

Regeringens proposition

1990/91: 65



om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde

Prop.
1990/91: 65

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 6 december 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds

Propositionens huvudsakliga innehåll

Under de pågående förhandlingarna mellan EFTA-länderna och EG rörande ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) har det visat sig att en ordning där nationella domstolar inhämtar s.k. tolkningsbesked rörande EES-regler från en domstol på internationell nivå sannolikt kommer att behövas. Systemet skulle vara utformat efter mönster av motsvarande system inom EG.

Det föreslås att regeringsformen kompletteras med en bestämmelse om att en domstol eller annan myndighet kan var skyldig att från en mellanfolklig domstol inhämta besked om tolkningen av en internationell överenskommelse eller förpliktelse eller bestämmelser som tillkommit enligt ett sådant åtagande. I propositionen redovisas också hur ett EES-avtal i övrigt skulle förhålla sig till regeringsformen i olika avseenden

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1992.

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att det i regeringsformen¹ skall införas en ny paragraf, 11 kap. 15 §, av följande lydelse.

11 kap.

15 § 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 sådant åtagande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1992.

¹ Regeringsformen omtryckt 1988:1444.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 1990

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, S. Andersson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Freivalds

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

1 Inledning

Den 20 juni i år inleddes — efter ett drygt års undersökande och explorativa samtal — formella förhandlingar mellan EFTA-länderna, dvs. Finland, Island, Norge, Schweiz, Sverige, Österrike samt Liechtenstein, och EG om ett närmare och fastare strukturerat samarbete byggt på ett gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner i ett dynamiskt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES. Avsikten är att ett avtal om ett sådant samarbete skall träda i kraft vid årsskiftet 1992/93, samtidigt som EGs s.k. inre marknad fullbordas.

Grundlag kan endast ändras i samband med val till riksdagen. I den mån ett EES-avtal skulle fordra grundlägsändring, måste en sådan därför ske i anslutning till riksdagsvalet år 1991. Mot denna bakgrund har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria (Ds 1990: 58) Ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) och den svenska grundlagen. I promemorian belyses främst hur ett EES-avtal skulle förhålla sig till regeringsformen mot bakgrund av vad som kommit fram under de undersökande och explorativa samtalen mellan EFTA-länderna och EG-kommissionen. Slutsatserna i promemorian är att ett EES-avtal, sådant det kan förutses, kommer att vara förenligt med regeringsformen utan att den behöver ändras. Promemorian har remissbehandlats.

Till protokollet i ärendet bör fogas dels promemorian sammanfattning som *bilaga 1*, dels en förteckning över remissinstanserna som *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena har gjorts inom justitiedepartementet och har publicerats i en departementspromemoria (Ds 1990: 89).

Jag tar i detta ärende upp frågan om grundlägsändringar med anledning av ett EES-avtal. Jag tar däremot inte upp frågan om hur ett svenskt medlemskap i EG skulle förhålla sig till regeringsformen.

Jag har i ärendet samrått med statsrådet Gradin.

Sveriges handelsrelationer med EG regleras främst av två frihandelsavtal vilka trädde i kraft år 1973. Övriga EFTA-länder har också frihandelsavtal med EG. Den successiva tullavvecklingen på industrivaruområdet var genomförd den 1 januari 1984 och EFTAs och EGs medlemsländer utgör sedan dess ett sammanhängande frihandelsområde.

Sveriges samarbete med EG har successivt breddats och fördjupats. Det avser också ett antal frågor utanför frihandelsavtalens ram, särskilt på forskningsområdet. Särskilda avtal om samarbete finns också för miljö-
vård, arbetsmiljö, konsumentfrågor och transportpolitik.

År 1984 lades den politiska grunden för ett utvidgat samarbete mellan EG och EFTA genom den s.k. Luxemburgdeklarationen. Den innehåller riktlinjer för ett fördjupat och utvidgat samarbete inom och utom ramen för frihandelsavtalen. Målet var enligt deklarationen att skapa ett dynamiskt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES).

Ett viktigt element i EFTA-EG-samarbetet är EGs beslut att fullborda den s.k. inre marknaden. År 1985 presenterade EG-kommissionen en vitbok med ett handlingsprogram och en tidtabell som syftar till att uppnå Romfördragets mål och genomföra EGs inre marknad senast vid utgången av år 1992. De hinder för fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital som alltjämt finns mellan medlemsländerna skall då vara avvecklade. De institutionella förutsättningarna för att genomföra vitbokens målsättningar skapades genom den s.k. europeiska enhetsakten. Den antogs år 1985 och trädde i kraft den 1 juli 1987. Enhetsakten innehåller bl.a. nya regler för beslutsfattandet inom EG som ökar möjligheterna att fatta majoritetsbeslut.

Under våren och hösten 1989 undersökte EFTA-länderna och EG-kommissionen gemensamt förutsättningarna för ett vidare och mer strukturerat samarbete. Kartläggningen gällde ett fördjupat samarbete omfattande de fyra friheterna för varor, tjänster, kapital och personer samt angränsande politikområden, byggt på gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner. Kartläggningen täckte även rättsliga och institutionella frågor. Den 19 december 1989 fattade EFTA- och EG-ländernas ministrar ett beslut om att förhandlingar om ett brett EES-avtal för att uppnå fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer skulle inledas under första halvåret 1990. Förhandlingarna skulle också omfatta angränsande områden som miljö, forskning och utveckling, utbildning, arbetsvillkor, social välfärd, konsumentskydd och turism. En ny omgång samtal inleddes i januari 1990 och avslutades i mars. Syftet med dessa s.k. explorativa samtal var att fördjupa analysen och skapa ytterligare klarhet kring parternas hållning i olika frågor. Formella förhandlingar inleddes den 20 juni. Avsikten är att ett EES-avtal skall kunna träda i kraft samtidigt med att den inre marknaden fullbordas, dvs. den 1 januari 1993.

Målet är alltså att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde där varor, tjänster, personer och kapital skall kunna röra sig fritt över gränserna. De delar av EGs regelverk – "l'acquis communautaire" – som är relevanta för EES-samarbetet avses därför i en eller annan form bli inte-

grerade i EES-avtalet och i EFTA-ländernas rättsordningar, så att enhetliga regler skall kunna gälla inom hela området.

De undersökande och explorativa samtalen ägde rum i en gemensam styrgrupp och i fem olika arbetsgrupper. Arbetsgrupperna I-IV har haft till uppgift bl.a. att identifiera vilka delar av EGs regelverk som är relevanta för samarbetet. Grupp V har behandlat de rättsliga och institutionella frågorna. Hit hör bl.a. avtalets utformning, dvs. dess struktur och innehåll samt tekniken för att införliva EGs regelverk i avtalet. En annan viktig fråga för arbetsgrupp V har varit det institutionella samarbetet, dvs. administration, utveckling, samråd och beslutsfattande. I gruppen har även behandlats frågor om hur en enhetlig tolkning och tillämpning av EES-reglerna skall kunna åstadkommas, hur man skall övervaka att reglerna följs och hur tvister mellan avtalsparterna skall lösas. Arbetsgruppen har också studerat frågan om hur EES-reglerna skall kunna införlivas med de nationella rättsordningarna. Arbetsgrupperna I-V har nu omskapats till fem förhandlingsgrupper med motsvarande ämnesområden.

Förhandlingarna kan inte beräknas vara slutförda förrän under loppet av år 1991. Anledningen till att jag redan nu väcker frågan om lagändringar med anledning av ett EES-avtal, vars närmare innehåll vi endast ser konturerna av, är att EES-avtalet sådant det kan förutses enligt min mening i ett avseende aktualiserar ett tillägg till regeringsformen.

Grundlag stiftas enligt 8 kap. 15 § regeringsformen (RF) genom två likalydande beslut av riksdagen med ett allmänt riksdagsval mellan besluten. Förslag till grundlagsändring skall dessutom första gången anmälas i riksdagens kammare senast nio månader före valet. Riksdagens konstitutionsutskott kan dock medge undantag från tidskravet för förslagets väckande, om minst fem sjättedelar av utskottets ledamöter förenar sig om beslutet.

Om ett godkännande av en internationell överenskommelse förutsätter grundlagsändring, skall enligt 10 kap. 2 § andra stycket RF samma ordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen. Eftersom nästa ordinarie riksdagsval äger rum söndagen den 15 september 1991, skall förslag till grundlagsändring enligt huvudregeln anmälas i kammaren senast fredagen den 14 december 1990 för att förslaget skall kunna antas i anslutning till valet.

Mot denna bakgrund måste riksdagen, om avtalet skall kunna träda i kraft den 1 januari 1993, ta ställning till frågan om en ändring i regeringsformen redan nu, eftersom den ordning som är föreskriven för grundlagsändring inte kan iakttas när EES-avtalet som sådant underställs riksdagen för godkännande (10 kap. 1 § första stycket RF).

Som jag nyss nämnde har justitiedepartementet remitterat en promemoria som belyser hur ett EES-avtal kan antas förhålla sig till regeringsformen. I promemorian dras slutsatsen att avtalet — som det kan förutses komma att se ut — skulle vara förenligt med regeringsformen utan att denna behöver ändras.

Flertalet remissinstanser godtar promemorians slutsats. Några av dessa uttrycker samtidigt viss tveksamhet till om en skyldighet för svenska domstolar att från en EES-domstol inhämta tolkningsbesked om hur en

EES-regel skall förstås, är förenlig med regeringsformen eller ifrågasätter om inte regeringsformen likväl borde förtydligas på denna punkt. Några remissinstanser anser att tolkningsbeskeden skulle strida mot domstolarnas grundlagsfästa självständighet och/eller regeln om högsta domstolen och regeringsrätten som utövare av den högsta domsmakten. Vissa instanser menar dessutom att regeringsformen bör innehålla en regel om EES-reglernas företräde framför andra regler. En instans anför att reglerna om överlåtande av normgivningskompetens till icke svenska organ bör justeras inför ett EES-avtal, medan ytterligare några instanser menar att de förändringar i detta hänseende som skulle behövas för att möjliggöra ett svenskt medlemskap i EG bör göras redan nu.

Frågan om ett svenskt medlemskap i EG har många dimensioner. Som jag inledningsvis påpekade går jag i detta ärende inte in på frågan om vilka grundlagsändringar ett svenskt medlemskap i EG skulle föranleda.

Den fråga som på sakens nuvarande ståndpunkt enligt min uppfattning kan aktualisera ett förtydligande i regeringsformen är att domstolar och andra myndigheter i vissa fall skall eller får inhämta s.k. tolkningsbesked från en domstol på internationell nivå. I övrigt anser jag att det saknas skäl för grundlagsändringar med anledning av ett EES-avtal.

En diskussion om tolkningsbeskeden kan inte föras fristående från ett EES-avtals övriga komponenter. Jag skall därför inledningsvis översiktligt redovisa vissa av de rättsliga frågor som uppkommit inför och under förhandlingarna. I anslutning därtill kommer jag att helt kort redovisa min uppfattning om hur dessa frågor förhåller sig till regeringsformen och varför jag anser att de övriga frågor remissinstanserna tagit upp inte bör föranleda grundlagsändring.

Jag lämnar nu ingen redogörelse för olika synpunkter som remissinstanserna har lämnat på EES-avtalets innehåll och på promemorians analys av olika frågor annat än i de fall synpunkterna har grundlagsanknytning. Många remissvar innehåller värdefulla kommentarer till de olika rättsliga frågor som aktualiseras i förhandlingarna och vid ett svenskt tillträde till ett avtal av detta slag och de kommer att beaktas under det fortsatta arbetet. Jag vill erinra om den sammanställning av remissyttrandena som publicerats.

3 Översikt över de rättsliga och institutionella frågorna i EES

3.1 Allmänt

Målet med ett EES-avtal är att skapa ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital inom hela EG-EFTA-området och att utveckla och bredda samarbetet på angränsande politikområden, såsom miljö, forskning, utbildning och konsumentskydd. Enhetliga regler skall gälla inom hela EG- och EFTA-området, och basen för EES-avtalet är därför EGs regelverk – "l'acquis communautaire".

re". Relevanta EG-regler avses alltså på ett eller annat sätt bli integrerade i avtalet för att gälla också i EFTA-länderna och i relationerna mellan EG och EFTA-länderna.

Avtalet avses innehålla en huvuddel där samarbetets mål och medel, de materiella bestämmelserna om de fyra nämnda friheterna och angränsande politikområden samt EES-institutionerna regleras. Denna del av avtalet skulle således motsvara den s.k. primära EG-rätten, i första hand Romfördragets regler. I bilagor till avtalet skall relevanta regler i den s.k. sekundära EG-rätten, dvs. främst direktiv och förordningar, tas in och anpassas till ett EES-sammanhang. Enligt en uppskattning rör det sig om ca 1 400 rättsakter, motsvarande ca 14 000 sidor text. Det troliga är därför att en hänvisningsteknik blir den huvudsakliga lösningen och att bestämmelserna således inte kommer att tas in i fulltext i själva avtalet. Avsikten är dock att bestämmelserna skall publiceras i sin helhet i någon form och på alla aktuella språk, således inkl. det svenska språket och att de således skall vara tillgängliga för riksdagen vid dess behandling av avtalet. Översättningsarbetet är redan påbörjat.

3.2 Beslutsfattande i ett EES

Ett dynamiskt samarbete förutsätter en effektiv beslutsmekanism så att den rättslighet som skulle skapas genom ett EES-avtal kan bibehållas. EES-samarbetet avses därför bygga på ett gemensamt beslutsfattande. Besluten kan komma att avse såväl ändringar i de avtalade EES-reglerna som helt nya EES-regler.

För flera EFTA-länder skulle det innebära konstitutionella problem att överlåta normgivningsmakt till EES på samma sätt som EGs medlemsländer gjort till EG. Det skulle dessutom knappast vara förenligt med Romfördraget, om EG till ett EES överlät vidare en del av den kompetens gemenskapen fått sig tilldelad av medlemsländerna. Det har under de undersökande samtalen och förhandlingarna mellan EFTA-länderna och EG därför kommit att framstå som alltmer klart att de beslut som avses fattas i EES inte kommer att bygga på överlåtelse av normgivningskompetens till EES utan på att de avtalsslutande parterna åläggs folkrättsliga förpliktelser. Hur dessa förpliktelser sedan skall omvandlas till nationell rätt blir en fråga för parterna enligt deras resp. konstitutionella system.

En särskild fråga i detta sammanhang är EGs kommittéväsende, den s.k. kommittologin. Inom EG svarar kommissionen för uppföljningen och administrationen av EG-reglerna. Den kan också till sig få delegerad rätten att besluta föreskrifter till utveckling av de rättsakter som beslutats av rådet. Denna rätt kan sägas motsvara det svenska systemet med att regeringen beslutar ytterligare föreskrifter till en av riksdagen beslutad lag.

Till sin hjälp vid utövandet av dessa befogenheter har kommissionen ett stort antal kommittéer bestående av representanter för medlemsstaterna. Det finns framför allt tre typer av kommittéer: föreskrivande, rådgivande och förvaltande. Av störst intresse i detta sammanhang är de föreskrivande kommittéerna. Dessa kan kort uttryckt sägas ha till uppgift att ge kommissionen råd om utformningen av föreskrifterna. Uppgiften är kombinerad

med en vetorätt. Om en kommitté är av en annan mening än kommissionen om innehållet i reglerna, kan kommissionen inte fatta beslut i frågan utan måste hänskjuta den till rådet.

Man förutsätter att det, parallellt med att sådana EG-regler arbetas fram, också i ett EES kommer att utarbetas motsvarande regler. Även dessa beslut förutses bli av folkrättslig karaktär.

Ett folkrättsligt bindande beslut som förutsätter enhällighet kan jämställas med en överenskommelse, eftersom de berörda staterna har frihet att anta eller förkasta förslag till sådana beslut. Att Sverige biträder ett sådant beslut måste också statsrättsligt sett betraktas som ingående av ett avtal (se prop. 1973:90 s. 357).

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) tar i sitt remissyttrande upp att det i förhandlingarna diskuterats att EFTA för övervakning och tillämpning av bl.a. konkurrensreglerna skulle skapa ett organ med funktioner motsvarande kommissionens inom EG. Ett sådant organ skulle vara självständigt i förhållande till EFTA-ländernas regeringar och alltså inte bestå av representanter för dessa. Någon rätt för ett sådant EFTA-organ att besluta sådana normer som inom EG beslutas av kommissionen har hittills inte diskuterats, men SPK ifrågasätter om detta skulle vara möjligt mot bakgrund av de begränsningar som finns i 10 kap. 5 § första och andra styckena RF till att överlåtelsen resp. ändringen skall vara "av begränsad omfattning". Även om ett EES-avtal i och för sig skulle vara förenligt med regeringsformens nuvarande regler, finns dessutom enligt SPK risken att den framtida rättsutvecklingen på EES-området skulle komma i konflikt med grundlagen, varför 10 kap. 5 § RF bör ändras redan nu.

För egen del vill jag anföra följande. En överlåtelse av normgivningskompetens från EFTA-länderna till ett EFTA-organ har som SPK påpekar inte diskuterats i förhandlingarna. Skulle en sådan överlåtelse av normgivningskompetens ändå bli aktuell, medger 10 kap. 5 § första stycket RF att riksdagen i begränsad omfattning överlåter normgivningskompetens till en mellanfolklig organisation för fredligt samarbete till vilken riket är eller skall bli anslutet. Hur beslutanderätten inom denna organisation utövas – av medlemsländerna eller av ett kollegium av funktionärer – kan regleras i den överenskommelse varigenom organisationen skapas. Jag vill i detta sammanhang erinra om att den aktuella bestämmelsen tillkom för att möjliggöra den associering till den Europeiska ekonomiska gemenskapen som Sverige ansökt om år 1961. Om de områden inom vilka normgivningskompetensen skulle överlåtas är tillräckligt klart avgränsade, torde den inskränkning som ligger i orden "i begränsad omfattning" inte utgöra något hinder för Sverige att anförtro organisationen sådan kompetens, om detta skulle bli aktuellt på något område. Mot bakgrund av den osäkerhet som råder om hur ett möjligt förhandlingsresultat skulle kunna se ut, kan jag inte förorda att grundlagen ändras så att den skulle kunna möjliggöra alla tänkbara lösningar.

3.3 Direkt tillämplighet och direkt effekt

Romfördraget är direkt tillämpligt inom EG. En betydande del av EGs sekundära rättsakter är också direkt tillämpliga i medlemsländerna. Sådana regler utgör i och med att de beslutats av behöriga EG-organ automatiskt del av medlemsländernas interna rätt, och EGs medlemsländer har alltså förbundit sig att låta dessa EG-regler tillämpas internt utan någon mellankommande nationell rättsbildning. Enligt Romfördraget artikel 189 är sålunda en *förordning* "bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsländer". Härav följer att en förordning är direkt tillämplig i medlemsländerna utan någon mellankommande rättsakt från medlemsländernas sida och att den ord för ord skall tillämpas i sin EG-rättsliga form. *Direktiv* är enligt samma artikel bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsländerna att välja form och metod för detta.

Vissa bestämmelser har också s.k. direkt effekt, dvs. de grundar rättigheter och/eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter i medlemsländerna. Detta gäller såväl bestämmelser i Romfördraget som i den sekundära EG-rätten. I fråga om Romfördraget innebär detta bl.a. att vissa bestämmelser kan åberopas av enskilda trots att de främst riktar sig till medlemsländerna. Detta förhållande har slagits fast av EG-domstolen. Andra bestämmelser, främst i förordningar, har sådant innehåll att de direkt berör enskildas rättsställning. Inom EG kan också bestämmelser i direktiv ha direkt effekt. Även detta har utvecklats av EG-domstolen. Den direkta effekten är dock begränsad i fråga om direktiv på så sätt att det enbart är bestämmelser som ger enskilda rättigheter gentemot det allmänna som kan ha direkt effekt. Direktiv som grundar skyldigheter för enskilda har inte givits direkt effekt. Direktiv har heller inte tillerkänts direkt effekt enskilda emellan. Innebörden av direktivets direkta effekt är att den enskilde, gentemot en stat som har underlåtit att lagstifta i enlighet med direktivet eller som har gjort detta på ett bristfälligt sätt, direkt kan förlita sig på bestämmelserna i direktivet för att komma till sin rätt.

Om en domstol i ett medlemsland skulle finna att en nationell bestämmelse strider mot en EG-bestämmelse, skall domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen i det aktuella målet. Enligt EG-domstolens praxis har EG-regeln nämligen *företräde* framför nationella regler och skall tillämpas oavsett vad som må vara föreskrivet i den nationella rättsordningen. När EG-domstolen utvecklade detta synsätt knöt man an till sin doktrin om att EG-rätten är en egen rättsordning som skiljer sig från traditionell folkrätt. Genom att skapa eller gå in i en gemenskap med egna institutioner som har självständiga befogenheter har medlemsländerna enligt EG-domstolens synsätt i motsvarande mån accepterat begränsningar i sin egen suveränitet och i sina egna befogenheter; man har avstått från normgivningskompetens på de områden EG-rätten reglerar. Följaktligen får ett medlemsland inte internt lagstifta på ett område där EG-institutionerna i enlighet med EG-rätten utnyttjat sin normgivningskompetens eller ge företräde åt sin nationella lagstiftning.

Ett EES-avtal avses vila på folkrättslig grund. Också framtida nya EES-regler kommer, som nyss nämnts, av allt att döma att ha folkrättslig karaktär. Mot denna bakgrund skulle någon direkt tillämplighet, direkt effekt och företräde för EES-rätten framför nationell rätt inte kunna härledas ur EES-avtalet som sådant. Samtidigt skulle det homogena samarbetsområde som eftersträvas kunna äventyras, om EES-reglerna inte får ett genomslag i EFTA-staterna på ett sätt som motsvarar ordningen inom EG.

I Schweiz och Österrike utgör ett internationellt avtal automatiskt en del av den interna rättsordningen så snart det trätt i kraft. Dessa länder tillämpar med andra ord det monistiska systemet.

För Sverige och de andra nordiska EFTA-länderna, vilka har en dualistisk ordning, krävs däremot en nationell rättsakt varigenom avtalets regler införlivas med den interna rättsordningen för att reglerna skall bli tillämpliga på nationell nivå. När en överenskommelse skall införlivas med den nationella rätten kan två olika metoder komma i fråga. Överenskommelsens bestämmelser kan införlivas med den nationella rätten antingen genom s.k. transformation eller genom s.k. inkorporering. Vid transformation omarbetas i Sverige de delar av den internationella överenskommelsen som behöver införlivas med svensk rätt till svensk författningstext. Inkorporering innebär att det i en lag eller annan författning föreskrivs att överenskommelsens bestämmelser gäller i Sverige och följaktligen skall tillämpas av enskilda och/eller myndigheter. I Sverige har transformationsmetoden hittills varit det huvudsakliga sättet att införliva internationella avtal med svensk rätt.

Ett sätt att i länder med ett dualistiskt system åstadkomma ett resultat motsvarande *direkt tillämplighet* är att välja inkorporeringsmetoden när EES-avtalets huvuddel och i avtalet intagna eller framtida nya "EES-förordningar" skall införlivas med deras rättsordningar. Härigenom skulle resultatet bli detsamma, nämligen att de avtalade reglerna blir tillämpliga i t.ex. Sverige i sin avtalade lydelse. Jag vill nämna att inkorporeringsmetoden har tillämpats i Sverige i åtskilliga lagstiftningsärenden där det titt sig befogat att använda denna metod i stället för transformationsmetoden. Så skedde exempelvis vid tillträdet till 1980 års FN-konvention om internationella köp (prop. 1986/87:128 och SFS 1987:822) liksom vid tillträdet till konventionerna mellan EFTA-staterna och EG om ett gemensamt transiteringsförfarande (SFS 1987:1119) och om förenkling av formaliteterna vid handel med varor (SFS 1987:1126). En vanlig typ av avtal som brukar inkorporeras är dubbelbeskattningsavtal.

Om en regel i EES-avtalets huvuddel eller i en "EES-förordning" – intagen i en bilaga till avtalet eller senare beslutad – blir så formulerad att den i sig själv kan grunda rättigheter eller skyldigheter för enskilda, skulle den också kunna åberopas av enskilda inför domstolar och andra myndigheter i EFTA-länderna; den skulle ju genom inkorporeringen (eller i Schweiz och Österrike automatiskt) utgöra del av den nationella rättsordningen. *Direkt effekt*-doktrinen i denna begränsade betydelse skulle således inte medföra några problem i ett EES-sammanhang.

Såsom tidigare redovisats är *direktiven* inte direkt tillämpliga i EGs medlemsländer. De är bindande i fråga om det resultat som skall uppnås

men medlemsländerna är fria att välja form och metod för detta. Med en liknande lösning i EES-avtalet skulle avtalade EES-regler som svarar mot EG-direktiv i ett dualistiskt land bli en del av den nationella rättsordningen genom den lag eller annan författning varigenom bestämmelserna transformeras till nationell rätt. Principen om att lagar och andra författningar skall tolkas i fördragsvänlig anda innebär samtidigt att de bestämmelser som motsvaras av ett EG-direktiv, liksom för övrigt varje internationell överenskommelse, ändå kan beaktas av domstolar och andra myndigheter.

Frågan om direkt effekt och den s.k. *företrädesfrågan* är intimt sammankopplade och kan sägas vara två sidor av samma sak. Doktrinen om företräde för EG-rätten framför nationell rätt bygger såsom nyss redovisats på det förhållandet att EG-rätten utgör en egen rättsordning som samtidigt är både folkrätt och nationellt tillämplig rätt. I ett fall av konflikt mellan nationella regler och EG-regler tar EG-reglerna över.

EES-rätten avses vila på folkrättslig grund och det är av allt att döma inte aktuellt att överlåta normgivningskompetens till något EES-organ. Företrädesfrågan, liksom den nyss nämnda frågan om direktivs direkta effekt, måste därför få en annan lösning i ett EES än den har i EG.

Frågan om företräde för EES-regler framför andra regler berörs av endast några få remissinstanser. Kammarrätten i Göteborg, Industriförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen och Institutet för Utländsk rätt AB menar att en grundlagsregel om sådant företräde bör införas. Kommerskollegiet förordar en grundlagsbestämmelse av innebörd att det i lag kan beslutas föreskrifter om att bestämmelser i internationella avtal skall gälla före andra föreskrifter än grundlag. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet anser att frågan behöver utredas ytterligare, medan juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, utan att begära grundlagsändring, konstaterar att lagar i klara fall av normkonflikt, dvs. efter det att tillgängliga tolkningsprinciper visat sig otillräckliga, får företräde framför EES-regler på förordningsnivå, om en grundlagsändring inte genomförs. Liknande konstateranden görs av riksdagens ombudsmän och högsta domstolens ledamöter.

Folkrättsliga regler måste i Sverige efterföljas av svensk rättsbildning för att bli tillämpliga på nationell nivå. En ofrånkomlig följd av detta system är att EES-reglerna, när de omvandlas till svensk rätt, kommer att få en plats i den hierarki av konstitutionella nivåer där de införlivats.

En regel i EES-avtalet om att EES-reglerna skall ha internrättsligt företräde framför avtalsparternas egna rättsordningar skulle för Sverige, liksom för flera andra EFTA-länder, kräva grundlagsändring.

Det skulle enligt min mening te sig främmande att införa den ordningen att regeringsförordningar, och t.o.m. myndighetsföreskrifter, på EES-området automatiskt skall gälla före av riksdagen beslutade lagar. Jag kan därför inte förorda en grundlagsändring av den innebörden. Andra sätt att genom grundlagsändringar åstadkomma ett formellt företräde för EES-regler framför andra regler skulle innebära genomgripande förändringar i vårt konstitutionella system som inte står i proportion till de i praktiken begränsade problem som nu behöver lösas.

Man kan nå det önskade resultatet på andra vägar. Den självklara

utgångspunkten är naturligtvis att avtalsparterna följer sina folkrättsliga åtaganden. EES-avtalet kommer också med all sannolikhet att innehålla en bestämmelse varigenom avtalsparterna åtar sig att vidta de åtgärder som behövs för att kunna uppfylla avtalsförpliktelseerna och att avhålla sig från åtgärder som kan äventyra förverkligandet av avtalets syften. Ett sådant åtagande innebär i realiteten ett åtagande att ge EES-reglerna fullt genomslag på nationell nivå. Samtidigt med att ett EES-avtal tillträds måste därför gällande lagstiftning vid behov korrigeras för att den skall stå i överensstämmelse med de avtalade reglerna. Detsamma måste ske när nya "EES-förordningar" inkorporeras i nationell rätt och när "EES-direktiv" transformeras till nationell rätt genom lag eller annan författning.

Det ingår som ett naturligt moment i lagstiftningsarbetet att se till att nya regler är förenliga med ingångna avtal. Beträffande lagar har den lagrådsgranskning som ingår som ett led i det svenska lagstiftningsarbetet kommit att fylla en viktig funktion i detta hänseende. På området för myndighetsförfattningar begränsas risken för att författningar står i strid med internationella avtal bl.a. genom de inskränkningar i myndigheternas möjligheter att besluta tekniska regler om varor som är eller kan bli föremål för internationell handel som finns i förordningen (1990:986) om tekniska regler.

Principen att författningar skall tolkas i fördragsvänlig anda innebär i den praktiska tillämpningen att åtagandena efterlevs av domstolar och andra myndigheter. En möjlighet för våra domstolar att inhämta tolkningsbesked från en domstol på EES-nivå skulle ytterligare stärka EES-reglernas ställning. Jag återkommer strax till denna fråga (avsnitt 4). Ett yttersta medel för att se till att EES-avtalet efterlevs skulle kunna vara att frågan om hur avtalsparterna uppfyller sina åtaganden kan prövas på internationell nivå. Också denna fråga skall jag strax översiktligt beröra.

Den nu redovisade ordningen bör ge goda förutsättningen för att EES-reglerna får genomslag. För att ge ytterligare garantier i detta hänseende kan man överväga olika lagstiftningstekniska lösningar. I promemorian har pekats på möjligheten att i lag föreskriva att EES-reglerna skall gälla oavsett vad som annars kan vara föreskrivet. En sådan föreskrift kan alltså meddelas utan stöd av någon grundlagsbestämmelse av den typ kommerskollegiet förordat.

Jag är övertygad om att de lösningar jag nu skisserat väl tillgodoser de krav som kan ställas på Sverige inom ramen för den folkrättsliga ordning EES skulle utgöra. De ger i princip en motsvarighet till EGs ordning och de skillnader som uppstår bör inte överdrivas, eftersom de endast skulle få betydelse i exceptionella fall. Jag kan därför inte ansluta mig till dem som inför ett EES-avtal förordar en grundlagsändring i denna del.

3.4 Övervakning

Övervakningen av att Romfördragets regler efterlevs sköts av EG-kommissionen (Romfördraget artikel 155). Kommissionens övervakning är i första hand inriktad på medlemsstaternas efterlevnad av EG-rätten, *den s.k. allmänna eller generella övervakningen*. I en del fall är det fråga om

en förhandskontroll över planerade nationella lagstiftningsåtgärder. Normalt ingriper dock kommissionen först i efterhand. Kommissionen följer fortlöpande utvecklingen i medlemsstaterna genom att samla in uppgifter om deras lagstiftning, rättstillämpning osv. Den får också underlag för sin granskning genom klagomål från andra medlemsstater, från enskilda, från tidningsartiklar m.m. Kommissionens yttersta redskap är att den kan väcka talan vid EG-domstolen mot medlemsstaten i fråga för brott mot Romfördraget. Regler härom finns i artikel 169 i Romfördraget. Innan ett sådant förfarande inleds brukar kommissionen ha underhandskontakter och förhandlingar med medlemsstaten i fråga för att söka få till stånd en frivillig rättelse, eller för att låta sig övertygas om att misstanken om fördragsbrott varit ogrundad. Innan kommissionen väcker talan inför EG-domstolen skall kommissionen ge staten i fråga tillfälle att lägga fram sina synpunkter och därefter avge ett motiverat yttrande i saken. Först om medlemsstaten i fråga vägrar att efterkomma yttrandet, får kommissionen väcka talan inför EG-domstolen. Inom EG gäller också särskilda regler för övervakning på statsstödsområdet och för offentlig upphandling vilka jag inte närmare skall gå in på.

Kommissionen övervakar också i viss utsträckning *enskilda rättssubjekts* efterlevnad av EG-rätten, i den mån reglerna innehåller förpliktelser för enskilda. Detta gäller framför allt konkurrenslagstiftningen. Kommissionens befogenheter på detta område är närmare reglerade genom olika förordningar. I dessa bemyndigas kommissionen bl.a. att besluta om olika sanktioner för att säkra efterlevnaden av EG-rätten. Kommissionens beslut kan angripas genom ogiltighetstalan inför EG-domstolen (Romfördraget artikel 173). Själva verkställigheten av sanktionerna sker på nationell nivå.

Det är ännu oklart hur övervakningsmekanismen inom EES skall anordnas. Väsentliga element är att övervakningsmekanismen garanterar enhetlighet inom EES-området, att avtalsöverträdelse i praktiken bör leda till ett och samma resultat vilket land det än är fråga om samt att systemet utformas så smidigt och obyråkratiskt som möjligt.

För Sveriges del medför en allmän övervakning på EES- eller EFTA-nivå motsvarande den nyss redovisade artikel 169-proceduren inte några grundlagsfrågor. Det handlar här om en övervakning av att Sverige följer sina internationella åtaganden. En sådan kontroll skulle vara av rent folkrättslig karaktär och skulle därför inte utgöra ett avsteg från regeringsformens kompetensschema.

I fråga om statsstöd och offentlig upphandling kommer, såvitt nu kan bedömas, beslut fattade av ett internationellt organ att rikta sig till staterna på samma sätt som i fråga om den allmänna övervakningen. Sådana beslut skulle med andra ord inte få direkt rättsverkan i Sverige. En svensk rättsakt blir därför nödvändig för att de internationellt beslutade åtgärderna skall bli bindande för svenska medborgare, juridiska personer och myndigheter. Inte heller i denna del aktualiseras därför några grundlagsfrågor.

Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om i vilken utsträckning olika övervakningsfunktioner på internationell nivå i övrigt kommer att avse enskilda rättssubjekt och få direkt rättsverkan i Sverige. Detta gäller

framför allt på konkurrensrättens område. Jag begränsar mig därför i det följande till frågan hur myndighetsbeslut som fattas på internationell nivå och riktas till enskilda förhåller sig till grundlagen.

I den mån ett internationellt övervakningsorgan tilläggs befogenheter att meddela beslut som direkt binder svenska myndigheter och svenska enskilda rättssubjekt utan en mellankommande svensk rättsakt, blir 10 kap. 5 § tredje stycket RF aktuell. Enligt denna bestämmelse kan rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen överlåtas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation — som Sverige inte behöver vara medlem av — eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Bestämmelsen medger alltså att sådana befogenheter tillerkänns ett internationellt organ. Något krav på att överlåtelsen skall vara av begränsad omfattning ställs inte upp. Om den uppgift som anförtros det internationella organet innefattar myndighetsutövning, skall riksdagens beslut om överlämnande enligt huvudregeln fattas med tre fjärdedels majoritet. Alternativt kan beslut fattas i den ordning som gäller för grundlagsbeslut. För överlåtelse av beslutanderätt som inte innefattar myndighetsutövning och inte är direkt grundad på regeringsformen uppställs inte några särskilda krav på beslutets form. Härav följer att regeringsformen medger att ett internationellt organ ges befogenheter att fatta beslut som riktar sig till enskilda rättssubjekt, om detta skulle aktualiseras inom ramen för EES.

En fråga av betydelse i sammanhanget är om ett beslut av ett internationellt övervakningsorgan skall kunna överprövas av en judiciell instans på internationell nivå. Enligt Romfördraget artikel 173 andra stycket kan exempelvis en näringsidkare som önskar få ett beslut om sanktioner överprövat vända sig till EG-domstolen.

Regeringsformen medger inte att den högsta domsmakten överläts till internationella organ (11 kap. 1 §). Detta innebär att det inte är möjligt att göra en internationell domstol överordnad högsta domstolen eller regeringsrätten. Däremot utesluter inte bestämmelsen att dessa domstolar förlorar rätten att vara slutinstans i vissa ärenden eller att mål i viss utsträckning helt undandras svensk domstols prövning. Bestämmelsen tillåter också att de båda nämnda domstolarnas befogenhet att bevilja resning bortfaller i de ärenden som omfattas av överlåtelsen. En förvaltnings- eller rättskipningsuppgift som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan nämligen med stöd av 10 kap. 5 § tredje stycket RF överföras till internationella organ på ett sådant sätt att ingen av de båda högsta svenska domstolarna kommer att befatta sig med denna ärendetyp (prop. 1984/85: 61 s. 18).

En ordning motsvarande Romfördraget artikel 173 inom ramen för ett EES skulle alltså vara väl förenlig med regeringsformens regler, eftersom den inte ställer några krav på att alla beslut med giltighet i Sverige skall kunna ställas under högsta domstolens eller regeringsrättens prövning. Inte heller lagen (1988: 205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut skulle bli tillämplig. Denna avser endast avgöranden av svenska myndigheter, och de nu aktuella ärendena kommer i så fall helt att handläggas på internationell nivå.

Sammanfattningsvis kan konstateras att övervakningen inom ett EES inte skulle aktualisera några grundlagsändringar.

3.5 Enhetlig tolkning

En enhetlig tolkning och tillämpning av gemensamma EES-regler är en förutsättning för att samarbetet skall fungera på avsett sätt. Inom EG har gemenskapsdomstolen i Luxemburg det yttersta ansvaret för tolkningen av EG-rätten. Den mest effektiva metoden för att garantera den enhetliga tolkningen torde vara att inrätta en judiciell instans på internationell nivå, i det följande kallad EES-domstol, och att denna domstol får avge s.k. tolkningsbesked om EES-reglernas innehåll på samma sätt som EG-domstolen ger tolkningsbesked om EG-rätten. Jag skall strax utveckla denna fråga närmare (avsnitt 4).

3.6 Tvistlösning

Vid samtalen mellan EFTA-länderna och EG har också konstaterats att det finns behov av en judiciell prövning på internationell nivå av tvister som kan uppkomma parterna emellan om tolkningen och tillämpningen av avtalet. Det har diskuterats att låta en sådan tvistlösning avtalsparterna emellan skötas av samma judiciella organ som skall svara för den enhetliga tolkningen. Ett sådant förfarande skulle kunna utformas efter mönster av artikel 170 i Romfördraget som föreskriver att en medlemsstat som anser att en annan medlemsstat har brutit i uppfyllandet av sina åtaganden enligt Romfördraget får föra talan därom inför EG-domstolen.

Romfördraget saknar sanktioner mot en stat som vägrar efterkomma en fällande dom. Artikel 171 föreskriver att staten i fråga skall vidta de åtgärder som krävs för att efterkomma domen. EG-domstolen kan således inte gripa in i medlemsstaternas lagstiftning. Den kan heller inte föreskriva vilka åtgärder staten skall vidta, t.ex. att genomföra viss lagstiftning eller betala skadestånd till enskilda som lidit skada av det fördragsstridiga handlandet. En tredskande stat kan i stället stämmas in på nytt inför domstolen, denna gång under åberopande av att den fällande domen inte efterkommit.

Den nu redovisade ordningen skulle inte innebära några väsentliga nyheter för EFTA-länderna. EES-domstolens funktion skulle här motsvara andra internationella domstolars, t.ex. Haagdomstolens. Som en jämförelse kan också nämnas den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna vars behörighet att pröva brott mot Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna Sverige har erkänt. Avgöranden av en EES-domstol som innebär att ett brott mot avtalet har begåtts är av rent folkrättslig karaktär och skall följas av Sverige på samma sätt som Sverige följer domar av Europadomstolen. Det ankommer alltså på regeringen att föreslå riksdagen nödvändiga lagändringar eller att utfärda erforderliga förordningsändringar så att avtalskränkningen inte upprepas i framtiden.

I mål av detta slag är det alltså avtalsparterna som tvistar inför domstolen. Enskilda har således ingen talerätt. Även om upprinnelsen till

tvisten är att en enskild näringsidkare har blivit felaktigt behandlad inför svenska domstolar eller andra myndigheter, får ett avgörande av en EES-domstol endast verkan för framtiden. Ett anspråk på skadestånd från den enskilde näringsidkaren skulle ligga utanför EES-rätten – på samma sätt som det ligger utanför EG-rätten – och skulle således handläggas av svensk domstol enligt svensk lag. Däremot kan, som jag nyss påpekade, enskilda tänkas få rätt att till en EES-domstol överklaga beslut av ett internationellt övervakningsorgan, om ett sådant får befogenhet att fatta beslut som direkt binder den enskilde.

Jag vill påpeka att artikel 170-förfarandet inom EG hittills bara utnyttjats en enda gång. Medlemsländerna drar sig uppenbarligen för att stämma varandra inför EG-domstolen. I gengäld har artikel 169-förfarandet – där alltså EG-kommissionen stämmer in medlemslandet i fråga – kommit till stor användning. Det är naturligtvis omöjligt att förutsäga hur utvecklingen kan bli inom ett EES; till stor del är denna fråga beroende av hur en EES-övervakning anordnas.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att den tvistlösningsmekanism som diskuteras är förenlig med regeringsformen.

4 Tolkningsbesked

Mitt förslag: Jag föreslår att det i regeringsformen införs en bestämmelse om att domstolar och andra myndigheter kan vara skyldiga att från en mellanfolklig domstol inhämta besked om tolkningen av en internationell överenskommelse eller förpliktelse eller av bestämmelser som tillkommit enligt ett sådant åtagande.

Promemorians bedömning: I promemorian konstateras att instrumentet tolkningsbesked kan fogas in i det svenska rättssystemet utan grundlagsändring och på ett sätt som inte står i konflikt med gällande principer.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot promemorians slutsatser. Till dessa remissinstanser hör riksdagens ombudsmän (JO), justitiekanslern, högsta domstolens ledamöter, försäkringsöverdomstolen, hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, domstolsverket, kommerskollegium, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, konsumentverket, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Svenska Handelskammarförbundet, Landstingsförbundet, Företagarnas riksorganisation, Köpmannaförbundet, Tjänstemännens centralorganisation och Landsorganisationen i Sverige. Några av dessa uttalar dock viss tvekan eller ifrågasätter om inte regeringsformen likväl borde förtydligas på denna punkt.

Ett antal remissinstanser – regeringsrättens ledamöter, kammarrätten i Göteborg, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet och marknadsdomstolen – anser att institutet tolkningsbesked bör föranleda ändring i regeringsformen. Enligt kammarrätten i Göteborg skulle dock ett

tolkningsbeskedsinstitut vara förenligt med regeringsformen, om tolkningsbeskeden inte blir rättsligt bindande för svenska domstolar.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen, som avgett ett gemensamt yttrande anser, liksom Institutet för Utländsk rätt AB, att EES rättsligt bör vila på samma principer som EG och att regeringsformen bör ändras för att tolkningsbeskeden skall få samma rättsliga genomslag i Sverige som motsvarande EG-rättsliga institut har i EGs medlemsländer.

Bakgrunden till mitt förslag: För att åstadkomma ett homogent EES måste de gemensamma reglerna tolkas och tillämpas så enhetligt som möjligt inom hela EES-området.

Tolkningsbesked enligt artikel 177 Romfördraget

Inom EG har gemenskapsdomstolen det yttersta ansvaret för tolkningen av EG-rätten. Nationella domstolar i EGs medlemsländer inhämtar tolkningsbesked från EG-domstolen om hur EG-reglerna skall tolkas. Den nationella domstolen lägger sedan detta besked till grund för sitt avgörande av målet. Möjligheten att inhämta tolkningsbesked är fakultativ för nationella domstolar i lägre instans – besked får begäras, om domstolen anser att ett sådant är nödvändigt för att den skall kunna döma i målet – medan högsta instans är skyldig att inhämta tolkningsbesked innan målet avgörs (artikel 177 Romfördraget).

EG-rätten förvaltas i första hand av nationella domstolar och andra myndigheter. En person som anser att en direkt tillämplig EG-bestämmelse, t.ex. om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, har överträtts av en myndighet i en EG-stat, kan inte vända sig till EG-domstolen med sina anspråk; han får vända sig till nationell domstol och därvid åberopa den aktuella EG-bestämmelsen. För att tillgodose behovet av en enhetlig tolkning av EG-rätten, har man dock inte helt lämnat förvaltningen av EG-rätten åt nationella domstolar utan i Romfördragets artikel 177 uppställt regler om inhämtande av tolkningsbesked från EG-domstolen.

Artikel 177 bygger på ett samarbete mellan EG-domstolen och nationella domstolar. EG-domstolen begränsar sig till att ta ställning till hur EG-rätten skall tolkas, medan det ankommer på nationell domstol att tillämpa regeln på det konkreta fallet. EG-domstolen avvisar frågor som gäller om en viss nationell regel är förenlig med EG-rättsliga regler eller formulerar om den ställda frågan så att den kan lämna besked om hur en aktuell EG-regel skall tolkas; den förser den nationella domstolen med de nödvändiga tolkningselementen så att denna skall kunna ta ställning till förenlighetsfrågan. EG-domstolen skiljer således mellan å ena sidan tolkningen av EG-regeln och å andra sidan dess tillämpning i målet. Rättstillämpningen ankommer på den nationella domstolen som får avgöra om fakta i målet faller under EG-regeln sådan den tolkats av EG-domstolen.

Denna kompetensfördelning mellan EG-domstolen och nationella domstolar är viktig och bygger på att de nationella domstolarna är självständiga och att det i sista hand är dessa domstolar som svarar för att EG-rätten

tillämpas enhetligt inom hela EG. EG-domstolen intar således ingen överordnad ställning i förhållande till nationella domstolar. Förfarandet bygger i stället på samarbete och en funktionsfördelning.

Av den nu lämnade redogörelsen framgår att nationella domstolar väntas följa det lämnade tolkningsbeskedet. Syftet bakom kompetensfördelningen skulle gå förlorad, om nationella domstolar skulle vara helt fria att följa eller bortse från tolkningsbeskedet. EG-domstolen har också slagit fast att den frågande domstolen blir bunden av tolkningsbeskedet. Det finns dock ingen uttrycklig bestämmelse om det i Romfördraget.

Det bör framhållas att begreppet domstol i artikel 177 i Romfördraget har utvecklats av EG-domstolen till ett självständigt EG-rättsligt begrepp. Man har således tillåtit nationella domstolsliknande myndigheter, som alltså enligt sitt lands lag inte anses som domstolar, att inhämta tolkningsbesked. Det avgörande för EG-domstolens pragmatiska inställning är att det skulle strida mot syftet med artikel 177, om en snäv tolkning av begreppet domstol skulle medföra att vissa måltyper aldrig eller endast sällan skulle bli föremål för tolkningsbesked.

Tolkningsbesked inom ramen för EES

En fråga som diskuterats mellan EFTA-länderna och EG-kommissionen är möjligheten att låta en EES-domstol lämna besked om EES-reglernas tolkning enligt ett system som utgör en motsvarighet till tolkningsbeskeden enligt Romfördraget artikel 177. De konstitutionella aspekterna måste dock studeras av samtliga EFTA-länder innan ställning kan tas till hur systemet skulle kunna utformas för EES-ändamål. Klart är att ett system med sådana tolkningsbesked skulle vara det säkraste och effektivaste sättet att åstadkomma en enhetlig tolkning och tillämpning av EES-reglerna.

Frågan om förhållandet mellan ett sådant judiciellt organ och EG-domstolen får, liksom andra frågor, avgöras i förhandlingarna. En av flera aspekter som måste beaktas är parallelliteten mellan EG-reglerna och EES-reglerna och att det inte är tillräckligt att skapa garantier för att EES-reglerna tolkas enhetligt; dessa måste i sin tur tolkas i överensstämmelse med motsvarande EG-regler och vice versa. Jag skall inte närmare gå in på dessa frågor. Jag vill emellertid påpeka att, i de diskussioner som hittills förts mellan EFTA-länderna och EG, enighet har rått om att ett införlivande av EGs regelverk i EES-avtalet också skall inbegripa relevant praxis från EG-domstolen. EES-bestämmelser som motsvaras av en identisk/parallell EG-regel skall alltså förstås i belysning av EG-domstolens hittillsvarande tolkning av bestämmelsen i fråga.

Tolkningsbesked och svensk rätt i allmänhet

Tolkningsbesked skulle innebära en ny rättsfigur för Sverige, liksom för övriga EFTA-länder. Det finns emellertid näraliggande, om än inte helt jämförbara, rättsfigurer. Jag vill särskilt framhålla en från arbetsrättens område. I 5 kap. 1 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister föreskrivs följande: "Förekommer anledning att kollektivav-

tal, som slutits av andra än parterna i målet, har betydelse för prövningen av tvisten, skall de parter som slutit kollektivavtalet beredas tillfälle att yttra sig i målet". I förarbetena till denna bestämmelse sägs (prop. 1974: 77 s. 191) att det för avgörande av en tvist ibland kan bli nödvändigt att pröva innebörden av ett kollektivavtal som har slutits av andra än parterna. Som exempel anförs det fallet att en oorganiserad arbetsgivare träffat ett avtal som genom hänvisning till ett branschavtal eller liknande avtal hämtar sina bestämmelser från detta större avtal. Härvid anförs: "Om det förekommer anledning att sistnämnda kollektivavtal har betydelse för prövning av tvisten i målet skall de parter som slutit detta avtal beredas tillfälle /.../ att framlägga sina synpunkter på tolkningsfrågan." Yttrandet utgör enligt förarbetena processmaterial i målet och skall beaktas av domstolen oberoende av om någon part åberopar yttrandet eller inte. Det sist nämnda kan enligt doktrinen förklaras med att lagstiftaren har sett ett mer allmänt intresse i en riktig och enhetlig tillämpning av de kollektivavtal som får betydelse även utanför partsförhållanden där de är tillämpliga.

Ett annat exempel, som också har framhållits av högsta domstolens ledamöter och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, är reglerna i 56 kap. 15-17 §§ rättegångsbalken om tingsrätts hänskjutande av prejudikatfrågor till högsta domstolen.

Till bilden hör också tillämpningen av principen om den s.k. fördragskonforma tolkningen. Den innebär att svenska domstolar vid tillämpningen av svensk rätt tar hänsyn till internationella organs tolkning av internationella regler som Sverige är bundna av. Jag återkommer till denna fråga senare (under rubriken Tolkningsbeskeds förenlighet med 11 kap. 2 § RF).

Aktuella bestämmelser i regeringsformen

När det gäller frågan om tolkningsbeskedsinstitutets förenlighet med regeringsformen är det i första hand bestämmelserna i 11 kap. 1 och 2 §§ RF som aktualiseras.

I 11 kap. 1 §, som bl.a. innehåller bestämmelser om domstolsorganisationen, föreskrivs i första stycket att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och att regeringsrätten är högsta förvaltningsdomstol. Bestämmelsen hindrar således att det inrättas en instans som blir överordnad någon av dessa två domstolar. Andra domstolar får enligt andra stycket inrättas med stöd av lag.

Domstolarnas självständighet är av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. En särskilt viktig sida av domstolarnas självständighet är att inget annat organ skall kunna gripa in och bestämma hur de skall döma i det enskilda fallet eller hur de vid sin rättstillämpning i övrigt skall besluta i särskilda fall. De politiska organen skall påverka rättskipningen genom normer med generell tillämplighet och inte genom ingripanden i enskilda fall. Eftersom denna självständighet sätter en gräns för riksdagens och regeringens handlingsmöjligheter, har en föreskrift härom sin naturliga plats i regeringsformen. Ett stadgande om domstolarnas oberoende gentemot såväl riksdagen som regeringen och andra myndigheter återfinns i 11

kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen, bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall.

En motsvarande bestämmelse finns beträffande förvaltningsmyndigheterna i 11 kap. 7 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuners beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Ytterligare en bestämmelse i regeringsformen bör behandlas i sammanhanget, nämligen 10 kap. 5 § tredje stycket RF. Denna medger att rättskipnings- och förvaltningsuppdrag som inte direkt grundar sig på regeringsformen genom beslut av riksdagen överläts till en annan stat, mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Den högsta domsmakten kan inte överlåtas enligt detta stycke, dvs. det är inte möjligt att göra en internationell domstol överordnad högsta domstolen eller regeringsrätten. Det följer av att den högsta domsmakten direkt grundar sig på regeringsformen. Däremot tillåter stadgandet att högsta domstolen och regeringsrätten fräntas rätten att vara slutinstans i vissa ärendetyper (prop. 1984/85:61 s. 18). Enligt huvudregeln skall ett riksdagsbeslut om att överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter enligt 10 kap. 5 § tredje stycket fattas med tre fjärdedels majoritet, om uppgifterna innefattar myndighetsutövning. Alternativt kan den ordning som gäller för grundlagsbeslut tillämpas.

Skälen för mitt förslag:

Tolkningsbeskeds förenlighet med 11 kap. 1 § RF

I promemorian uttalas att ett system med tolkningsbesked i EES-sammanhang som motsvarar tolkningsbeskeden inom EG inte innebär att en EES-domstol skulle vara överställd högsta domstolen och regeringsrätten. Enligt promemorian skulle därmed ingen konflikt uppstå i förhållande till 11 kap. 1 § RF om att högsta domstolen är högsta allmänna domstol och regeringsrätten högsta allmänna förvaltningsdomstol.

Endast ett fåtal remissinstanser har närmare gått in på bestämmelserna i 11 kap. 1 § RF. Av dessa är det endast regeringsrättens ledamöter och juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet som anser att tolkningsbeskedsinstitutet strider mot denna bestämmelse. Övriga remissinstanser som tar upp denna fråga delar promemorians bedömning. Till denna grupp hör högsta domstolens ledamöter, hovrätten över Skåne och Blekinge samt kammarrätten i Göteborg.

Regeringsrättens ledamöter anser att en ordning med tolkningsbesked innebär att en del av den högsta domsmakten övergår till EES-domstolen och att detta inte är förenligt med 11 kap. 1 § RF.

Högsta domstolens ledamöter däremot konstaterar att 11 kap. 1 § RF hindrar att utländska eller mellanfolkliga organ tilläggs uppgiften att överpröva högsta domstolens och regeringsrättens avgöranden liksom den

hindrar att rätten att fullfölja talan hos dessa domstolar begränsas i sådan omfattning att de inte längre framstår som högsta domstolar inom sina kompetensområden. Enligt högsta domstolens ledamöter kan tolkningsbeskedsinstitutet inte anses medföra några sådana konsekvenser. Hovrätten över Skåne och Blekinge framför samma argument. Också kammarrätten i Göteborg, som från vissa utgångspunkter anser att tolkningsbeskedsinstitutet är oförenligt med bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF — jag återkommer strax till denna fråga — ansluter sig till uppfattningen att tolkningsbeskedsinstitutet inte strider mot bestämmelserna i 11 kap. 1 § RF.

Enligt juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet skulle högsta domstolen och regeringsrätten genom EES-domstolens tolkningsfunktion allmänt sett sakna möjlighet att självständigt utveckla en praxis beträffande avtalet. Härigenom skulle dessa domstolar enligt fakultetsstyrelsen fråntas en del av sin behörighet enligt 11 kap. 1 § RF. Två ledamöter av fakultetsstyrelsen är skiljaktiga och delar inte uppfattningen att tolkningsbeskeden står i strid med 11 kap. 1 § RF.

Jag vill mot fakultetsstyrelsens argument framhålla att högsta domstolens resp. regeringsrättens prejudikatbildande funktion inte är reglerad i grundlag. I den mån denna funktion påverkas av ett tolkningsbeskedsinstitut lägger således grundlagen inga hinder i vägen.

Jag ansluter mig tveklöst till de remissinstanser som anser att tolkningsbeskeden inte kommer i konflikt med 11 kap. 1 § RF. Jag återkommer närmare till synpunkterna från regeringsrättens ledamöter i denna fråga i anslutning till att jag behandlar 10 kap. 5 § RF.

Tolkningsbeskeds förenlighet med 11 kap. 2 § RF

Beträffande bestämmelsen i 11 kap. 2 § RF framhålls i promemorian att det är tolkningen av de folkrättsliga förpliktelseerna som skulle åvila EES-domstolen, medan den konkreta tillämpningen i det enskilda fallet av den svenska EES-rätten skulle åvila svensk domstol. Eftersom EES-domstolen således varken skulle bestämma hur en svensk domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en svensk domstol skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall skulle enligt promemorian den genom 11 kap. 2 § RF grundlagsskyddade självständigheten för svenska domstolar därmed inte trädas för när.

Tolkning av EES-regler resp. tolkning av svensk rätt

Vid en analys av tolkningsbeskedens förenlighet med 11 kap. 2 § RF vill jag inledningsvis, i likhet med vad som sägs i promemorian, framhålla att EES-domstolen inte skulle uttala sig om tolkningen av svensk lag utan om EES-avtalets regler, alltså om den internationella förpliktelsens innehåll. Detta synsätt har föranlett vissa anmärkningar under remissbehandlingen. Bl.a. anser högsta domstolens ledamöter distinktionen vara väl subtil och ifrågasätter om den är hållbar mot bakgrund av att EES-reglerna förutsätts vara gällande som svensk rätt. JO, som i princip godtar det betraktelsesätt som anläggs i promemorian, ifrågasätter också denna uppdelning eftersom

den svenska lagen blir likalydande med avtalet. Hovrätten över Skåne och Blekinge däremot framhåller att en EES-domstol endast skulle uttala sig om de folkrättsliga förpliktelseerna och att den svenska domstolen, teoretiskt sett, är obunden att ge motsvarande svenska internreglering en annan tolkning, även om de svenska reglerna är identiska med den konventionsbundna regleringen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet vänder sig mot promemorians påstående att det i detta hänsende skulle bli en viss skillnad jämfört med vad som gäller inom EG eftersom EG-rätten som sådan i allmänhet är tillämplig på nationell nivå. Enligt nämnden är det irrelevant om en EG-regel är tillämplig på nationell nivå eller inte. Fakultetsnämnden ifrågasätter om promemorians invecklade resonemang krävs för att komma fram till slutsatsen att tolkningsbeskedsinstitutet är förenligt med regeringsformen. Nämnden framhåller att tolkningsbeskeden har ett klart begränsat innehåll och framhåller vidare särskilt att EG-domstolen aldrig uttalar sig om nationell rätt utan endast om EG-rätt. Också juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet framhåller att inte ens EG-domstolen i strikt mening kan tolka nationell rätt inom ramen för förfarandet enligt artikel 177 Romfördraget.

Det är just sistnämnda förhållande som enligt min mening visar på behovet av en distinktion mellan EES-rätt och nationell rätt. Jag har samtidigt förståelse för att distinktionen av vissa remissinstanser kan uppfattas som formell mot bakgrund av att vissa svenska författningar — genom inkorporeringsmetoden — avses bli likalydande med EES-reglerna.

Att det skulle handla om tolkningen av EES-reglerna, de folkrättsliga förpliktelseerna, och inte om tolkningen av svensk lag, åskådliggörs av att EES-domstolen skulle få till uppgift att tolka inte bara EES-avtalets huvuddel och sådana EES-regler som motsvaras av EG-förordningar, utan också sådana EES-bestämmelser som motsvaras av EG-direktiv. Det är bara i fråga om de två förstnämnda kategorierna som inkorporeringsmetoden blir aktuell. EES-regler motsvarande EGs direktiv avses bli införlivade i svensk rätt genom sedvanlig transformering, och någon identitet mellan EES-direktivet och den svenska lagen föreligger inte i dessa fall. EG-domstolen begränsar sig till att uttala sig om tolkningen av EG-rätten och avvisar uttryckligen frågor som gäller tolkningen av nationella bestämmelser. Vi kan utgå från att EES-domstolen skulle upprätthålla en motsvarande rågång mellan EES-rätten och nationell rätt.

En svensk domstol kan alltså när den skall tillämpa en svensk bestämmelse som bygger på ett "EES-direktiv" behöva ett tolkningsbesked från EES-domstolen rörande "EES-direktivet" som sådant och den kan när den skall tillämpa en svensk bestämmelse vilken som helst behöva ett tolkningsbesked rörande någon artikel i EES-avtalet för att försäkra sig om att dess tolkning och tillämpning av den svenska bestämmelsen är i överensstämmelse med Sveriges förpliktelser enligt EES-avtalet. Sistnämnda situation skulle kunna illustreras genom rättsfallet NJA 1988 s. 572 — varom mer senare — där det vid tillämpningen av 51 kap. 21 § rättegångsbalken var nödvändigt att beakta tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Härav följer enligt min mening det nödvändiga i

Frågan om tolkningsbeskeds bindande verkan

Innan jag går närmare in på frågan om tolkningsbeskedens förenlighet med 11 kap. 2 § RF vill jag ta upp ytterligare en fråga som vållat viss diskussion under remissbehandlingen. Det är frågan i vad mån ett tolkningsbesked från en EES-domstol skulle binda den svenska domstolen eller inte. Frågan har berörts men inte utvecklats närmare i promemorian. I denna konstateras bl.a. att svenska domstolar, och särskilt högsta domstolen och regeringsrätten, redan i dag anser sig bundna av internationella organs tolkning av våra internationella förpliktelser och att en bundenhet för svenska domstolar av ett tolkningsbesked mot denna bakgrund inte skulle innebära något principiellt avsteg från gällande ordning. I promemorian konstateras också att några uttryckliga lagregler om svenska domstolars bundenhet av prejudikat från högsta domstolen och regeringsrätten inte ansetts behövliga. Enligt promemorian kan man också, även utan en princip om tolkningsbeskeds bindande effekt, utgå från att svenska domstolar skulle ta fasta på ett tolkningsbesked från en så auktoritativ instans som en EES-domstol skulle vara.

Denna fråga har remissinstanserna haft något skilda meningar om. Hovrätten över Skåne och Blekinge framhåller att beskeden endast är folkrättsligt bindande och att den svenska domstolen teoretiskt sett är obunden att ge de svenska reglerna en annan tolkning. Enligt hovrätten behöver man inte räkna med annat än att den svenska domstolen skulle följa EES-domstolens tolkningsbesked. Skillnaden mot en ordning med direkt bundenhet vid den främmande domstolens avgörande är enligt hovrätten härfin.

JO framhåller att Romfördraget inte innehåller någon bestämmelse om att tolkningsbesked är bindande för nationella domstolar och att svenska domstolar därför vid tillämpningen av den svenska lagen inte blir formellt förpliktade att följa ett sådant besked.

Regeringsrättens ledamöter betraktar, i likhet med hovrätten över Skåne och Blekinge, ett tolkningsbesked som ett för Sverige folkrättsligt bindande besked.

Kammarrätten i Göteborg utgår från att de diskuterade tolkningsbeskeden skulle bli rättsligt bindande för svenska domstolar. Detta föranleder kammarrätten att uttrycka tveksamhet över institutets förenlighet med 11 kap. 2 § RF. Skulle däremot beskeden inte bli rättsligt bindande, skulle institutet enligt kammarrättens mening inte strida mot 11 kap. 2 § RF. Det framhålls att en sådan ordning skulle kunna liknas vid vad som enligt vår inhemska rätt gäller i fråga om prejudikat från högsta domstolen och regeringsrätten; trots att det inte finns någon föreskrift om att de är bindande efterlevs de praktiskt taget undantagslöst av domstolarna.

Enligt Stockholms tingsrätt skulle tolkningsbeskeden inte vålla några grundlagsproblem, om de inte är tänkta att binda de nationella domstolarna utan bara tjäna som upplysningar i pågående mål.

Högsta domstolens ledamöter framhåller att, om systemet med tolkningsbesked skall fylla sin funktion, det inte bör finnas något utrymme för den svenska domstolen att tolka regeln på annat sätt än EES-domstolen bestämt – låt vara att tillämpningen i det konkreta fallet ankommer på den svenska domstolen – och att detta bör framgå av bestämmelserna i den grundläggande EES-författningen.

Sveriges Industriförbund och Svenska arbetsgivareföreningen anser att tolkningsbeskeden bör ges samma betydelse inför svensk domstol som motsvarande EG-rättsliga institut har inför nationella domstolar inom EG. Institutet för Utländsk rätt AB framhåller att det inte bör få råda något tvivel om att tolkningsbesked från en EES-domstol är bindande för den svenska domstolen.

För egen del vill jag framhålla följande. Romfördraget innehåller inga bestämmelser om att den frågande nationella domstolen blir bunden av det besked EG-domstolen lämnat. EG-domstolen har dock i sin praxis slagit fast att den frågande domstolen blir bunden av beskedet. Man torde kunna utgå från att inte heller EES-avtalet kommer att innehålla någon bestämmelse om domstols bundenhet. Syftet bakom tolkningsbeskedsinstitutet skulle emellertid gå förlorat, om nationella domstolar skulle vara fria att följa eller bortse från det lämnade tolkningsbeskedet.

Jag vill framhålla att svenska domstolar redan i dag, genom principen om den s.k. fördragskonforma tolkningen, vid sin tolkning av svensk lag tar hänsyn till internationella åtaganden som Sverige har. Ett näraliggande exempel härpå är rättsfallet NJA 1988 s. 572. I målet, som gällde tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i 51 kap. 21 § rättegångsbalken om avgörande av mål i hovrätt utan huvudförhandling, uttalade högsta domstolen, med hänvisning till det s.k. Ekbatani-fallet, att "särskild restriktivitet vid tolkningen av regeln är numera påkallad med hänsyn till att Europadomstolen genom dom /.../ i ett mål mot svenska staten ansett det stridande mot artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna att en hovrätt, med tillämpning av 51 kap. 21 § RB /.../ avgjort ett brottmål utan huvudförhandling, oaktat den tilltalade begärt sådan förhandling".

I promemorian redovisas också ett exempel från regeringsrätten. I ett nyligen avdömt mål uttalade regeringsrätten i plenum bl.a.: "Sveriges anslutning till den europeiska patentkonventionen motiverar att vi i vår interna rättstillämpning, inom ramen för vad som är förenligt med vår lagstiftning, beaktar den praxis vid tillämpning av motsvarande bestämmelser i den europeiska patentkonventionen som kommer till uttryck inom /det europeiska patentverket/ EPO ..." (dom den 13 juni 1990, 4856-1986).

I denna belysning vill jag beskriva ett tolkningsbesked som ett förhandsbesked om vad våra internationella åtaganden innebär. Beskedet lämnas i ett pågående mål i stället för att, såsom sker i fråga om Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, lämnas först sedan den nationella prövningen avslutats.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet vänder sig mot de anförda exemplen. Enligt fakultetsstyrelsen utgör det förhållandet att domstolen beaktar internationella domstolars och organs avgöranden endast en

tillämpning av den allmänna principen om fördragskonform tolkning. Det nu diskuterade instrumentet skulle enligt fakultetsstyrelsen innebära något helt nytt för Sveriges vidkommande. Regeringsrätten framhåller att situationerna inte är jämförbara eftersom de högsta instanserna står fria i förhållande till sådana avgöranden från olika internationella organ. Också marknadsdomstolen, som i och för sig godtar promemorians analys, framhåller att det torde vara en viss skillnad på att själv beakta innehållet i gjorda konventionsåtaganden och att vara direkt bunden av en annan domstols tolkning av dessa åtaganden.

Jag delar uppfattningen att de anförda exemplen inte är något annat än en tillämpning av principen om fördragskonform tolkning, och jag har redan framhållit att rättsfiguren tolkningsbesked är ny. Vad som enligt min mening inte är nytt är domstolarnas hänsynstagande till internationella organs tolkning av våra internationella förpliktelser. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser också i sitt remissyttrande att man i promemorian möjligen något överbetonat det principiellt nya i ett – endast folkrättsligt bindande – tolkningsbesked från en konventionsförankrad domstol.

Eftersom det, i enlighet med vad jag nyss utvecklat, handlar om tolkningen av våra folkrättsliga åtaganden behåller svenska domstolar såväl sin formella som sin faktiska behörighet att tolka och tillämpa svensk rätt. Därmed finns det som jag ser det inget utrymme för en strikt formell internrättslig bundenhet till tolkningsbeskeden. Jag delar därför inte högsta domstolens ledamöters uppfattning att denna fråga skall regleras i svensk rätt. Genom EES-avtalet blir Sverige folkrättsligt förpliktat att följa beskeden och man kan därmed utgå från att domstolarna kommer att lägga EES-domstolens tolkningsbesked till grund för sin tolkning och tillämpning av den motsvarande svenska regeln.

Närmare om tolkningsbeskeds förenlighet med 11 kap. 2 § RF

Min utgångspunkt för de fortsatta resonemangen är således att tolkningsbeskeden skulle avse våra folkrättsliga förpliktelser och inte svensk lag och att beskeden blir folkrättsligt men inte formellt internrättsligt bindande.

Majoriteten remissinstanser delar promemorians bedömning att tolkningsbeskedsinstitutet är förenligt med 11 kap. 2 § RF. Flera av dessa anför emellertid andra skäl än promemorian för sin slutsats, däribland juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, hovrätten över Skåne och Blekinge och högsta domstolens ledamöter.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller att EG-domstolens tolkningsbesked har ett klart begränsat innehåll och redovisar i olika exempel från EG-domstolens praxis hur tolkningsbeskedsinstitutet varken har utformats eller behöver tillämpas på ett sätt som kan innebära att den frågande domstolens rättskipningskompetens urholkas till förmån för EG-domstolen. Nämnden framhåller att det endast är det abstrakt utformade domslutet, inte domskälen, som får bindande verkningar. Tolkningsbeskeden avfattas enligt nämnden så att de verkar hjälpanande för de frågande domstolarnas rättskipningsverksamhet, men de kan enligt nämnden varken de jure eller de facto ersätta den. Om tolkningsbe-

skedsreglerna utformas på samma sätt i ett EES-avtal, uppkommer enligt nämnden ingen konflikt med 11 kap. RF.

Hovrätten över Skåne och Blekinge anför att 11 kap. 2 § RF inte får anses tillämplig på fall då en lägre rätt har att rätta sig efter en högre rätts avgörande i vad som skulle kunna kallas ett etappbeslut i ett mål (prop. 1973:90 s. 383). Samma synsätt får enligt hovrätten anläggas, om Sverige har överlåtit till en internationell domstol att i ett mål pröva en delfråga som därmed är avgjord för svensk domstols del. Hovrätten drar därför slutsatsen att tolkningsbeskeden är förenliga med 11 kap. 2 § RF.

Högsta domstolens ledamöter anför liknande synpunkter och tillägger att den ordningen numera också gäller att tingsrätt under vissa förutsättningar får hänskjuta en viss fråga i ett pågående mål till högsta domstolens prövning. Underrättens skyldighet att ställa sig överrättens beslut till efterrättelse anses i dessa fall inte följa av någon överrätten tillkommande direktivrätt utan bero på att målet eller ärendet till den del det prövats av överrätten har kommit att undandras den lägre domstolens vidare prövning. Högsta domstolens ledamöter konstaterar att den förutsatta ordningen med tolkningsbesked från en mellanfolklig domstol inte är helt jämförbar med de nämnda situationerna. Ledamöterna anser likväl att det finns utrymme för en sådan tolkning av 11 kap. 2 och 7 §§ RF att den tilltänkta ordningen faller inom ramen för vad de nämnda bestämmelserna medger.

Jag delar den uppfattning juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framfört. Det synsätt som hovrätten över Skåne och Blekinge och högsta domstolens ledamöter ger uttryck för är enligt min mening på intet sätt oförenligt med promemorians, vars analys jag instämmer i, utan kompletterar snarare bilden. Tolkningen av den folkrättsliga förpliktelsen skall vara förbehållen EES-domstolen, och svensk domstol förutsätts rätta sig efter denna. Som jag nyss anförde innebär detta inte att svensk domstol förlorar sin behörighet att tolka och tillämpa svensk rätt.

Av de remissinstanser som anser att tolkningsbeskeden är oförenliga med 11 kap. 2 § RF vänder sig flera mot den i promemorian gjorda *distinktionen mellan tolkning och tillämpning*. Ett par av de remissinstanser som godtar promemorians bedömning har också uttryckt vissa tveksamheter på denna punkt.

Regeringsrättens ledamöter anser att en ordning med tolkningsbesked förutsätter en ändring av den absoluta regel som ges i 11 kap 2 § RF. Enligt ledamöterna kan ett för Sverige folkrättsligt bindande besked om hur en EES-regel motsvarande en i svensk rätt inkorporerad regel i realiteten bli avgörande för den svenska domstolens ställningstagande i det enskilda fallet. Enligt regeringsrättens ledamöter torde det inte vara möjligt att skilja mellan EES-domstolens principiella besked och den svenska domstolens ställningstagande till samma rättsfråga.

Enligt marknadsdomstolen antyds det i promemorian att artikel 177 i Romfördraget skulle medföra grundlagsändring vid ett svenskt medlemskap i EG. Det är enligt marknadsdomstolen tveksamt att bedöma den nu aktuella EES-situationen annorlunda. Enligt domstolen kan promemorians påstående om att självständigheten för svenska domstolar inte skulle

påverkas knappast vara riktigt. Genom att svenska domstolar har att följa EES-domstolens tolkningsbesked framstår det enligt marknadsdomstolen som en formell konstruktion att säga att den nationella domstolen förblir helt självständig i sin rättstillämpning i dessa fall. Enligt marknadsdomstolen bör mot denna bakgrund ett tillägg göras till 11 kap. 2 § RF.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet ifrågasätter från materiell synpunkt den skarpa skiljelinje som i promemorian dras mellan tolkning och rättskipning. I kraft av sin bindande karaktär skulle tolkningsbeskeden enligt styrelsen i många fall inte lämna något självständigt utrymme åt högsta domstolens och regeringsrättens tillämpande verksamhet. Institutet för Utländsk rätt AB anser att en ändring av 11 kap. 2 och 7 §§ är påkallad så att systemet med tolkningsbesked kan få fullt rättsligt genomslag.

JO, som alltså godtar promemorians slutsats, säger sig inte vara beredd att utan vidare godta den i promemorian gjorda strikta åtskillnaden mellan domstols tolkning resp. tillämpning av föreskrifter. Enligt JO synes det emellertid stå klart att inhämtande av tolkningsbesked inte innebär att domstolen generellt har att mekaniskt registrera beskedets innehåll och döma därefter, utan att rättstillämpningen i det enskilda fallet förutsätter ett eget ställningstagande. Också hovrätten över Skåne och Blekinge ställer sig avvisande till en sådan uppdelning.

Ytterligare några remissinstanser har markerat tveksamheter till den i promemorian gjorda skillnaden mellan tolkning och tillämpning. Bl.a har försäkringsöverdomstolen, som i och för sig godtar promemorians analys, framhållit att rågången mellan tolkning av EES-regler och tillämpning av svenska regler lätt kan bli oskarp. Enligt försäkringsöverdomstolen kan EES-domstolen visserligen inte direkt ange hur den svenska domstolen skall döma, men frågan kan ställas vad den svenska domstolen i praktiken har för utrymme att döma på annat sätt än vad som styrs av tolkningsbeskedet. Också domstolsverket har uttryckt tveksamheter på denna punkt.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet påpekar däremot att det inte är en nyhet för svenska förhållanden att skilja mellan å ena sidan en abstrakt uttydning och förklaring av en till sin innebörd inte klar rättsregel och å andra sidan tolkning och tillämpning av en preciserad rättsregel på ett konkret fall. Nämnden påpekar vidare att en sådan skillnad mellan uttydning och tillämpning är möjlig enligt bestämmelserna i 56 kap. 15-17 §§ rättegångsbalken om hänskjutande av prejudikatfrågor till högsta domstolen. Fakultetsnämnden påpekar också att ett uttalande i promemorian är missvisande och kan föranleda missförstånd, nämligen påståendet att den nu diskuterade åtskillnaden mellan tolkning och tillämpning är ovan för svenska förhållanden.

Att tolkningen av den folkrättsliga förpliktelsen handhas av en EES-domstol innebär inte, som jag redan framhållit, att svensk domstol förlorar sin tolkningsbehörighet. Tolkningsutrymmet blir visserligen begränsat i de fall den svenska bestämmelsen utgörs av en inkorporerad EES-bestämmelse. Den omständigheten att EES-domstolen lämnar ett abstrakt tolkningsbesked ger likväl utrymme för olika ställningstaganden i det konkreta fall den svenska domstolen har att bedöma. Att svensk domstol

behåller sin tolkningsbehörighet i de fall det rör sig om en till svensk rätt *transformerad* EES-regel är självklart. Denna nyansering av promemorians analys är väsentlig och borde enligt min mening minska den tveksamhet som yppats. Att tolkningsbeskeden i vissa fall lämnas i så nära anknytning till sakförhållandena i målet att den svenska domstolens domslut blir mer eller mindre givet förändrar enligt min mening inte den principiella frågan.

Jag vill sammanfatta det hela så att det är den abstrakta tolkningen av de folkrättsliga förpliktelseerna som skulle åvila EES-domstolen, medan den konkreta tolkningen och tillämpningen i det enskilda fallet av den svenska rätten skulle åvila svensk domstol.

Härav följer att jag inte delar den uppfattning som regeringsrättens ledamöter, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet och marknadsdomstolen gett uttryck för i detta sammanhang. Jag har härmed också bemött de tvivel försäkringsöverdomstolen uttryckt. Till detta vill jag foga att frågan om och i vilka avseenden regeringsformen skulle behöva ändras i och för ett svenskt medlemskap i EG inte kan påverka motsvarande ställningstagande i vad avser EES. Såsom påpekats tidigare skulle EES-rätten med nödvändighet bli något annat än gemenskapsrätten.

Frågan om tillämpning av 10 kap. 5 § tredje stycket RF

I promemorian diskuteras även i vad mån bestämmelsen i 10 kap. 5 § tredje stycket RF, som medger att rättskipnings- och förvaltningsuppgift som inte direkt grundar sig på regeringsformen överläts åt internationella organ, skulle bli tillämplig i detta sammanhang. I promemorian uttalas att så inte skulle bli fallet. Detta motiveras med att det internationella organets behörighet skulle vara begränsat till rent folkrättsliga tolkningsfrågor. Svenska domstolar skulle inte berövas sin behörighet. Det skulle därmed enligt promemorian inte bli fråga om överlåtelse av rättskipningsuppgifter i regeringsformens mening.

Denna fråga har endast berörts av ett fåtal remissinstanser. Enligt regeringsrätten innebär en ordning med tolkningsbesked, med det betraktelsesätt man anlagt på dessa, att en del av den högsta domsmakten övergår till EES-domstolen. Detta är enligt regeringsrätten inte förenligt med 11 kap. 1 § RF. Den högsta domsmakten är genom denna bestämmelse direkt grundad på regeringsformen och faller därmed utanför tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF. Införandet av en ordning med tolkningsbesked förutsätter därför enligt regeringsrättens ledamöter i allt fall en ändring av bestämmelserna i 10 kap. 5 § första stycket RF. Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet har liknande synpunkter och anser att de befogenheter som här är aktuella inte alls kan överlåtas enligt 10 kap. 5 § RF. Två ledamöter av styrelsen är skiljaktiga och anser att det inte innebär ett sådant ingripande i behörigheten som står i strid med regeringsformen. Enligt dessa ledamöter kunde ett tillägg till 10 kap. 5 § eller inom ramen för 11 kap. RF dock ha sitt självständiga värde.

Hovrätten över Skåne och Blekinge delar promemorians bedömning och konstaterar i sitt yttrande att det inte blir aktuellt med någon tillämpning av 10 kap. 5 § RF, eftersom EES-domstolen endast skulle uttala sig om de

folkrättsliga förpliktelseerna. Hovrätten avvisar också tanken på en analog tillämpning av stadgandet. Enligt högsta domstolens ledamöter däremot skulle den föreslagna ordningen innebära att 10 kap. 5 § RF blir tillämplig – utan ändring – och att riksdagsbeslut därom alltså måste fattas med kvalificerad majoritet.

Övriga remissinstanser godtar således promemorians bedömning i denna del. Detta gäller även de remissinstanser som anser att 11 kap. 2 § RF bör ändras.

EES-domstolens behörighet skulle som jag redan framhållit bli begränsad till en abstrakt tolkning av EES-avtalets regler och svenska domstolar skulle behålla sin behörighet att tolka och tillämpa svensk rätt. Det är inte fråga om någon *svensk* rättskipningsuppgift som den internationella domstolen skulle ha. Bestämmelserna i 10 kap. 5 § tredje stycket RF blir därför inte tillämpliga. Högsta domstolens ledamöters ställningstagande är naturligt mot bakgrund av att de, såsom jag redovisat tidigare, inte godtar den skillnad som jag och flertalet remissinstanser upprätthåller mellan tolkning av den folkrättsliga förpliktelsen och tolkning/tillämpning av svensk lag.

Mina slutsatser

Jag drar alltså samma slutsats som promemorian, nämligen att institutet tolkningsbesked kan fogas in i det svenska rättssystemet på ett sätt som är förenligt med regeringsformen och gällande rättsliga principer. Även om jag själv och de flesta av remissinstanserna är övertygade om att promemorians slutsats är riktig, skulle emellertid det förhållandet att vissa betydelsefulla remissinstanser intagit en delvis annan hållning kunna kasta tvivel över riktigheten av den gjorda analysen. Detta vore olyckligt särskilt med tanke på den osäkerhet det skulle kunna vålla i det fortsatta förhandlingsarbetet när det gäller Sveriges möjligheter att uppfylla ett EES-avtals förpliktelser i fråga om tolkningsbeskeden. Jag anser därför att det är att föredra att en gång för alla göra klart att detta institut – såsom det kan väntas bli utfomat – är förenligt med vår grundlag. Till denna bedömning har medverkat att det är fråga om ett nytt institut i vår rättsordning, vilket kan ha bidragit till att det under remissbehandlingen har yppats delvis skilda uppfattningar om dess förhållande till gällande rätt. Det kan därför vara motiverat att tolkningsbeskeden återspeglas i regeringsformens bestämmelser.

Jag föreslår därför att regeringsformen kompletteras med en bestämmelse av den innebörden att svenska domstolar kan vara skyldiga att från en mellanfolklig domstol inhämta besked om tolkningen av en internationell överenskommelse eller förpliktelse eller av bestämmelser som tillkommit i enlighet med ett sådant åtagande. Det sista ledet syftar därvid på nya eller ändrade EES-regler som kan komma att beslutas inom ramen för EES.

Som jag redogjorde för tidigare har EG-domstolen gett begreppet domstol en självständig EG-rättslig betydelse. EG-domstolen har alltså tillåtit nationella domstolsliknande myndigheter som enligt sitt eget lands lag inte

anses som domstolar att inhämta tolkningsbesked. Det avgörande för EG-domstolens pragmatiska inställning synes vara att det skulle strida mot syftet med artikel 177, om en snäv tolkning av begreppet domstol skulle medföra att vissa måltyper aldrig eller endast sällan skulle kunna bli föremål för ett tolkningsbesked. EG-domstolen tar således hänsyn till rättsordningen i den aktuella staten och godtar att tolkningsfrågor ställs av domstolsliknande organ, om myndigheten i fråga är ensam behörig att pröva de aktuella frågorna och annan rättslig prövning inte står till buds i staten i fråga.

Jag konstaterar att institutet för Sveriges vidkommande skulle komma att tillämpas av högsta domstolen och regeringsrätten och domstolarna under dessa. Detsamma bör gälla andra domstolar som arbetsdomstolen, marknadsdomstolen och försäkringsöverdomstolen. Därutöver torde man, mot bakgrund av EG-domstolens nyss redovisade praxis, kunna utgå från att en EES-domstol skulle medge vissa andra myndigheter rätt att begära tolkningsbesked och då företrädesvis sådana myndigheter som förvaltar EES-rätten och vilkas beslut i olika frågor inte kan komma under domstols prövning. Det är inte nödvändigt att utveckla denna fråga närmare i detta ärende. Jag kan begränsa mig till att konstatera att det av regeringsformen bör framgå att inte bara domstolar utan också andra myndigheter skall kunna vara skyldiga att inhämta tolkningsbesked. Mitt förslag till lagtext har utformats i enlighet härmed.

Jag föreslår att den lagändring jag nu förordat träder i kraft den 1 januari 1992.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i regeringsformen.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av departementspromemorian (1990: 58) Ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) och den svenska grundlagen

Prop. 1990/91:65
Bilaga 1

I promemorian behandlas några av de rättsliga och institutionella frågor som aktualiserats inför de förhandlingar som nu förs mellan EFTA-staterna och EG om ett närmare och fastare strukturerat samarbete byggt på gemensamt beslutsfattande och gemensamma institutioner i ett dynamiskt europeiskt ekonomiskt samarbetsområde, EES.

Tanken är att ett avtal om sådant samarbete skall träda i kraft vid årsskiftet 1992/93. Grundlag kan ändras endast i samband med val till riksdagen. Skulle ett avtal fordra grundlagsändring, måste sådan ske i anslutning till riksdagsvalet år 1991. Det är därför nödvändigt att redan nu göra klart om ett EES-avtal skulle komma att kräva grundlagsändring. Promemorians slutsatser är att ett EES-avtal, sådant det kan förutses, kommer att vara förenligt med regeringsformen utan att denna behöver ändras. Det är dock viktigt att poängtera att de frågor som tas upp i promemorian är föremål för förhandlingar. Slutliga ställningstaganden kan tas först när ett fullständigt förhandlingsresultat om ett EES-avtal föreligger.

Det framtida beslutsfattandet inom EES synes av allt att döma komma att ske i enighet och i form av folkrättsliga åtaganden. Detta gäller såväl beslut om ändring av befintliga regler som beslut om nya sådana. De möjligheter regeringsformen erbjuder att överlåta normgivningsmakt till en mellanfolklig organisation torde därför inte komma att utnyttjas.

Det kan i dag inte preciseras om en överlåtelse i något annat hänseende, t. ex. såvitt avser beslut som innefattar myndighetsutövning inom ramen för övervakning av överenskomna regler, kan komma att aktualiseras på något visst begränsat område. Om ett sådant behov uppkommer, erbjuder regeringsformen redan nu möjlighet för riksdagen att med kvalificerad majoritet fatta nödvändiga beslut.

Genom att i svensk rätt inkorporera sådana EES-regler som svarar mot Romfördraget och s. k. EG-förordningar skulle man kunna åstadkomma samma praktiska resultat som dessa reglers direkta tillämplighet ger inom EG. Olika metoder för att uppnå motsvarigheter till vad som inom EG kallas direkt effekt och gemenskapsrättens företrädare framför nationell rätt diskuteras. Till följd av att EES-rätten måste bli av annat slag än EG-rätten uppstår vissa oundvikliga skillnader, som dock inte framstår som särskilt problematiska.

Vidare behandlas frågan om inrättandet av en judiciell instans på internationell nivå. En sådan skulle kunna slita tvister mellan avtalsparterna och säkerställa att de gemensamma reglerna tolkas på ett enhetligt sätt. Det senare skulle kunna tillgodoses genom att den får till uppgift att avge tolkningsbesked om hur EES-reglerna skall förstås. Hur ett sådant

system skulle förhålla sig till de svenska reglerna om domstolarnas oberoende tas också upp i promemorian. Slutsatsen blir att systemet skulle vara förenligt med regeringsformens regler.

Prop. 1990/91:65
Bilaga 1

Förteckning över remissinstanserna

Yttranden över promemorian har till justitiedepartementet avgetts av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter, domstolsverket, försäkringsöverdomstolen, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, juridiska fakultetsstyrelsens forskningsnämnd vid Lunds universitet, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och konkurrensverk, konsumentverket, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Stockholms handelskammare, Svenska handelskammarförbundet, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Grossistförbundet Svensk Handel, Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Företagarnas Riksorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen, Medborgarrättsrörelsen samt Institutet för Utländsk rätt AB.

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 december 1990 ..	3
1 Inledning	3
2 Bakgrund	4
3 Översikt över de rättsliga och institutionella frågorna i EES	6
3.1 Allmänt	6
3.2 Beslutsfattande i EES	7
3.3 Direkt tillämplighet och direkt effekt	9
3.4 Övervakning	12
3.5 Enhetlig tolkning	15
3.6 Tvistlösning	15
4 Tolkningsbesked	16
5 Hemställan	30
6 Beslut	30
 <i>Bilaga 1</i> Sammanfattning av departementspromemorian (1990: 58) Ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) och den svenska grundlagen	 31
<i>Bilaga 2</i> Förteckning över remissinstanserna	33