91:KU22 s. 12 f).

Det vilande grundlagsförslaget hade alltså sin utgångspunkt i vad som då övervägdes i förhandlingarna om en ordning där tolkningsbesked skulle inhämtas från EES-domstolen. Frågan är då hur det vilande grundlagsförslaget förhåller sig till den ordning som slutligen har överenskommit, dvs. att EFTA-staterna har möjlighet att låta sina nationella domstolar inhämta oförbindande yttranden från EG-domstolen om tolkningen av EES-regler.

4 Ändrade förutsättningar

Den föreslagna grundlagsbestämmelsens ordalydelse kan i och för sig sägas täcka även den överenskomna ordningen, eftersom ju också EG-domstolen är en mellanfolklig domstol. Å andra sidan anser jag att den föreslagna bestämmelsens formulering "kan vara skyldig" passar mindre väl för en ordning som den överenskomna, där det enligt avtalet inte

skall finnas någon sådan skyldighet.

Mot denna bakgrund och särskilt med hänsyn till att det i motiven till det vilande grundlagsförslaget uttryckligen talas om folkrättsligt *bindande* besked från en *EES-domstol* anser jag att riksdagen bör underrättas om det nya läget.

Härtill kommer att man också kan ställa sig frågan om inte grundlagsändringen framstår som obehövlig mot bakgrund av vad det föreliggande avtalet innehåller. Enligt protokollet skall det inte vara fråga om skyldighet för någon nationell domstol att inhämta yttrande ("får, om den anser det nödvändigt"), och vidare skall yttrandet inte i något avseende vara bindande för de nationella domstolarna (EG-domstolen skall endast "uttala sig"). Förfarandet liknar därmed närmast ett sådant inhämtande av formellt oförbindande yttranden som våra domstolar inom ramen för nuvarande regler om rättegångsordningen kan - och ibland skall - inhämta från myndigheter och andra organ. Systemet måste därmed tveklöst anses vara förenligt med RF i dess nuvarande lydelse och kunna infogas i den svenska rättsordningen utan att komma i konflikt med gällande konstitutionella principer.

Jag skall här tillägga att frågan om huruvida möjligheten att låta våra domstolar inhämta yttrande från EG-domstolen skall utnyttjas eller ej - och vilka närmare förutsättningar som i så fall bör gälla - kommer att tas upp i det lagstiftningsarbete som förestår med anledning av att EES-avtalet skall införlivas i den svenska rättsordningen.

Min slutsats av det jag nu har anfört är att det inte längre föreligger något behov av den föreslagna ändringen i RF och att riksdagen därför enligt min mening inte bör slutgiltigt anta det vilande förslaget.

Denna inställning förändras inte av att Sverige numera har ansökt om medlemskap i EG och således i en framtid kan komma att helt inordnas i EGs regelsystem. Visserligen kan det förutsättas att ett medlemskap i EG kräver att vissa ändringar görs i RF, bl.a. för att möjliggöra inhämtande av förhandsbesked i enlighet med EGs regler, dvs. enligt artikel 177 i Romfördraget, men frågan om vilka grundlagsändringar som krävs inför ett medlemskap bör enligt min mening behandlas i ett sammanhang. Den frågan är också för närvarande föremål för överväganden i den kommitté - grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03) - som har i uppdrag att utreda behovet av grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EG (dir. 1991:24).

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

