Anslutning till EU

Förslag till övergripande lagstiftning

Betänkande av EG-lagsutredningen

SOU 1994:10

Ref KB Occ SOU

21

Statens offentliga utredningar
1994:10
Utrikesdepartementet

Anslutning till EU

Förslag till övergripande lagstiftning

Betänkande av EG-lagsutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Graphic Systems AB, Göteborg 1994

ISBN 91-38-13548-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Dinkelspiel

Genom ett beslut den 10 juni 1993 bemyndigade regeringen statsrådet Ulf Dinkelspiel att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till den övergripande lagstiftning som föranleds av en svensk anslutning till EG/EU.

Med stöd av detta bemyndigande utsågs den 15 juni 1993 generaldirektören Sten Heckscher till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades samma dag departementsrådet Ingrid Larén Marklund, hovrättsassessorn Niklas Jonson, departementsrådet Göran Schäder, kanslirådet Olle Abrahamsson, departementssekreteraren Håkan Åkesson, kanslichefen Magnus Isberg samt jur. kand. Nils Wahl. Den 22 november 1993 entledigades Åkesson från sitt uppdrag med verkan från och med den 4 oktober 1993. Till ny expert förordnades samma dag hovrättsassessorn Lennart Östblom med verkan från och med den 4 oktober 1993.

Till sekreterare förordnades den 15 juni 1993 byråchefen Göran Persson.

Utredningen har antagit namnet EG-lagsutredningen. Under arbetets gång har den särskilde utredaren och sekreteraren besökt Bryssel den 5 november 1993 och överlagt med företrädare för EG-kommissionens rättsavdelning, ministerrådets rättsavdelning, EFTA:s rättssekretariat och Sveriges delegation vid Europeiska gemenskaperna. Vidare har den särskilde utredaren och sekreteraren tillsammans med experten Isberg besökt Köpenhamn den 17 november 1993 och överlagt med företrädare för folketingets markedsudvalg, justitieministeriet och utrikesministeriet. Den särskilde utredaren har i samband med besök i Dublin och Madrid även informerat sig om bl.a. parlamentets roll i EG-samarbetet i Irland och i Spanien vid överläggningar med företrädare för justitieministeriet respektive statssekretariatet för EG och parlamentet.

Utredningen har under arbetet haft överläggningar med företrädare för de politiska partier som är representerade i riksdagen. Vissa kontakter har också ägt rum med Riksdagsutredningen. Utredningen har vid förfrågningar i Finland och Norge fått beskedet att man där ännu inte vidtagit några lagstiftningsåtgärder på det område som vi nu har arbetet med.

Utrikesdepartementets traktatenhet har välvilligt biträtt utredningen med vissa översättningar.

Jur. kand. Jörgen Hettne, Utrikesdepartementet, har biträtt utredningen i vissa delar.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Anslutning till EU - Förslag till övergripande lagstiftning (SOU 1994:10).

De olika experterna och sekreteraren har deltagit i utredningens arbete på alla punkter och instämmer i utredarens slutsatser. Även om utredaren självfallet ensam bär ansvaret för de förslag som läggs fram, är dessa resultatet av kollektiva ansträngningar. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

De företrädare för riksdagspartierna som vi enligt våra direktiv haft kontakter med har under hand förklarat sig dela vår uppfattning i fråga om förslaget till information och samråd mellan regering och riksdag.

Utredningen har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i februari 1994

Sten Heckscher

/Göran Persson

Innehållsförteckning

Förkortningar 7

Sammanfattning 9

Författningsförslag 19
Förslag till lag om Sveriges anslutning till Europeiska unionen 19

1 *Inledande beskrivning* 23
1.1 EG/EU:s uppgifter och målsättningar 23
1.2 EG:s institutioner och deras roll i beslutsprocessen . . . 26
1.3 EG:s rättsordning 33
1.3.1 Närmare om det gemenskapsrättsliga regelverket 34

2 *Tidigare anslutningar* 37
2.1 Anslutningsfördrag 37
2.2 Tillträdeslagstiftningen i andra länder 41
2.2.1 Danmark 41
2.2.2 Storbritannien 44
2.3.3 Irland 45
2.2.4 Spanien 46
2.2.5 Tyskland 48

3 *Den troliga strukturen på ett svenskt anslutningsfördrag* 51
3.1 Inledning 51
3.2 Uppbyggnaden av ett svenskt anslutningsfördrag 52
3.3 Slutsatser 55

4 *De konstitutionella förutsättningarna för en svensk anslutning* 57
4.1 Riksdagens godkännande av fördrag 57
4.2 Överlåtelse av beslutanderätt 58
4.3 Införlivande av EG:s existerande regelverk 59
4.4 Förhållandet till EG-rätten 60
4.5 EG-domstolens ställning 61

4.6 Slutsatser 62

5 *Överväganden* 63
5.1 Övertagande av fördragen och sekundärrätten 63
5.1.1 De grundläggande fördragen 63
5.1.2 Sekundärrätten 65
5.2 Överlåtelse av beslutanderätt 68
5.3 Gemenskapsrättens förhållande till svensk rätt 70
5.3.1 Gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt . 70
5.3.2 Förarbetena till grundlagsändringarna 71
5.3.3 Överväganden 73
5.4 Hur påverkas EES-avtalet och EES-författningarna? . . . 74
5.4.1 Allmänt om EES-avtalet och dess genomförande i Sverige 74
5.4.2 Vad händer med EES-avtalet om Sverige blir medlem i EU? 77
5.4.3 Bör den svenska EES-lagstiftningen upphävas eller behållas vid ett svenskt medlemskap i EU? . 80
5.5 Samråd och information mellan regering och riksdag . . 84
5.5.1 Utgångspunkter 84
5.5.2 Grundlagsutredningen 86
5.5.3 EES-lösningen 87
5.5.4 Utrikesnämnden 88
5.5.5 Författningsreglering eller ej 89
5.5.6 Närmare om regeringens skyldigheter 90
5.5.7 Information inför möten med Europeiska rådet . . 96
5.5.8 Sammanfattning 97
5.6 Samråd med riksbanken 98
5.7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 99

6 *Strukturen på en svensk anslutningslag* 101

7 *Specialmotivering* 103

Bilaga

Kommitténs direktiv 109

Förkortningar

ECB	Europeiska centralbanken
ECR	European Court Reports
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskaperna, Europeiska gemenskapen
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EU	Europeiska unionen
Euratom	Europeiska atomenergigemenskapen
RF	Regeringsformen
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse

Sammanfattning

Förhandlingarna om ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (EU) pågår fortfarande. Avsikten är att Sverige - under förutsättning att det svenska folket i den kommande folkomröstningen säger ja till ett svenskt medlemskap - skall inträda som medlem år 1995.

Ett medlemskap i EU förutsätter vissa grundlagsändringar men också övergripande lagstiftning av annat slag. Vårt uppdrag har varit att lägga fram förslag till den lagstiftning av senast nämnda slag som kan krävas vid en svensk anslutning till EU.

Regeringen har i december 1993 till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EU. Genom dessa grundlagsändringar åstadkoms de kostitutionella förutsättningarna för ett medlemskap. Härigenom blir det möjligt att överlämna beslutanderätt till gemenskapens institutioner. Därefter måste beslutanderätt också faktiskt överlämnas till gemenskapen. Detta kan enligt vad som uttalades i våra direktiv (se bilaga) regleras genom en särskild författningsbestämmelse.

En fråga som enligt direktiven borde övervägas är hur den svenska anslutningen till de grundläggande fördragen skall regleras och en annan hur de rättsregler som Europeiska gemenskaperna (EG) redan har beslutat med stöd av dessa fördrag skall göras tillämpliga här i landet. Något som också kunde komma att aktualiseras var huruvida principen om gemenskapsrättens företräde och - i vissa fall - direkta effekt bör framgå av den svenska lagstiftningen eller om förhållandet mellan EG-rätten och intern svensk rätt borde lösas på något annat sätt.

En fråga av betydelse som enligt direktiven också borde övervägas i detta sammanhang är omfattningen av samrådet mellan regering och riksdag inför behandlingen av viktigare förslag i framför allt ministerrådet och i vad mån detta samråd kan behöva författningsregleras.

Avslutningsvis framhölls i våra direktiv att i detta sammanhang borde övervägas även hur de författningar som beslutats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) påverkas genom ett svenskt medlemskap i EU.

Övertagande av fördragen och sekundärrätten

Gemenskapsrätten består först och främst av de grundläggande fördragen, den s.k. primärrätten. Till EG:s sekundärrätt hör de rättsakter som antagits av EG:s institutioner. Hit räknas i första hand förordningar, direktiv och beslut som är av bindande natur. Härtill kommer också andra icke bindande rättsakter, som rekommendationer eller yttranden. Stora delar av primärrätten och sekundärrätten utgör direkt tillämpbar rätt i medlemsstaterna. Vid en anslutning till EU måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tillträdestidpunkten existerande regelverket. Sverige utgör härvidlag inget undantag. Med hänsyn till vårt dualistiska synsätt krävs emellertid någon form av nationell lagstiftning för att införliva det gemenskapsrättsliga regelverket med svensk rätt.

Traditionellt finns det två olika metoder för att införliva innehållet i en internationell överenskommelse med nationell rätt. Det kan ske genom transformation eller genom inkorporering. I fråga om *de grundläggande fördragen* är det enligt vår mening omöjligt att tänka sig någon annan form för att införliva dessa med svensk rätt än inkorporering.

Man kan utgå från att Sverige i sitt anslutningsfördrag kommer att ansluta sig till alla unionens tidigare fördrag. Detta skulle i så fall betyda att, från strikt juridiska utgångspunkter, det skulle räcka att i den svenska anslutningslagen föreskriva att det svenska anslutningsfördraget skall gälla i Sverige. Genom en sådan bestämmelse skulle ju också övriga fördrag (och för den delen även sekundärrätten) inkorporeras i svensk rätt eftersom de är en del av anslutningsfördraget.

Enligt vår mening bör emellertid en sådan strikt minimalistisk och för andra än specialister svårbegriplig lösning inte väljas. Det bör i stället direkt av den svenska anslutningslagen framgå vilka fördrag som blir gällande rätt i Sverige. För en sådan lösning talar goda pedagogiska skäl och intresset att i anslutningslagen tydligt ange att de grundläggande fördragen utgör en del av den svenska nationella rätten.

Vi har vidare övervägt om fördragen skall inkorporeras i sin helhet eller bara i vissa delar. T.ex. valde man i den danska tillträdeslagen att begränsa inkorporeringen till "umiddelbart anvendelige" bestämmelser.

Vi har funnit det vanskligt att selektivt inkorporera fördragen. Detta gäller särskilt, om man gör urvalet genom att endast i allmänna ordalag ange de bestämmelser som skall inkorporeras. En generell inkorporering av fördragen är enligt vår mening att föredra och leder

till det juridiskt mest korrekta resultatet. Det är nämligen angeläget att reglerna inkorporeras med den effekt de har enligt EG-rätten, varken mer eller mindre. Vi anser därför att den mest korrekta lösningen är att inkorporera fördragen i deras helhet med tillhörande bilagor och protokoll. Detta torde också bäst svara mot de förpliktelser Sverige åtar sig som medlem i EU.

Även i fråga om *sekundärrätten* gäller - åtminstone som en teoretisk utgångspunkt - att man kan tänka sig att införliva denna med svensk rätt antingen genom transformation eller genom inkorporering. Valet är emellertid här något mera komplicerat än beträffande de grundläggande fördragen.

Förordningar skall ha allmän giltighet, vara bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Efter en svensk anslutning till EU måste således alla förordningar som redan har beslutats kunna tillämpas direkt av våra domstolar och andra myndigheter på samma sätt som andra nationella normer. De redan beslutade förordningarna bör därför inkorporeras i svensk rätt.

I fråga om direktiven är förhållandet annorlunda. Vi konstaterar till en början att direktiv som har beslutats fram till tidpunkten för en svensk anslutning till EU i princip då redan skall ha omsatts eller vara på väg att omsättas till inhemska föreskrifter i den mån så har befunnits nödvändigt. Problem kan emellertid uppstå, om vi av någon anledning skulle ha förbisett ett direktiv eller missförstått dess rätta innebörd. Ett direktiv kan vidare, åtminstone till vissa delar, ha direkt effekt och därigenom skapa rättigheter och skyldigheter för dem det berör. Vi måste därför, för att säkerställa dessa rättsliga effekter, också beträffande de redan beslutade direktiven se till att de kan göras gällande i Sverige i sådana fall. Det måste emellertid, även när det gäller direktiven, bli fråga om en inkorporering. Vi vill framhålla att den reglering vi föreslår inte ersätter det sedan tidigare vedertagna sättet för att omsätta direktiv till svensk rätt. Vad som sagts om direktiv gäller även beträffande beslut.

I fråga om rekommendationer och yttranden gäller däremot i princip att de inte kan tilläggas någon direkt effekt eller någon bindande verkan. Däremot kan dessa typer av rättsakter ha betydelse för att förstå den rätta innebörden av annan EG-rätt. Det är emellertid vanskligt att med bestämdhet uttala sig om vilken betydelse sådana rättsakter kan få i det enskilda fallet, om frågan skulle komma under EG-domstolens prövning. Även dessa rättsakter bör därför inkorporeras.

För att på ett resolut och entydigt sätt med svensk rätt införliva den EG-rätt som finns vid ett svenskt inträde föreslår vi således att inte bara förordningarna, utan alla de rättsakter som har beslutats av EG:s

organ fram till tidpunkten för en svensk anslutning till EU skall inkorporeras i svensk rätt. Detta bör ske genom en särskild bestämmelse i anslutningslagen som anger att den redan beslutade sekundärrätten skall gälla här i landet. För att undvika risken för missförstånd föreslår vi dock att det i lagen uttryckligen sägs att rättsakterna "skall gälla här i landet på det sätt som följer av fördragen".

Överlåtelse av beslutanderätt

Vi konstaterar att det som främst utmärker samarbetet inom EU är att medlemsstaterna inom de områden som samarbetet avser har avstått från att på egen hand fatta beslut om lagar och förordningar och andra åtgärder som kan behövas för att uppnå syftet med samarbetet och i stället utövar dessa beslutsbefogenheter gemensamt inom EG:s institutioner.

Genom att ratificera anslutningsfördraget med EU kommer vi att åta oss att överlåta beslutanderätt till gemenskaperna i den omfattning som krävs enligt de grundläggande fördragen vid tidpunkten för anslutningen. Vi har övervägt hur detta lämpligen bör ske.

Kravet på att medlemsstaterna skall avstå beslutsbefogenheter till gemenskaperna följer av innehållet i de grundläggande fördragen. Som redan har framgått föreslår vi nu att alla de grundläggande fördragen som ger gemenskapernas organ sin kompetens skall införlivas med svensk rätt genom en särskild bestämmelse i anslutningslagen. Det kan med fog hävdas att vi därmed rent faktiskt också överlåter beslutanderätt till gemenskaperna i den omfattning som fördragen kräver eftersom just detta är en del av innebörden av de grundläggande fördragen enligt EG:s rättsordning. Sett från en sådan utgångspunkt skulle det inte behövas någon särskild bestämmelse i anslutningslagen om att överlåta beslutanderätt till EG:s organ. Överlåtelsen följer av fördragen.

Det faktum att medlemsstaterna överlåter en betydande del av sina befogenheter att fatta beslut till de gemensamma organen är något som skiljer samarbetet inom EU från annat internationellt samarbete. Vidare är det just överlåtelsen av beslutsbefogenheter till de gemensamma organen som utlöser de konstitutionella effekterna av ett medlemskap i EU. Överlåtelsen av beslutanderätt är således en viktig och avgörande åtgärd vid ett medlemskap i EU. Vi har därför funnit att den överlåtelse av beslutanderätt till de gemensamma organen som följer av ett medlemskap i EU också bör slås fast i en särskild författningsbestämmelse. Vi uttrycker det så att EG:s organ får fatta beslut med verkan här i landet i den omfattning som följer av de grundläggande fördragen.

Gemenskapsrättens förhållande till svensk rätt

I utredningens direktiv ställs frågan huruvida principerna om gemenskapsrättens företräde och - i vissa fall - direkta effekt bör framgå av den svenska lagstiftningen eller om förhållandet mellan EG-rätten och intern svensk rätt bör lösas på något annat sätt.

Vi konstaterar att Romfördraget - bortsett från artikel 189 - inte innehåller några uttryckliga och preciserade bestämmelser om förhållandet mellan medlemsstaternas nationella rättsordningar och gemenskapens regler. Genom EG-domstolens praxis har emellertid vissa inom gemenskapen och medlemsstaterna numera inte ifrågasatta principer etablerats. EG-domstolen fastslog sålunda tidigt att gemenskapsrätt har företräde framför nationell rätt. Vidare har EG-domstolen slagit fast bl.a. att för medlemsstaterna bindande bestämmelser i grundfördragen och i direktiv ger upphov till rättigheter för medlemsstaternas innevånare och att dessa rättigheter kan göras gällande gentemot medlemsstaterna under förutsättning att bestämmelserna är så klara och entydiga att det omedelbart går att tillämpa dem. Genom sådana och andra uttalanden av EG-domstolen, som inom det EG-rättsliga systemet har exklusiv rätt att uttolka EG-rätten, har det utkristalliserats vissa principer rörande EG-rättens företräde, direkta tillämplighet och direkta effekt.

Principen om *gemenskapsrättens företräde* innebär att EG-rätt har företräde framför nationell rätt. Om en författningsbestämmelse strider mot en EG-regel, är landets domstolar och andra myndigheter skyldiga att tillämpa EG-regeln framför den inhemska lagen.

Den *direkta tillämpligheten* innebär att stora delar av grundfördragen och den sekundära rätten automatiskt utgör en del av medlemsstaternas interna rätt. Den *direkta effekten* innebär att enskilda kan grunda rättigheter och i bland även åläggas skyldigheter direkt på basis av EG-rätten. Förutsättningarna för att en regel skall ha direkt effekt är att den är tillräckligt klar och precis samt ovillkorlig. Både försåvitt gäller primär EG-rätt och förordningar föreligger en presumtion för att dessa regler har direkt effekt. Detta gäller emellertid inte för direktiv.

Genom anslutningslagen kommer EG:s befintliga primär- och sekundärrättsliga regelverk att förklaras vara gällande i Sverige. Härav följer att EG:s grundfördrag och de på dem baserade och av EG-domstolen fastställda rättsprinciperna kommer att utgöra en integrerad del av den svenska rättsordningen och får fullt genomslag i denna.

Vid nu angivna förhållanden framstår det enligt vår bedömning som överflödigt att påpeka att de tidigare redovisade principerna om EG-

rättens företräde, direkta tillämplighet och direkta effekt blir tillämpliga även i Sverige, om Sverige blir medlem i EU.

Hur påverkas EES-avtalet och EES-författningarna?

EES-avtalet är ett associationsavtal mellan EG, dess medlemsländer och EFTA-länderna utom Schweiz. Det är tillämpligt inte bara i EFTA/EG-förhållanden utan också EFTA-länderna sinsemellan.

EES-avtalet innehåller dels huvudbestämmelser som motsvarar vissa av de grundläggande EG-bestämmelserna i Romfördraget, dels protokoll och bilagor som innehåller närmare bestämmelser för avtalets tillämpning samt hänvisningar till de EG-rättsakter, dvs. EG-regler som också ingår i avtalet.

En grundläggande skillnad mellan EES och EU-medlemskap är att avtalsparterna i EES inte överlämnar någon lagstiftningskompetens till gemensamma organ. Det gäller följaktligen för respektive EFTA-stat att försöka efterlikna EG-rätten så långt det går när EES-avtalets regler av sådan EG-karaktär görs till en del av den egna rättsordningen.

För att uppfylla skyldigheterna enligt avtalet har Sverige inkorporerat vissa delar av avtalet i svensk lagstiftning. Det gäller i första hand EES-avtalets huvudbestämmelser och de EG-förordningar som är en del av avtalet. Inkorporeringen innebär att reglerna tillämpas som svensk rätt precis som de ser ut inom EG.

Beträffande de direktiv som avtalet innefattar så gäller för dem detsamma som gäller inom EU:s medlemsstater, dvs. de är inte direkt tillämpliga men bindande för avtalets parter till det resultat som skall uppnås. Det innebär att det krävs lagstiftningsåtgärder i Sverige som uppfyller direktivens mål, men själva direktivet blir inte som sådant direkt svensk rätt.

Med ett svenskt EU-medlemskap följer att EG-rätten som den är blir en del av den svenska rättsordningen. De grundläggande fördragen och redan beslutade rättsakter blir genom den svenska anslutningsakten och den svensaka anslutningslagen gällande för och i Sverige på samma sätt som de gäller inom EU.

Såvitt kan bedömas medför ett svenskt medlemskap i EU inte i och för sig några skyldigheter att vidta några åtgärder beträffande EES-regler som införlivats i svensk rätt. Inte ens om det finns direkta EG-motsvarigheter till bestämmelserna, torde det finnas någon skyldighet att upphäva EES-bestämmelsen till förmån för EG-bestämmelsen.

Allmänna effektivitets- och tydlighetsskäl talar emellertid för att man i Sverige begränsar regelgivningen där det går. Några nackdelar med

att upphäva bestämmelser som ändå gäller i landet kan knappast finnas.

För svensk del torde detta innebära att stora delar av de författningar som införlivat EES-avtalet i princip kan upphävas.

Vi har således kommit fram till att EES-lagen bör upphävas i sin helhet och att de bestämmelser av i huvudsak administrativ natur vars motsvarigheter vi alltjämt kommer att behöva vid ett medlemskap skall införas i annan författning.

Svenska författningar som inkorporerat EG-förordningar bör också upphävas. Det bör ankomma på resp. departement eller i förekommande fall på den myndighet som inkorporerat förordningen i fråga att avgöra vilka svenska tillämpningsbestämmelser som kommer att behövas även efter ett medlemskap och i vilka författningar dessa i så fall bör placeras.

Svenska författningar som transformerat direktiv bör behållas i den mån svensk rätt därigenom redan anpassats till EG-rätten. De bör dock ändras så att det framgår att författningarna inte längre i första hand har sin grund i EES-avtalet utan i ett svenskt EU-medlemskap.

Samråd och information mellan regering och riksdag

Vi konstaterar att denna fråga är av en annan karaktär än de frågor vi tidigare har tagit ställning till som i huvudsak varit av juridisk-teknisk natur. Den rör folkstyrets framtida villkor och former på de områden som samarbetet inom EU avser och har stor *politisk* betydelse.

Om Sverige blir medlem i EU, flyttas vissa befogenheter från svenska organ, däribland riksdag och regering, till EG:s organ. Det är främst fråga om normgivning där befogenheterna i dag kan tillkomma riksdagen, regeringen eller någon förvaltningsmyndighet. Europeiska unionens råd är EG:s främsta lagstiftare. Enligt folkrätten och enligt regeringsformen är det regeringen som företräder Sverige i mellanfolkliga relationer. Det blir således regeringen som kommer att agera på Sveriges vägnar i rådet och i andra EG-organ.

Man kunde naturligtvis tänka sig att riksdagens inflytande, som i vissa av EU:s medlemsstater, skulle utövas endast som en *kontroll i efterhand* med hjälp av de instrument för sådan kontroll som redan finns. Enligt vår mening bör man emellertid inte nöja sig med detta utan sträva efter en ordning där parlamentet, som i en del andra medlemsstater, *därutöver* får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att *på förhand* påverka de ståndpunkter Sverige skall inta vid förhandlingar och beslutsfattande inom EU.

Författningsreglering eller ej

Det parlamentariska statsskicket medför att regeringen vid hanteringen av frågor som rör samarbetet inom EU, liksom beträffande alla andra frågor, för sin existens är beroende av att riksdagen tolererar regeringen. Man kan därför anta att varje regering i eget intresse ser till att hålla riksdagen väl informerad om vad som pågår inom EU och hos den förankrar sin ståndpunkt i de frågor som skall bli föremål för beslut i rådet för att inte i efterhand råka ut för ett bakslag.

Det kunde mot den här bakgrunden hävdas att en särskild lagreglering för just samarbetet inom EU vore överflödig och att man i stället kunde nöja sig med endast ett parlamentariskt ansvar för regeringen gentemot riksdagen även för de frågorna.

Å andra sidan spänner samarbetet inom EU över stora och viktiga områden. Riksdagen avstår en del av sina befogenheter och Sverige blir folkrättsligt bundet av gemenskapernas beslut som fattats under regeringens medverkan. En fastare ram för regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen ter sig därför påkallad och stämmer för övrigt väl överens med svenska lagstiftningstraditioner. En ordning utan författningsreglering skulle också kunna leda till att benägenheten att sprida information till och samråda med företrädarna för oppositionen minskar, i vart fall då regeringen har en stabil riksdagsmajoritet bakom sig. Det vore olyckligt.

Vi har därför utan större tvekan stannat för att regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen i dessa hänseenden skall slås fast i en särskild bestämmelse.

Närmare om regeringens skyldigheter

Samarbetet inom EU rör både stort och smått, viktigt och mindre viktigt, och både sådant som det i dag är förbehållet riksdagen att besluta om och sådant som regeringen eller förvaltningsmyndigheterna kan bestämma.

Vi poängterar att det inte ankommer på oss eller på regeringen att ta ställning till i vilka former riksdagen skall arbeta. Vi har emellertid som arbetshypotes utgått från att förslagen i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) i detta avseende skall genomföras. De förslagen bygger på tanken att regeringens *information* så långt som möjligt skall lämnas vid öppna riksdagssammanträden men att det också skall inrättas en särskild nämnd för *samråd* mellan riksdag och regering inför förhandlingar i rådet. I fråga om den närmare omfattningen av regeringens skyldigheter gentemot riksdagen har vi därför funnit det ändamålsenligt att skilja mellan ett mera formellt samråds-

förfarande, som bör vara inriktat på beslutsfattandet i Europeiska unionens råd och en allmän informationsskyldighet som bör vara bred och allomfattande.

Samrådsförfarandet

I fråga om det formella samrådsförfarandet mellan regering och riksdag inför diskussioner och beslut i rådet har vi övervägt om detta skall omfatta alla frågor eller om området för samrådsskyldigheten bör avgränsas på något sätt. Allmänt sett vore det angeläget att riksdagen finge goda möjligheter att påverka förhandlingsupplägget i mera betydelsefulla frågor medan detaljer och teknikaliteter med fördel kunde hanteras av regeringen på egen hand.

Vid vårt slutliga ställningstagande till hur den formella skyldigheten för regeringen att samråda med riksdagen bör bestämmas har vi stannat för en lösning som anknyter till den praxis som har utbildats i Danmark för hanteringen av dessa frågor. Detta innebär att regeringen skall *underrätta* det organ riksdagen utsett för ändamålet om alla frågor som skall behandlas i ministerrådet. Därutöver skall regeringen *rådgöra* med nyss nämnda organ i riksdagen om hur förhandlingarna i ministerrådet skall läggas upp inför beslut i betydelsefulla frågor. Men riksdagens organ skall därutöver ha rätt att påkalla samråd i vilken annan fråga på rådets dagordning som riksdagsorganet anser vara så betydelsefull att samråd bör äga rum.

Med en sådan ordning ges riksdagen en god inblick i alla frågor som skall behandlas i rådet samtidigt som ett av riksdagen särskilt utsett organ får vara med och bestämma hur förhandlingarna i viktiga frågor skall läggas upp. Det ligger från demokratiska utgångspunkter ett särskilt värde i att partierna i riksdagen får möjlighet att uttrycka sin åsikt i alla frågor som leder till betydelsefulla och bindande beslut för Sveriges del.

Allmän information

Utöver det underrättelse- och samrådsförfarande som bör komma till stånd mellan regering och riksdag i enlighet med vad vi har föreslagit ovan bör regeringen åläggas en skyldighet att lämna allmän information till riksdagen om samarbetet inom Europeiska unionen. Denna information bör, i motsats till samrådet, kunna ges vid öppna riksdagssammanträden på det sätt Grundlagsutredningen inför EG har föreslagit.

För att riksdagen skall få en möjlighet att kontrollera att regeringen har fullgjort sina skyldigheter i nu angivna hänseenden förelår vi

också att regeringen skall en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen över utvecklingen inom Europeiska unionen tillsammans med en förteckning över samtliga rättsakter som har beslutats av rådet.

Information inför möten med Europeiska rådet

Främst med tanke på de politiska bindningar som uppstår i detta råd anser vi det naturligt att riksdagen skall ges information om den ståndpunkt Sverige skall inta även i de frågor som skall avhandlas på kommande möten i Europeiska rådet. Det bör i huvudsak kunna gå till på samma sätt som vi har föreslagit beträffande frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, dvs. normalt i det organ vi förutsatt att riksdagen skall inrätta för sitt samråd med regeringen. Riksdagen kan emellertid finna att det hellre bör ske i någon annan ordning.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 §
Denna lag gäller tillämpningen av fördraget den 00 (månad) 1994 om Republiken Finlands, Konungariket Norges, Konungariket Sveriges och Republiken Österrikes anslutning till Europeiska unionen.

Överlåtelse av beslutsbefogenheter

2 §
Europeiska gemenskapernas organ får fatta beslut med verkan här i landet i den omfattning som följer av de fördrag som anges i 5 §.

Fördragen och rättsakterna

3 §
De fördrag som anges i 5 § skall gälla här i landet.

4 §
De rättsakter som har beslutats av Europeiska gemenskapernas organ med stöd av de fördrag som anges i 5 § före den 1 januari 1995 och som har offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning skall gälla här i landet på det sätt som följer av fördragen.

5 §
De fördrag som avses i 2-4 §§ är:

1. Fördraget den 18 april 1951 om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen
2. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen

3. Fördraget den 25 mars 1957 om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen

4. Konventionen den 25 mars 1957 om gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna

5. Konventionen den 13 november 1962 om ändring av fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen i syfte att göra den särskilda ordning för associering av utomeuropeiska länder och områden som behandlas i del 4 av detta fördrag tillämplig på Nederländska Antillerna

6. Fördraget den 8 april 1965 om upprättande av ett enda råd och en enda kommission för Europeiska gemenskaperna

7. Fördraget den 22 april 1970 om ändring av vissa finansiella bestämmelser i fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna

8. Fördraget den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

9. Beslut av Europeiska gemenskapernas råd den 22 januari 1972 om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

10. Fördraget den 28 maj 1979 om Hellenska Republikens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

11. Beslut av Europeiska gemenskapernas råd den 24 maj 1979 om Hellenska Republikens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

12. Fördraget den 13 mars 1984 om ändring i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen vad avser Grönland

13. Fördraget den 12 juni 1985 om Portugisiska Republikens och Konungariket Spaniens anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen

14. Beslut av Europeiska gemenskapernas råd den 11 juni 1985 om Portugisiska Republikens och Konungariket Spaniens anslutning till Europeiska kol- och stålgemenskapen

15. Europeiska enhetsakten den 17 och 28 februari 1986

16. Fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

17. Beslut den 12 december 1992 beträffande vissa frågor som Danmark har rest beträffande fördraget den 7 februari 1992 om Europeiska unionen

18. Fördraget den 00 (månad) 1994 om Republiken Finlands,

Konungariket Norges, Konungariket Sveriges och Republiken Österrikes anslutning till Europeiska unionen;
allt jämte protokoll och bilagor samt med de tillägg och ändringar som godkänts och trätt i kraft senast den 31 december 1994.

Information och samråd mellan regering och riksdag

6 §
Regeringen skall underrätta ett av riksdagen utsett organ om alla frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd. Regeringen skall även rådgöra med riksdagsorganet hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som organet bestämmer.

Regeringen skall dessutom dels fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen, dels varje år till riksdagen lämna en skriftlig berättelse över utvecklingen i Europeiska unionen tillsammans med en förteckning över de rättsakter som har beslutats av Europeiska unionens råd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995 då lagen (1992:1317) om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde upphör att gälla. Den upphävda lagen skall dock fortsätta att tillämpas på förhållanden dessförinnan.

1 Inledande beskrivning[1]

1.1 EG/EU:s uppgifter och målsättningar

Europeiska gemenskaperna (EG) har varit den sammanfattande beteckningen på tre skilda gemenskaper: Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Var och en av gemenskaperna har sin rättsliga grund i ett fördrag som fastställer gemenskapens uppgifter och avgör dess behörighet i förhållande till medlemsstaterna. De tre fördragen bildar nu tillsammans med den politik och de samarbetsformer som införts genom Maastrichtfördraget grunden för Europeiska unionen (EU). I den följande framställningen används beteckningen EU för Europeiska unionen när medlemsländernas samarbete i hela dess vidd diskuteras, medan den alltjämt giltiga benämningen EG för Europeiska gemenskaperna används för den del av samarbetet som har överstatliga inslag. Det är också främst EG-samarbetet som har betydelse från konstitutionell och rättslig synpunkt.

Fördraget om EKSG undertecknades i Paris i april 1951. Den första gemenskapen hade därmed bildats. Samarbetet inom kol- och stålområdet skulle inte utgöra ett traditionellt mellanstatligt samarbete utan fördraget hade överstatliga inslag. Grundtanken bakom fördraget, som den hade utformats av fransmannen Jean Monnet, var att man genom att samordna och kontrollera kol- och stålindustrierna i Frankrike, Tyskland och andra länder som ville ansluta sig skulle kunna förverkliga drömmen om fred i Europa. Dessa politiska mål kommer till uttryck i fördragets inledande artikel. För att uppnå dessa mål och för att också bidra till den ekonomiska utvecklingen i med-

[1] Innehållet i detta kapitel bygger i huvudsak på uppgifter som har hämtats från betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14). Härutöver har följande litteratur använts: Allgårdh O., Jacobsson J. och Norberg S., EG och EG-rätten, Stockholm 1993. Bernitz U., EG-rättens grunder, Stockholm 1992. Lysén G., Introduktion till EG-rätten, 2 uppl, Uppsala 1989. Pålsson S. och Quitzow C.M., EG-rätten, Stockholm 1993.

lemsstaterna genom ökad sysselsättning och till följd därav ökad levnadsstandard skulle införas en gemensam marknad för kol och stål. Härigenom skulle man också förhindra diskriminering och konkurrensbegränsande åtgärder mellan medlemsstaterna.

Fördraget ingicks för en tid om 50 år. Det är tveksamt om fördraget kommer att förlängas när det löper ut år 2002. I stället förmodas de särskilda reglerna om kol- och stålprodukter komma att fogas in i EEG:s regelverk som hittills har innehållit undantag för dessa varor.

EEG har sin grund i Romfördraget som undertecknades i mars 1957 och trädde i kraft den 1 januari 1958. Fördraget kan sägas vara ett avtal mellan stater som på ett antal definierade områden avhänder sig självbestämmande till förmån för gemensamt beslutsfattande i gemenskapens institutioner.

Fördraget, som senast ändrades genom Maastrichtfördraget, innehåller sex olika delar. I den första delen läggs de allmänna principerna för samarbetet fast. I artikel 2 anges de grundläggande målsättningarna för samarbetet. Gemenskapen skall således ha till uppgift att, genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att genomföra den gemensamma politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 3a inom gemenskapen som helhet, främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av den ekonomiska verksamheten, en bärkraftig och icke-inflatorisk tillväxt och som är skonsam mot miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstater. I artiklarna 3 och 3 a konkretiseras de medel som står till buds för att förverkliga de målsättningar som anges i artikel 2.

Euratomfördraget undertecknades vid samma tillfälle som Romfördraget. Fördragets tillkomst kan ses mot bakgrund av Suez-krisen året innan med därav följande brist på energitillgångar. Också Euratomfördraget betonar fredsmomentet. Fördraget inleds med att kärnenergi förklaras vara en viktig resurs för att utveckla industrin och ett bidrag till freden. Tyngdpunkten i Euratomfördraget ligger vid utveckling av forskning på kärnenergiområdet och kunskapsspridning. Ett annat huvudområde i fördraget tar sikte på skydd av hälsa och säkerhet. Fördraget innehåller således bl.a. bestämmelser om kontroll och säkerhet vid kärnenergianläggningar. Gemenskapen skall vidare se till att klyvbart material inte används på annat sätt än vad det är avsett för och övervaka efterlevnaden av internationella avtal. Enligt fördraget är Euratom formell ägare till särskilt klyvbara material. Ett annat huvudsyfte med fördraget var att skapa en gemensam marknad

för produkter av betydelse för kärnkraftssektorn.

Genom Maastrichtfördraget om Europeiska unionen som trätt i kraft den 1 november 1993 har samarbetet inom de europeiska gemenskaperna gått in i en ny fas. Genom den första artikeln i unionsfördraget (artikel A) skapas unionen. Unionen skall enligt denna vara grundad på de tre hittillsvarande europeiska gemenskaperna samt den politik och de samarbetsformer som införs genom fördraget. Unionen skall ha till uppgift att på ett konsekvent och solidariskt sätt organisera förbindelserna mellan medlemsstaterna och deras folk.

Genom unionsfördraget görs en hel del ändringar i de tre grundläggande fördragen. Åtskilliga ändringar är av mestadels redaktionell natur. Det är främst i Romfördraget som ändringar av mera substansiell natur förs in. En förändring är att uttrycket "Europeiska ekonomiska gemenskapen" skall ersättas med uttrycket "Europeiska gemenskapen". En annan och påtaglig förändring gäller det stegvisa införandet av en politisk och ekonomisk monetär union. Gemenskapen får därtill, med uttryckligt stöd i fördraget, nya uppgifter i fråga om utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor, kultur, folkhälsa, konsumentskydd, alleuropeiska nät inom transport-, telekommunikations- och energisektorn, industri samt utvecklingssamarbete.

Genom unionsfördraget tillförs två nya dimensioner i EG-samarbetet, nämligen gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och ett samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Samarbetet på dessa två områden är emellertid enligt fördraget traditionellt mellanstatligt och har alltså inte överstatlig karaktär. Ansvaret för politiken på dessa områden läggs emellertid främst på rådet men även på kommissionen. Domstolens roll begränsas däremot till det traditionella gemenskapsarbetet.

Unionsfördraget liknas ofta vid en konstruktion med tre pelare. Med första pelaren avses det traditionella samarbetet inom de tre gemenskaperna och med de två andra utrikes- och säkerhetspolitik respektive rättsliga och inre angelägenheter. Från sistnämnda område har tagits in ett område i Romfördraget, nämligen visumpolitik (art. 100 c). Det skapas också en möjlighet att föra över även andra områden från tredje pelaren till den första. Så kan ske beträffande områdena asylpolitik, invandringspolitik, bekämpning av narkotikamissbruk och internationella bedrägerier samt civilrättsligt samarbete.

1.2 EG:s institutioner och deras roll i beslutsprocessen

Beslutsfattandet inom EG sker efter ett relativt enhetligt men inte helt okomplicerat förfarande där EG:s olika institutioner medverkar enligt en given ordning. Initiativet till beslut kommer från kommissionen. Rådet är EG:s högsta beslutande organ. Rådet har också den lagstiftande funktionen, även om rådet kan delegera vissa av sina uppgifter till kommissionen. Enligt Maastrichtfördraget kommer även Europeiska centralbanken (ECB) att i framtiden få rätt att utfärda förordningar. Europaparlamentet har vissa kontrollerande uppgifter men deltar också i beslutsprocessen utan att ha någon egen normgivningskompetens. EG-domstolen är den instans som tolkar och även lägger fast det närmare innehållet i EG-rätten. Domstolen ansvarar också för den rättsliga kontrollen av hur EG:s övriga institutioner utövar sina befogenheter.

Förslagsrätten inom EG tillkommer således *kommissionen*. Det skall emellertid nämnas att rådet ofta tar informella initiativ som vidarebefordras till kommissionen. Dessutom har Europaparlamentet genom Maastrichfördraget fått befogenhet att anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag. Förordningar, direktiv eller beslut som skall fattas av rådet måste vila på ett förslag från kommissionen. Kommissionen har även självständiga beslutsbefogenheter på vissa områden, bl.a. i fråga om tillämpningen av EG:s konkurrensregler. Kommissionen, som nu består av 17 ledamöter, representerar gemenskapens intressen och dess ledamöter företräder således inte sitt hemland. Varje ledamot av kommissionen är ansvarig för politiken inom ett eller flera generaldirektorat. Kommissionen sammanträder varje vecka och är beslutför med nio kommissionärer närvarande. Besluten fattas kollegialt med enkel majoritet. Beredningen av ärendena sker inom generaldirektoraten. Inte sällan utses emellertid särskilda expertgrupper med representanter från medlemsstaterna.

Genom Maastrichtfördraget har kommissionens ställning förstärkts inom de utrikes- och inrikespolitiska områdena genom att den i fråga om initiativ- och yttranderätt där jämställs med medlemsstaterna.

De grundläggande besluten inom gemenskaperna fattas av *de europeiska gemenskapernas råd* vilket organ till följd av Maastrichtfördraget om Europeiska unionen nu har bytt namn till *Europeiska unionens råd*. Rådet godkänner EG:s budget och beslutar normer, eller - med en annan terminologi - stiftar lag inom de områden där medlemsstaterna skall tillämpa gemensamma regler. Som har framgått ovan fattar rådet sina beslut på grundval av kommissionens förslag.

Rådet skall höra Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén när fördraget föreskriver det, men låter ofta dessa instanser yttra sig även i andra fall.

Den formella huvudregeln är att rådets beslut fattas med enkel majoritet. Denna beslutsmodell används emellertid sällan i praktiken och inte alls i lagstiftningsarbetet. Flertalet viktigare bestämmelser i fördraget föreskriver i stället att beslut skall fattas enhälligt eller med kvalificerad majoritet. Under de inledande skedena av EG-samarbetet krävdes enligt Romfördraget nästan undantagslöst enhällighet i rådet. Inom flertalet viktiga områden föreskrevs en övergångsperiod i olika etapper. Det stadgades då att enhällighet skulle gälla inledningsvis för att därefter ersättas av beslut med kvalificerad majoritet. Sedan också Enhetsakten år 1986 föreskrivit att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet inom flera centrala områden, är den beslutsordningen numera huvudregel. Genom Maastrichtfördraget vidgas möjligheterna ytterligare att fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Röstreglerna i rådet bygger på att varje stat har ett visst röstetal - Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien 10 röster var, Spanien 8 röster, Belgien, Grekland, Nederländerna och Portugal 5 röster var, Danmark och Irland 3 röster var samt Luxemburg 2 röster. Sverige skulle sannolikt vid ett medlemskap få 4 eller 5 röster. Kvalificerad majoritet innebär att det krävs 54 ja-röster för bifall till ett förslag från kommissionen. Det räcker således inte att t.ex. de fyra stora - Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien - är överens. Dessa förfogar ju tillsammans endast över 40 av de 54 röster som krävs för ett beslut med kvalificerad majoritet. Sett från andra sidan kan några mindre stater, 5 eller 6 beroende på konstellationen, tillsammans hindra ett majoritetsbeslut. När nya medlemsstater tillkommer kommer antalet röster som krävs för att uppnå kvalificerad majoritet självfallet att justeras.

Rådet är således EG:s främsta beslutande organ. I rådet är varje medlemsstat representerat med en regeringsledamot. Rådet har inte någon fast sammansättning utan det beror i hög grad på frågornas karaktär vilken regeringsledamot som deltar från respektive land. Den ledamot som är närvarande vid varje tillfälle representerar sitt lands regering och agerar inom ramarna för de instruktioner som han eller hon därvid har erhållit.

Mellan rådsmötena, som äger rum minst en gång i månaden men oftast varje vecka, företräds ministrarna av ambassadörer som är ackrediterade hos gemenskaperna och som leder sina respektive länders delegationer i Bryssel. De bildar de ständiga representanternas kommitté, Coreper. Med hjälp av olika kommittéer med tjänstemän

från medlemsstaternas fackdepartement bereder Coreper kommissionens förslag till rådsbeslut och jämkar samman de olika ländernas ståndpunkter. Coreper sammanträder varje vecka och gör tillsammans med rådets ordförande upp föredragningslistan för rådsmötena.

En alltmer betydelsefull ställning intar *Europeiska rådet* som är något annat än Europeiska unionens råd. Europeiska rådet är beteckningen på det sammanträde mellan medlemsstaternas stats- eller regeringschefer som regelbundet äger rum en gång per halvår. Vid dessa sammanträden har främst fattats beslut i övergripande politiska frågor, vilka beslut senare har översatts till sekundärrätt vid ordinarie möten med gemenskapernas råd på ministernivå. I Maastrichtfördraget har Europeiska rådet uttryckligen tillagts uppgiften att ge unionen nödvändiga impulser för dess utveckling och att fastställa de allmänna politiska riktlinjerna härför.

Europaparlamentet består för närvarande av 518 ledamöter, men antalet ledamöter kommer från och med valen år 1994 att vara 567. Ledamöterna väljs genom direkta allmänna val för en mandatperiod om fem år. Sverige skulle vid ett medlemsskap i gemenskaperna förmodligen få minst 21 och högst 25 mandat i den folkvalda församlingen.

Arbetet i Europaparlamentet är organiserat i ständiga utskott som vart och ett ansvarar för ett särskilt politikområde. Parlamentet skall hålla en årlig session och kan dessutom sammankallas på begäran av en majoritet av dess medlemmar eller på begäran av rådet eller kommissionen. I praktiken håller emellertid parlamentet en delsession varje månad. En sådan session varar normalt en vecka. Enligt huvudregeln fattar parlamentet beslut med absolut majoritet av avgivna röster. Bland undantagen kan nämnas beslut att förkasta ett förslag till gemenskapernas budget vilket kräver två tredjedels majoritet av avgivna röster.

Det finns numera i princip fem olika former för parlamentets medverkan i beslutsprocessen. Dessa är mer eller mindre, oftast mer, komplicerade.

Rådet kan således höra parlamentet i en fråga utan att detta förfarande är föreskrivet i fördragen. Många bestämmelser i fördragen föreskriver emellertid att rådet, innan det fattar beslut, skall låta parlamentet yttra sig. Detta är i så fall ett viktigt formkrav som måste vara uppfyllt. Genom en gemensam deklaration mellan parlamentet, rådet och kommissionen år 1975 etablerades vidare ett särskilt samrådsförfarande i fråga om rättsakter med betydande ekonomiska verkningar. I deklarationen sägs att, om rådet i ett sådant fall avser att frångå parlamentets uppfattning, man skall försöka uppnå enighet i en

samrådskommitté med representanter för rådet och parlamentet.

Till följd av Enhetsakten år 1986 kom parlamentets ställning att i någon mån förstärkas genom att det föreskrevs att rådet i vissa fall skall fatta beslut i samarbete med parlamentet. Samarbetsproceduren tillämpas vid beslut som fattas för att förverkliga den inre marknaden samt för att ändra eller suspendera tullsatser, för att utöva självständig förvärvsverksamhet, för att tillhandahålla tjänster, för att liberalisera kapitalrörelserna, för att genomföra en gemensam transportpolitik och för att harmonisera moms och punktskatter. Detta förfarande innebär att parlamentet åter kommer in i bilden vid det tillfälle i beslutsprocesssen då rådet normalt vore berett att fatta slutligt beslut i saken. I stället för att fatta beslut antar rådet i sådana fall endast en gemensam ståndpunkt genom ett kvalificerat majoritetsbeslut. Under tre, eller i undantagsfall högst fyra, månaders tid kan sedan parlamentet antingen godkänna eller förkasta den gemensamma ståndpunkten eller föreslå tillägg. Om parlamentet godkänner den gemensamma ståndpunkten eller underlåter att agera inom tidsfristen, kommer rådet att besluta i enlighet med den gemensamma ståndpunkten. Om parlamentet förkastar den gemensamma ståndpunkten, kan den beslutas i rådet endast genom ett enhälligt ställningstagande.

Om parlamentet föreslår tillägg till den gemensamma ståndpunkten, har kommissionen att åter överväga sitt förslag. Kommissionen kan anta alla eller några av parlamentets förslag eller förkasta dem. Kommissionen överlämnar därefter sitt eventuellt reviderade förslag till rådet. Om kommissionen har förkastat parlamentets tillägg, skall den redovisa skälen för det. Rådet kan anta kommissionens reviderade förslag med kvalificerad majoritet. Det kan också besluta om tillägg, antingen egna eller genom att anta parlamentets av kommissionen förkastade tillägg. I båda fallen krävs enhällighet i rådet.

Genom Maastrichtfördraget förstärks (och kompliceras) Europaparlamentets roll i beslutsprocessen ytterligare. Således utvidgas tillämpningen av det ovan beskrivna samarbetsförfarandet till att omfatta även frågor om yrkesutbildning och biståndspolitik samt vissa delar av miljöpolitiken. Vidare har det genom Maastrichtfördraget tillkommit ytterligare en beslutsprocedur som kallas förliknings- eller medbeslutandeproceduren. Denna kan kortfattat sägas innebära att Europaparlamentet tilläggs en vetorätt beträffande lagförslag som skall behandlas enligt dessa regler. Önskar parlamentet utöva sin vetorätt, måste dock förhandlingar först ha förts i ett förlikningsutskott där Europaparlamentet och rådet är företrätt av lika många representanter. Kan enighet inte uppnås i detta förlikningsutskott och viker inte parlamentet från sin ståndpunkt, faller förslaget. För att parlamentet

på detta sätt skall kunna blockera en lagstiftningsfråga krävs att en majoritet av parlamentets samtliga ledamöter röstar mot förslaget. Den nya beslutsordningen skall tillämpas beträffande förslag om fri rörlighet för arbetskraft och tjänster, inre marknaden, utbildnings- och kulturområdena, hälsopolitik, konsumentpolitik och allmänna program på miljöområdet.

EG-domstolen fyller en mycket viktig funktion inom gemenskaperna och har en roll som är mera betydelsefull än den som internationella domstolar normalt har. Den är rättsskapande genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. Domstolen ansvarar vidare för den rättsliga kontrollen av hur EG-institutionerna utövar sina befogenheter. Den prövar också mål mot medlemsstaterna om överträdelse av de gemenskapsrättsliga förpliktelserna. En mycket framträdande funktion för domstolen är dess ansvar för att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt av institutionerna och medlemsstaterna.

Domstolen består nu av tretton domare, en från vart och ett av medlemsländerna och en trettonde från - rotationsvis - Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien eller Storbritannien. Man kan utgå från att Sverige som medlem skulle få en ledamot av domstolen. Domstolen bistås av sex generaladvokater som skall ha samma kvalifikationer som domarna. Även de utses för en tid av sex år av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Fyra av generaladvokatämbetena besätts med kandidater från Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien medan två tillsätts - rotationsvis - från de övriga åtta staterna. Generaladvokaterna har till uppgift att opartiskt och oavhängigt avge ett motiverat förslag till avgörande i målen.

En av EG-domstolens uppgifter är således att pröva giltigheten av de rättsakter som utfärdats av EG:s institutioner. I denna funktion kan domstolens roll liknas vid en författningsdomstols.

Domstolen kan pröva frågan om rättsakters ogiltighet på talan av en medlemsstat, rådet, kommissionen eller, i vissa fall, en enskild. Domstolen skall på samma grunder pröva en talan som förs av Europaparlamentet i syfte att bevaka sina rättigheter.

Ett bifall till en ogiltighetstalan innebär att domstolen förklarar rättsakten ogiltig. Domstolen kan, i enlighet med kassationsprincipen, inte ändra akten eller sätta någon annan rättsakt i dess ställe. Det ankommer i stället på den berörda institutionen. När det gäller förordningar skall dock domstolen, om den anser det nödvändigt, ange de verkningar av den ogiltigförklarade förordningen som skall anses gälla.

EG-domstolen kontrollerar också att EG-institutionerna agerar i de

fall då de är skyldiga att vidta en åtgärd. En talan med påstående om att kommissionen eller rådet visat en rättsstridig passivitet kan föras av medlemsstaterna, rådet, kommissionen eller parlamentet. Enskilda har också talerätt i de fall talan gäller underlåtenhet att utfärda en rättsakt som är riktad till just den enskilde.

Ett bifall till en passivitetstalan innebär att domstolen fastställer att institutionen i fråga har agerat fördragsstridigt, varefter det ankommer på institutionen att vidta nödvändiga åtgärder. Däremot kan en passivitetstalan inte användas för att tvinga fram ett visst bestämt resultat.

Det bör sägas att EG-domstolen inte är exklusivt behörig att pröva alla mål i vilka gemenskaperna är part. Tvärtom gäller att nationella domstolar är behöriga att pröva sådana mål i den mån fördraget inte uttryckligen pekar ut EG-domstolen som behörig domstol.

En ytterligare uppgift för domstolen är att pröva mål mot medlemsländerna för överträdelse av de förpliktelser som följer av fördragen. Talan mot en medlemsstat kan väckas *dels* av en annan medlemsstat, *dels* av kommissionen. I båda dessa förfaranden skall talans väckande föregås av en viss administrativ behandling av frågan hos kommissionen. Det finns dock särskilda bestämmelser som ger en mera direkt tillgång till domstolsprövning. Enskilda saknar helt möjlighet att föra talan mot medlemsstaterna inför EG-domstolen.

Domstolens dom är en ren fastställelsedom och den kan inte direkt gripa in i medlemsstaternas lagstiftning. Den har inte heller ansetts kunna föreskriva vilka åtgärder staten skall vidta, t.ex. genomföra viss lagstiftning. Det remedium som återstår, om en medlemsstat vägrar att efterkomma en dom, är att väcka talan på nytt och då åberopa att den fällande domen inte efterlevts vilket således konstituerar ett nytt, särskilt fördragsbrott (mot artikel 171). Till slut avgörs emellertid respekten för domstolens avgöranden i dessa frågor av medlemsstaternas politiska vilja.

Tidigare har det saknats möjlighet att vidta sanktioner mot en medlemsstat som vägrar att följa en fällande dom. Med stöd av Maastrichtfördraget kan emellertid domstolen att på talan av kommissionen fastställa ett engångsbelopp eller vite som skall betalas av den berörda medlemsstaten, om den inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att efterkomma domstolens beslut.

I november 1991 avkunnades också en banbrytande dom (mål 6 och 9 /90, Frankovich och Bonifaci ./. Italien; [1991] ECR I 5357) beträffande medlemsstaternas skyldigheter att följa gemenskapsrätten. Domstolen uttalade således att de rättigheter som gemenskapsrätten ger enskilda skulle försvagas, om det inte vore möjligt att erhålla

gottgörelse för en medlemsstats överträdelser av sina skyldigheter och att ett ansvar för staten är underförstått i fördragssystemet men också har en uttrycklig grundval i Romfördragets artikel 5. Domstolen slog alltså för första gången fast en principiell skyldighet för stater att ersätta skada som åsamkas enskilda genom statens överträdelse av gemenskapsregler.

En av EG-domstolens viktigaste funktioner är att se till att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt. EG-rätten tillämpas ju av nationella myndigheter. För att tillgodose behovet av att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt i medlemsstaterna finns en regel i artikel 177 i Romfördraget om att en nationell domstol som skall tillämpa en EG-regel innan den avgör målet kan, eller i vissa fall skall, inhämta besked från EG-domstolen om hur regeln skall tolkas.

Sådana s.k. förhandsavgöranden (*preliminary rulings, Vorabentscheidung, Statuer à titre préjudiciel*) kan avse

a) tolkningen av fördragen
b) giltigheten eller tolkningen av rättsakter som utfärdats av gemenskapernas institutioner och ECB
c) tolkningen av stadgar för organ som upprättats av rådet, när stadgarna föreskriver det.

Bestämmelserna om förhandsavgörande är fakultativa för nationella domstolar i lägre instans, dvs. ett förhandsavgörande får begäras, om domstolen anser att det är nödvändigt för att den skall kunna döma i målet. EG-domstolen har emellertid i sin rättspraxis (mål 314/85 Foto-Frost ./. Hauptzollamt Lübeck-Ost; [1987] ECR 4199) slagit fast att nationella domstolar saknar behörighet att förklara en EG-rättsakt ogiltig. Mot bakgrund av denna EG-domstolens exklusiva behörighet att ogiltigförklara EG:s rättsakter kan således även en lägre instans i praktiken vara skyldig att inhämta förhandsavgörande, om den anser sig inte utan sådant avgörande kunna ta ställning till ett påstående om ogiltighet.

Domstolar i sista instans är skyldiga att inhämta förhandsavgörande, om saken är sådan att en tolkning av gemenskapsrätt måste ske för att målet skall kunna avgöras. Tidigare har, främst utifrån den franska *acte clair*-doktrinen, diskuterats om en högsta domstol kunde underlåta att inhämta förhandsavgörande i de fall den ansåg att den gemenskapsrättsliga regeln var helt klar och entydig. EG-domstolen har i mål 283/81; [1982] ECR 3415, CILFIT-målet, uttalat att det finns ett utrymme för den nationella domstolen att avstå från att inhämta förhandsavgörande, men att den då måste vara övertygad om att

varken övriga medlemsstaters domstolar eller EG-domstolen skulle tveka om utgången av prövningen. EG-domstolen framhöll emellertid de särskilda svårigheter som är förenade med att tolka gemenskapsrätt, bl.a. att en tolkning måste ske utifrån en jämförelse mellan de olika - var för sig autentiska - språkliga versionerna av en rättsakt, att tolkningen också måste ta hänsyn till gemenskapsrättens särskilda språkbruk samt att reglerna också måste värderas utifrån sitt gemenskapsrättsliga sammanhang.

Det finns inga bestämmelser i Romfördraget om hur den frågande domstolen skall förhålla sig till ett förhandsavgörande från EG-domstolen. EG-domstolen har dock i sin rättspraxis slagit fast att den nationella domstolen blir bunden av avgörandet. I mål 29/68, Milch-, fett- und eierkontor Gmbh ./. Hauptzollamt Saarbrücken; [1969] ECR 165, uttalade EG-domstolen att den nationella domstolen är bunden av EG-domstolens tolkning och endast kan, om den inte anser att ett givet förhandsavgörande skapar tillräcklig klarhet, åter vända sig till EG-domstolen med begäran om ytterligare uttalande.

Även om den nationella domstolen således är bunden av EG-domstolens tolkning av gemenskapsrätten, är det fortfarande den nationella domstolens uppgift att ta ställning till de konkreta omständigheterna i målet och att avgöra om dessa faller in under EG-regeln sådan den tolkats av EG-domstolen. I vissa fall är den nationella domstolens handlingsutrymme givetvis begränsat, särskilt i sådana fall då EG-domstolen lämnat sitt förhandsavgörande i mycket nära anknytning till omständigheterna i målet.

Enligt artikel 228 får - i fråga om avtal mellan EG och tredje land - rådet, kommissionen eller en medlemsstat i förväg inhämta domstolens yttrande över huruvida ett tilltänkt avtal är förenligt med fördragen. Om domstolen avstyrker, får avtalet träda i kraft endast efter en fördragsändring. Så skedde ju t.ex. beträffande EES-avtalet, då domstolen i ett första yttrande fann att avtalet stred mot grundläggande principer i Romfördraget.

Främst på grund av den växande arbetsbördan för domstolen har från och med den 1 november 1989 inrättats en domstol i första instans (*Court of First Instance*) för prövning av vissa särskilt angivna typer av mål. Denna domstol består av tolv domare, en från var och en av medlemsstaterna.

1.3 EG:s rättsordning

Grundvalen för gemenskapernas verksamhet är sedvanliga folkrättsliga fördrag. Internationella avtal syftar nästan undantagslöst till att skapa

ömsesidiga rättigheter och förpliktelser för de deltagande staterna. I många fall upprättar sådana mellanstatliga avtal också särskilda institutioner, utrustade med egna befogenheter av varierande omfattning. Ett internationellt avtal av nu nämnd art innebär således att staten accepterar att bli bunden av avgöranden som träffas av institutioner enligt avtalet. Det är alltså frågan om förpliktelser av folkrättslig art, men utan omedelbar internrättslig verkan. Den folkrättsliga handlingsfriheten begränsas, men de samarbetande staterna har kvar sin formella beslutsbefogenhet på det internrättsliga planet.

Det för EG-samarbetet särpräglade förhållandet är att staterna dessutom överlåter delar av sin statsmyndighet till de gemensamma organen. Normbeslut som rådet fattar med stöd av dessa överlåtna befogenheter binder då även de enskilda rättssubjekten i medlemsstaten. Staten uppger med andra ord en motsvarande del av sin suveränitet, av statsorganens konstitutionella befogenhet. Denna staternas överförda suveränitet utövas därefter, brukar det sägas, av staterna gemensamt i rådet (*pooling of sovereignty*).

En nödvändig och naturlig följd av att beslutsbefogenheter överlåtits är att medlemsstaterna inte längre äger på egen hand utöva dessa befogenheter. Graden av inskränkning i den nationella självbestämmanderätten bestäms, generellt, av i vilken utsträckning gemenskapsinstitutionerna utnyttjat de befogenheter som de har erhållit. I de fall gemenskaperna har en *exklusiv* normgivningsrätt har det nationella parlamentet i princip inte längre rätt att, utan gemenskapernas medgivande, stifta lag inom det överlåtna området. Exempel på sådana områden är den gemensamma handelspolitiken och jordbrukspolitiken. Inom vissa sådana områden kan medlemsstaterna ha kvar en viss restbefogenhet eller, om man så vill, underordnad befogenhet som normalt endast kan utnyttjas tillfälligt i avvaktan på ett ställningstagande av rådet. Inom övriga samarbetsområden har medlemsstaterna, och därmed de nationella parlamenten, en delad, eller blandad, beslutsbefogenhet, i vart fall så länge som gemenskaperna saknar en egen normgivning. För båda de senast nämnda typerna av politikområden gäller dock att medlemsstaterna saknar rätt att stifta lag som står i strid med de normer som gemenskapsinstitutionerna beslutat. Inte heller får ett nationellt beslut inom ett sådant område försvåra en senare gemenskapsrättslig normgivning.

1.3.1 Närmare om det gemenskapsrättsliga regelverket

Gemenskapsrätten består, förutom av fördragen, av en omfattande mängd rättsakter av olika karaktär liksom också av EG-domstolens i

stor utsträckning rättskapande avgöranden och, slutligen, av internationella avtal som EG ingått. Detta regelsystem brukar sammanfattas under beteckningen gemenskapernas regelverk (*l'acquis communautaire*, ungefär "det av gemenskaperna uppnådda"). Vid en anslutning till EG måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tillträdestidpunkten existerande regelverket, såvida man inte har kommit överens om något annat i anslutningsfördraget.

De grundläggande fördragen kan sägas utgöra gemenskapernas konstitution.

De grundläggande fördragen upprättar gemenskapernas institutioner och ger institutionerna deras maktbefogenheter. De tre konstituerande fördragen - Romfördraget, Kol- och Stålfördraget och Euratomfördraget - innehåller också en uttrycklig ordning för hur ändringar och tillägg kan komma till stånd. Övriga grundläggande fördrag är de fördrag som innehåller tillägg till eller ändringar i de tre ursprungliga fördragen. Bland dessa övriga fördrag märks t.ex. de olika tillträdesfördragen, Enhetsakten och Maastrichtfördraget. Den reglering som fördragen innehåller brukar betecknas som *primärrätt*.

Romfördraget intar naturligtvis en särställning eftersom det är det mest omfattande fördraget som också är mest allmänt till sin karaktär. Det är också ur Romfördraget som de flesta av de särskilt för EG:s rättsordning gällande principerna kunnat härledas.

De grundläggande fördragen tillägger alltså gemenskapernas institutioner befogenheter att genomföra fördragens intentioner. De rättsakter som institutionerna, främst rådet, utfärdar med stöd av dessa bemyndiganden betecknas *sekundärrätt*. För att utföra sina uppgifter skall enligt artikel 189 i Romfördraget Europaparlamentet och rådet gemensamt samt rådet och kommissionen, i enlighet med fördragets bestämmelser, besluta förordningar, utfärda direktiv, fatta beslut, ge rekommendationer och avge yttranden. En *förordning* skall ha allmän giltighet och vara bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Härav följer att förordningarna i deras gemenskapsrättsliga form omedelbart och ord för ord skall tillämpas av medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter. *Direktiv* är enligt samma artikel bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsstaterna att välja form och metod för detta. Ett *beslut* skall vara bindande i sin helhet för dem som det riktar sig till medan *rekommendationer* och *yttranden* inte skall vara bindande.

2 Tidigare anslutningar

2.1 Anslutningsfördrag

Till de sex ursprungliga medlemsstaterna i EG - Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Luxemburg och Tyskland - har efter hand anslutit sig ytterligare sex länder. Storbritannien, Irland och Danmark blev EG-medlemmar år 1972, Grekland anslöts år 1981 medan Spanien och Portugal efter utdragna förhandlingar blev medlemmar år 1986. Norge var på väg mot medlemskap år 1972 men ratificerade aldrig anslutningsfördraget.

Vid de tre anslutningstillfällena förhandlade de ansökande länderna tillsammans och förhandlingarna resulterade i tre anslutningsfördrag.

Förfarandet vid en utvidgning av medlemskretsen reglerades beträffande de tre gemenskaperna i artikel 237 i Romfördraget, i artikel 98 i EKSG-fördraget resp. i artikel 205 i Euratomfördraget. Tidigare gällde att medlemskap skulle sökas i var och en av de tre gemenskaperna, och det förutsattes i praktiken att man sökte medlemskap i samtliga. Sedan Maastrichtfördraget trätt i kraft har emellertid dessa bestämmelser upphört att gälla och i stället ersatts av artikel O i Maastrichtfördraget. Numera gäller därför att en ansökan måste avse medlemskap i unionen och därmed gemenskapssamarbetet i dess helhet.

Själva förfarandet har emellertid inte genomgått några förändringar jämfört med vad som föreskrevs i artikel 237 i Romfördraget. Varje europeisk stat får således ansöka om att bli medlem av unionen. Ansökan skall ställas till rådet som skall besluta enhälligt efter att ha samrått med kommissionen och efter att ha inhämtat samtycke från Europaparlamentet. Villkoren för att upptas som medlem och de anpassningar av fördragen som därigenom blir nödvändiga skall fastställas i ett avtal mellan medlemsstaterna och den ansökande staten. Detta avtal skall föreläggas samtliga avtalsslutande stater för ratifikation i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.

Förhandlingarna fördes i början direkt mellan avtalsparterna. Denna mellanstatliga modell blev dock alltför tungrodd. Förhandlingsarbetet har sedermera förts enligt en annan modell där EG:s institutioner - rådet och kommissionen - haft en väsentligt större roll på EG-sidan.

Tidigare anslutningar till EG har visat att det finns vissa grundläggande förutsättningar av mer allmän karaktär som måste vara uppfyllda. Till att börja med måste den ansökande staten vara beredd att acceptera Romfördraget och de andra grundläggande fördragen samt den vid varje tidpunkt gällande sekundära EG-rätten. Ett nytt medlemsland kan få viss tid på sig för att anpassa sin nationella rätt till EG-rätten, men några permanenta undantag godtas i princip inte. Vidare förutsätts att det ansökande landet har ett demokratiskt styrelseskick samt respekterar grundläggande fri- och rättigheter.

De tre tidigare anslutningsfördragen är uppbyggda på ett likartat sätt. De träffas som framgått mellan de befintliga medlemsstaterna och den eller de anslutande staterna. Gemenskapen som sådan är alltså inte avtalspart. Här skiljer sig dock EKSG-fördraget från de båda övriga genom att det här är rådet självt som enhälligt beslutar om anslutningsvillkoren för den nya medlemsstaten. Anslutningen träder därefter i kraft när den anslutande staten deponerar sina anslutningsinstrument.

En mycket kort innehållsförteckning avseende anslutningsdokumenten skulle kunna se ut som följer.

1. Anslutningsfördraget mellan de befintliga medlemsstaterna och de nya medlemsstaterna (tre artiklar)

2. Anslutningsakten (fem huvuddelar + bilagor och protokoll)

3. Slutakten (huvudtext + förklaringar)

Själva *anslutningsfördragen* är förhållandevis korta. De innehåller endast tre artiklar.

Artikel 1 innehåller själva anslutningsförklaringen samt anger att anslutningsvillkoren och nödvändiga ändringar i fördragen finns i en särskild anslutningsakt som finns bilagd anslutningsfördraget och utgör en del av detta. Vidare föreskrivs att grundfördragens bestämmelser om medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter och om institutionernas befogenheter och jurisdiktion skall vara tillämpliga också på anslutningsfördraget.

Artikel 2 innehåller bestämmelser om att anslutningsfördraget skall ratificeras av de avtalsslutande parterna i enlighet med deras resp. konstitutionella krav samt ikraftträdandebestämmelser. Av dessa framgår i förekommande fall att fördraget inte behöver träda i kraft vid samma tidpunkt för samtliga kandidatländer.

Artikel 3 innehåller en bestämmelse om att anslutningsfördraget är autentiskt på samtliga officiella gemenskapsspråk, dvs. inklusive de tillträdande staternas.

Den *anslutningsakt* som alltså bifogas varje anslutningsfördrag och utgör en del av detta består i sin tur av fem olika delar som utgör anslutningsaktens huvuddel samt innehåller därutöver vissa bilagor och protokoll.

Del 1 - Principer - består av nio artiklar och behandlar den nya statens situation i förhållande till EG-rätten på ett mer principiellt sätt. Bl.a. stadgas här att grundfördragen och sekundärrätten skall vara bindande för de nya medlemsstaterna och tillämpas i förhållande till dem på de villkor som anges i fördragen och anslutningsakten.

Del 2 - Justeringar av fördragen - omfattar ett tiotal artiklar som innehåller nödvändiga ändringar i institutionernas sammansättningar, omröstningsregler och arbetsformer i övrigt.

Del 3 - Anpassningar av rättsakter som utfärdats av institutionerna - består av endast två artiklar. Båda hänvisar emellertid till varsin bilaga med relativt omfattande förteckningar över rättsakter och anpassningar till dessa. Det rör sig här främst om s.k. tekniska anpassningar av karaktären att man lägger till vissa termer eller förkortningar på de nya språken osv. Den första bilagan innehåller uppgifter om rättsakter med färdiggjorda anpassningar. Den andra anger bara rättsakterna men ger vissa riktlinjer om hur de bör anpassas, vilket förutsätts ske senare enligt ett visst förfarande. Det förefaller som om denna lösning närmast valts av det skälet att man inte hunnit färdigställa samtliga anpassningar i detalj.

Del 4 - Övergångsbestämmelser - är ett omfattande avsnitt i anslutningsakten. Här anges artikelvis alla övergångsbestämmelser, område för område, som skall gälla för de nya medlemsstaterna. Bestämmelserna avser såväl primärrätt som sekundärrätt. Indelningen följer till stora delar Romfördragets områdesindelning, även om ordningen ibland kan skifta. I anslutningsakten för Spanien och Portugal omfattar övergångsbestämmelserna över 100 sidor och 375 artiklar. Avsnittets omfattning kan ge en fingervisning om vilka svårigheter den nya medlemsstaten kan ha att anpassa sig till EG-rätten.

Del 5 - Bestämmelser som rör genomförandet av anslutningsakten - innehåller vissa kompletterande institutionella bestämmelser, bestämmelser om ikraftträdande, rättsakternas giltighet på de nya språken osv. Avsnittet innehåller t.ex. bestämmelser som anger att

rättsakterna efter anslutningen skall anses riktade till och delgivna också de nya medlemsstaterna i enlighet med kraven i artikel 189 i Romfördraget och att deras skyldigheter att följa dessa rättsakter och införa den lagstiftning som behövs inträder i och med anslutningen, om inte annat anges i anslutningsakten. Vidare finns här bestämmelser om att de nya medlemsstaterna skall tillställas bestyrkta kopior av grundfördragen på orginalspråken samt att motsvarande texter på de nya språken skall finnas bilagda anslutningsakten och ha samma giltighet. Slutligen anges att bilagorna och protokollen till anslutningsakten skall utgöra en del av denna. Undantagsvis har här angetts att också en brevväxling mellan parternas företrädare skall utgöra en del av anslutningsakten.

Till anslutningsakten fogas alltså flera bilagor och protokoll. Förutom de redan nämnda bilagorna finns det ett varierande ytterligare antal bilagor som innehåller förteckningar över produkter m.m. vartill anslutningsaktens bestämmelser hänvisar. Anslutningsakten för Storbritannien och Danmark innehöll elva bilagor medan den för Spanien och Portugal innehöll 36. Vissa av bilagorna är relativt omfattande medan andra bara består av en sida.

Slutligen finns i anslutningsakterna ett antal numrerade protokoll. Antalet varierar men förefaller uppgå till ungefär ett tiotal för varje nytt medlemsland. Protokoll 1 handlar i samtliga anslutningsakter om Europeiska investeringsbanken. Övriga protokoll handlar om olika saker men avser ofta särlösningar för vissa produkter eller geografiska områden. Generellt sett är protokollen korta, men det finns exempel på artikelindelade protokoll som omfattar flera sidor.

Slutligen bör man uppmärksamma ytterligare ett dokument av betydelse i sammanhanget, nämligen den s.k. *slutakten*. Den för samman samtliga dokument rörande anslutningen genom att göra en förteckning över huvuddokumenten - anslutningsfördraget och anslutningsakten - och deras innehåll samt konstaterar att de har antagits av parterna. Den ger dessutom utrymme för ytterligare ett antal dokument, företrädesvis s.k. förklaringar, både gemensamma och ensidiga vilkas status kan variera. Vissa av de gemensamma förklaringarna som tagits in i slutakten brukar anges vara antagna av parternas företrädare i slutakten medan andra förklaringar anges vara beaktade. Återstoden bara registreras och biläggs slutakten. Slutakten undertecknas men ratificeras inte. Den innehåller heller inga ikraftträdandebestämmelser. Från EG-rättslig synpunkt utgör inte slutakten något bindande dokument men den kan sannolikt utgöra tolkningsdatum för EG-domstolen vid en prövning av bindande EG-rättsliga bestämmelser. Dessutom kan t.ex. en gemensam deklaration i

slutakten som antagits av parterna få politisk betydelse.

Anslutningsdokumenten har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT) och har dessutom getts ut av EG i en särskild publikation "DOCUMENTS concerning the accessions to the European Communities 1987 II".

2.2 Tillträdeslagstiftningen i andra länder[1]

Vi är medvetna om att frågan hur man i andra länder har löst motsvarande problem som vi har att ta ställning till är av begränsat intresse. Den lösning man har valt är nämligen i hög grad beroende av respektive lands konstitutionella förhållanden. Vidare är det bl.a. av intresse hur man principiellt ser på förhållandet mellan internationella överenskommelser och den nationella rätten. Särskilt viktig är den skillnad som finns mellan s.k. dualistiska och monistiska länder. I de senare anses internationella avtal vara tillämpliga på nationell nivå så snart de trätt i kraft på det folkrättsliga planet och publicerats i landet i fråga. Monistiska stater kan sägas se internationell och nationell rätt som delar av ett och samma gemensamma rättssystem. I dualistiska länder, som Sverige, fordras däremot en nationell rättsakt, t.ex. lagstiftning, för att de folkrättsligt bindande reglerna skall bli tillämpliga inom landet.

Vi har emellertid ändå funnit att det finns skäl att här kort redovisa det huvudsakliga innehållet i anslutningslagstiftningen i några av de länder som i efterhand har anslutits till gemenskaperna. Därutöver lämnar vi en kort redovisning för den tyska anslutningslagen med de ändringar som gjorts däri med anledning av Maastrichtfördraget. Dessa ändringar visar nämligen på ett intressant sätt den ökade betydelse som den tyska förbundsdagen har fått i fråga om samarbetet i Europeiska unionen.

2.2.1 Danmark

Den danska grundlagen innehåller i 20 § en regel av följande lydelse.

> Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

[1] Uppgifterna om de nuvarande medlemsstaternas författningar har hämtats från betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14).

Bestämmelsen påminner om den svenska regeringsformens 10 kap. 5 §. Den säger ingenting om gemenskapsrättens ställning i Danmark.

Danmarks tillträdeslag innehåller nio paragrafer. Inledningsvis slås fast att anslutningsfördragen kan ratificeras respektive tillträdas på Danmarks vägnar. I 2 § anges att befogenheter, som enligt grundlagen tillkommer rikets myndigheter, i den omfattning som följer av de grundläggande fördragen får överlåtas till gemenskapernas institutioner. I 3 § slås fast att de grundläggande fördragen skall gälla (sættes i kraft) i Danmark i den omfattning de enligt gemenskapsrätten är direkt tillämpliga (umiddelbart anvendelige) i Danmark. Detsamma gäller de rättsakter som har antagits av gemenskapernas institutioner före Danmarks anslutning till gemenskaperna och som har offentliggjorts i de Europeiska gemenskapernas tidning. 4 § innehåller en uppräkning av de grundläggande fördragen m.m. 5 § innehåller ett bemyndigande för vederbörande minister att dispensera från inhemska bestämmelser om medborgarskap, bosättning och hemvist i den omfattning som krävs för att uppfylla Danmarks åtaganden enligt gemenskapsrätten i fråga om etableringsrätt, utbyte av tjänster och fri rörlighet för arbetskraft. I 6 § regleras samarbetet mellan regeringen och folketinget. Där slås till en början fast att regeringen skall avge en berättelse till folketinget över utvecklingen inom gemenskaperna. Vidare sägs att regeringen skall underrätta ett av folketinget utsett utskott i fråga om förslag till sådana beslut i rådet som blir direkt tillämpliga i Danmark eller som senare kräver folketingets medverkan för att kunna genomföras. I de tre avslutande paragraferna finns bestämmelser om lagens ikraftträdande samt särskilda regler i fråga om Färöarna och Grönland.

Folketingets roll i beslutsprocessen

Det centrala organet i folketinget för EG-frågor är marknadsutskottet (*markedsudvalget*). Utskottet hade en föregångare i det organ som tillkom redan år 1961 då Danmark först ansökte om medlemskap i EG. Detta organ fungerade som ett forum för överläggningar mellan partierna om förhållandet till EG. Sedan Danmarks inträde i gemenskaperna år 1973 är marknadsutskottet ett permanent utskott med 17 ledamöter och ett antal suppleanter. Den partimässiga sammansättningen återspeglar mandatfördelningen mellan partierna i folketinget. Utrikesministern svarar för regeringens kontakter med utskottet. Samme minister har också det formella ansvaret för samordningen inom regeringen av EG-politiken. I realiteten inställer sig emellertid den eller de ministrar som skall företräda Danmark vid närmast följande ministerrådsmöte personligen hos utskottet för att redogöra

för "sina" frågor.

Grunden för utskottets ställning finns, som har redovisats ovan, i 6 § lagen om Danmarks inträde i EG. Enligt denna bestämmelse skall regeringen underrätta utskottet om förslag till beslut i ministerrådet som antingen blir omedelbart tillämpliga i Danmark eller som kräver folketingets medverkan för att genomföras. Regeringens skyldigheter gentemot folketinget har emellertid utvidgats betydligt och marknadsutskottets ställning stärkts sedan lagen trädde i kraft den 1 januari 1973. Utvecklingen har skett successivt och har fortlöpande lagts fast på grundval av den "beretning" som utskottet årligen avger till folketinget.

Regeringen underrättar således numera marknadsutskottet om alla frågor som finns upptagna på ministerrådsmötets dagordning. Detta innebär att utskottet nu kommer i kontakt med varje fråga så snart den tas upp till behandling av rådet. Eftersom en fråga kan ligga i rådet under tämligen lång tid och tas upp till diskussion vid flera olika tillfällen innan rådet är berett att fatta beslut i frågan kan utskottet hela tiden följa frågans utveckling.

Vidare skall regeringen, före förhandlingarna i ministerrådet om beslut av större räckvidd, förelägga utskottet sina planer på hur förhandlingarna skall läggas upp (*forhandlingsoplæg*). Om det då inte finns en majoritet i utskottet *mot* regeringens förhandlingsuppläggning, förhandlar regeringen utifrån dessa förutsättningar. I praxis krävs för ett veto att de enskilda ledamöter i utskottet som har röstat negativt representerar partier som tillsammans har ett flertal i folketinget. Avsikten med regeln är nämligen att skapa säkerhet för att det finns en majoritet i folketinget för de rättsakter som senare skall omsättas i dansk lagstiftning. Skulle det under förhandlingarna visa sig att en lösning aktualiseras som avviker väsentligt från den godkända förhandlingsuppläggningen, får regeringen gå tillbaka till utskottet och presentera den nya situationen. Efter förhandlingarnas avslutande förelägger regeringen omgående resultatet för utskottet.

Utskottet kan, om det finner det meningsfullt, höra andra utskott. Men endast i miljöfrågor har det blivit en fast praxis att så sker. Yttrandet till marknadsutskottet avges skriftligt med angivande av de olika partiernas ståndpunkter. Förutsättningen för detta samråd är att kommissionens förslag till rådet är känt i god tid före rådsbehandlingen vilket ofta är fallet på miljöområdet.

För närvarande pågår i Danmark en viss diskussion om hanteringen av de frågor som hör till det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet. Även dessa frågor, liksom frågor som hör till det polisiära samarbetsområdet, tas nu upp till behandling av marknadsutskottet på

samma sätt som traditionella marknadsfrågor. Inför sammanträdena med stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet kommer statsministern själv till marknadsutskottet och redogör för de frågor som finns upptagna på dagordningen. Vad diskussionen nu gäller är främst vilken roll den danska utrikesnämnden skall spela i dessa frågor.

Marknadsutskottet sammanträder i regel varje vecka året runt utom i augusti och kan samlas snabbt till extra möten. Mötena hålls normalt på fredagar, dvs. före ministerrådets sammanträden måndagar/tisdagar och efter sammanträdena i regeringens EG-kommitté vilka äger rum på torsdagar. Utskottets överläggningar äger rum bakom stängda dörrar. Men dessutom kan på samma sätt som i den danska utrikesnämnden ordföranden eller en minister besluta att tystnadsplikt skall gälla för utskottets ledamöter och andra som är närvarande vid mötet.

De flesta bedömare är ense om att folketinget har kommit att spela en framträdande roll i utformningen av den danska EG-politiken. Bland de politiska anledningarna till detta kan finnas de partipolitiska motsättningar som tidvis funnits i Danmark om EG-politiken samt att de danska regeringarna ofta har varit minoritetsregeringar. Många anser också att folketinget har funnit former som möjliggör en effektiv och ändamålsenlig medverkan för det nationella parlamentet i EG-besluten. I andra EG-länder har ibland den danska modellen framställts som ett mönster som bör efterliknas. För fullständighetens skull skall dock nämnas att den danska modellen också har skapat irritation hos vissa andra medlemsländer. Detta beror främst på att danskarna genom sitt sätt att arbeta ibland har fördröjt beslutsfattandet i rådet. Efter komplicerade förhandlingar har det hänt att vederbörande minister har varit tvungen att på nytt höra marknadsutskottet i frågan innan den avgörande omröstningen har kunnat äga rum.

2.2.2 Storbritannien

Storbritannien har i motsats till samtliga andra medlemsstater ingen skriven författning. Den grundläggande principen där är i stället att inget parlament kan binda ett efterföljande parlament och att inget organ, vare sig domstol eller annat, har kompetens att pröva en av parlamentet antagen lags giltighet.

I en lag 1972 om de Europeiska gemenskaperna (*the European Communities Act*) tilläggs gemenskapsrätten direkt effekt i Storbritannien och ges vad som kan beskrivas som en tolkningsregel av innebörd att parlamentet får antas inte avse att stifta lag som står i motsättning till gemenskapsrätten. I en dom av Court of Appeal 1978 uttalade också den berömde domaren Lord Denning att "när vi gick med i

gemenskapen beslutade parlamentet att vi skulle följa de principer som slagits fast av EG-domstolen ... (varav) den om företräde för EG-rätten är den andra" (målet Shields ./. E. Coombes Ltd cit. i Louis s. 155) och påföljande år förklarade samma domstol att artikel 119 i Romfördraget tog över lagar som antagits såväl före som efter medlemskapet. I den domen sade emellertid Lord Denning att

> om den dagen skulle komma när vårt parlament medvetet antar en lag i syfte att motverka Romfördraget eller någon bestämmelse i det eller avsiktligt handlar i strid med det och uttryckligen säger så, skulle jag tro att det vore våra domstolars plikt att följa vårt parlament ... Om det inte är fråga om ett sådant medvetet och uttryckligt motverkande av fördraget, är det vår plikt att ge fördraget företräde (målet Macarthys Ltd ./. Smith, cit. i Hartley s. 243).

Den brittiska anslutningslagen är förhållandevis omfångsrik och innehåller en rad detaljregler på olika områden som berörs av samarbetet inom gemenskaperna. Vidare finns en rad specialbestämmelser som rör Nordirland och kanalöarna. Inledningsvis innehåller lagen en rad definitioner som är nödvändiga för att tillämpa och förstå lagen. Lagen innehåller sedan en bestämmelse varigenom alla sådan rättigheter, befogenheter, skyldigheter och förbehåll - skapade eller uppkomna från tid till annan genom eller enligt fördragen - och alla sådana rättsmedel och förfaranden - föreskrivna från tid till annan i eller enligt fördragen - som enligt fördragen inte behöver ytterligare antas för att få rättsverkan eller för att kunna tillämpas i Storbritannien, skall erkännas och finnas intagna i lagar och vara verkställbara och efterföljas i enlighet därmed. Genom denna bestämmelse övertas, såvitt kan förstås, hela den då gällande primärrätten samt alla rättsakter som dittills antagits av EG:s institutioner och som på något sätt var direkt tillämpliga eller hade direkt effekt.

2.2.3 Irland

I samband med att Irland skulle bli EG-medlem infördes efter en folkomröstning 1972 i den irländska grundlagen en bestämmelse (artikel 29 stycke 4) enligt vilken staten kunde bli medlem av de tre gemenskaperna. I bestämmelsen heter det vidare:

> Ingen bestämmelse i denna grundlag medför ogiltighet av de av staten beslutade lagar, företagna handlingar eller vidtagna åtgärder som är nödvändiga på grund av förpliktelserna som medlem av gemenskaperna eller förhindrar rättskraft för av gemenskaperna eller

dessas institutioner beslutade regler, företagna handlingar eller vidtagna åtgärder (No provision of this Constitution invalidates laws enacted, acts done or measures adopted by the State necessitated by the obligations of membership of the Communities or prevents acts enacted, acts done or measures adopted by the Communities, or institutions thereof, from having the force of law in the State).

Bestämmelsen tar inte uttryckligen ställning till frågan om hur en konflikt mellan gemenskapsrätt och en senare tillkommen nationell regel skall lösas. Däremot innebär den att bestämmelserna i den irländska grundlagen inte kan åberopas framför gemenskapsrätten.

Den irländska anslutningslagen är betydligt kortare än den som antogs i Storbritannien. Den irländska lagen inleds med en bestämmelse som innehåller definitioner av vad som avses med "Europeiska gemenskaperna" och "fördragen". Där finns också särskilda regler för hur fördragsändringar och rättsakter som antagits och trätt i kraft under den tid som förflöt mellan undertecknandet av anslutningsfördraget och tillträdesdagen skall behandlas. I nästa bestämmelse sägs att de grundläggande fördragen samt befintliga och framtida rättsakter som antagits av gemenskapernas institutioner skall vara bindande för staten och utgöra en del av den interna lagstiftningen i Irland på de villkor som fastställts i fördragen i fråga. Lagen innehåller vidare regler om den inhemska hanteringen av sådana lagstiftningsärenden som krävs för att genomföra gemenskapsrätten. I lagen finns slutligen också en bestämmelse som ålägger regeringen att två gånger om året till var och en av parlamentets två kamrar avge en rapport om utvecklingen inom Europeiska gemenskaperna.

2.2.4 Spanien

Enligt artikel 93 i Spaniens grundlag kan genom särskild lag beslutas ingå avtal som tillägger konstitutionella befogenheter till en internationell organisation eller institution. Denna procedur användes vid tillträdet år 1985. Enligt artikel 95 är internationella avtal en del av den nationella rättsordningen så snart de officiellt publicerats i Spanien. Inga undantag får göras från föreskrifterna i dem och de får inte heller ändras eller suspenderas annat än i enlighet med de procedurer som avtalen själva tillhandahåller eller enligt folkrättens allmänna regler. Det är denna grundlagsregel som i Spanien utgör grunden för internationella avtals företräde framför nationell rätt.

Själva transfereringen av beslutsbefogenheterna till gemenskapernas organ skedde genom vad som i Spanien benämns som en Ley

organica, dvs. övergripande lagstiftning. I en Ley organica av den 2 augusti 1985 godkändes således Spaniens anslutning till de grundläggande fördragen. Därmed ansågs dessa ha trätt i kraft för Spaniens del. I och med detta överlämnades också beslutsbefogenheter till gemenskaperna i den omfattning som följer av fördragen samt blev de rättsakter som tidigare hade antagits av gemenskapernas institutioner bindande för och i Spanien.

I en särskild kungörelse från den 30 december 1985 med grunder för uppdrag åt regeringen att tillämpa gemenskapsrätten fastslogs i artikel 1 att regeringen, för fullgörande av de skyldigheter som Spanien påtagit sig genom sitt inträde i Europeiska gemenskaperna, inom området för statens befogenheter får utfärda rättsregler i form av lagar om vissa angivna frågor i syfte att anpassa dessa till gemenskapsrätten. I en bilaga angavs alla de inhemska författningar som måste ändras till uppfyllande av gemenskapsrättens krav samt alla de direktiv som utfärdats av gemenskapernas institutioner vilka måste transformeras till spansk rätt. I kungörelsen finns även bestämmelser om att inrätta en gemensam kommission för deputeradekammaren och senaten för frågor rörande samarbetet i gemenskaperna. I kungörelsen fastslås bl.a. att kommissionen, för att uppnå sina mål, efter publiceringen skall ta del av de dekret som utfärdas till uppfyllande av gemenskapernas sekundärrätt. Kommissionen skall vidare underrättas av regeringen om gemenskapernas förslag till sådana regler som kan beröra frågor som är förbehållna den inhemska lagstiftningen och skall av regeringen få information som denna mottagit om verksamheten inom gemenskapernas institutioner vad gäller förverkligandet av Spaniens anslutning till dessa. Kommissionen skall också underrättas av regeringen om riktlinjerna för dennas politik inom gemenskaperna.

Den gemensamma kommissionen har tills helt nyligen fört en ganska undanskymd tillvaro i Spanien. Den tycks aldrig ha varit inblandad i Spaniens agerande inom gemenskaperna utan endast fått information i efterhand. Detta kan sannolikt till stor del tillskrivas det faktum att regeringen ända fram till det senaste valet har vilat på en stark majoritet i parlamentet vilket har medfört att majoritetens intresse för att granska regeringens hantering av gemenskapsfrågorna har varit blygsamt. Intresset för den gemensamma kommissionens uppgifter har emellertid nu ökat. Detta märks bl.a.genom att till medlemmar i kommissionen har utsetts mera kända och betydelsefulla politiker än tidigare. Bestämmelserna om kommissionens roll ändras också. Det kan förväntas att kommissionen i framtiden kommer att spela en mer aktiv roll i frågor som rör samarbetet inom gemenskaperna än som hittills varit fallet.

2.2.5 Tyskland

Enligt den tyska grundlagen (artikel 24) kan förbundsrepubliken överlåta s.k. höghetsrättigheter till mellanfolkliga institutioner. Bestämmelsen har nu kompletterats ytterligare. I artikel 25 sägs vidare att folkrättens allmänna regler, dvs. vad som också brukar betecknas som den folkrättsliga sedvanerätten, är en del av förbundsrätten och att de har företräde framför lagarna och direkt framkallar rättigheter och skyldigheter för personer bosatta på förbundsrepublikens territorium. Stadgandet handlar emellertid enbart om allmän folkrätt och löser därför inte konflikter mellan gemenskapsregler och tysk lagstiftning. Den tyska författningsdomstolen har dock beskrivit gemenskapsrätten som överordnad vanlig lag och uttalat att den täcker och undantränger (*überlagern und verdrängen*) sådan lag. De vanliga domstolarna har att välja tillämplig lag och, om gemenskapsrätten är tillämplig, ge den företräde.

Den tyska tillträdeslagen från år 1957 innehåller i artikel 1 en bestämmelse varigenom de grundläggande fördragen med bilagor och till dem fogade protokoll samt det samtidigt undertecknade avtalet om gemensamma organ för de Europeiska gemenskaperna m.m. bifalls. I artikel 2 stadgas att förbundsregeringen löpande skall underrätta förbundsdagen om utvecklingen i Europeiska gemenskapernas råd. I den utsträckning som inhemsk lagstiftning blir nödvändig till följd av ett rådsbeslut eller om ett rådsbeslut blir direkt tillämpligt i Tyskland, skall underrättelsen ges innan rådet fattar beslut. I övrigt innehåller lagen bemyndigande för regeringen att med förbundsdagens samtycke utfärda rättsakter på ett antal angivna områden för att genomföra fördragen. Förbundsdagens samtycke till en rättsakt krävs dock inte, om förbundsdagen inte inom tre veckor efter det att förslag till en rättsakt som betraktas som brådskande inkommit till förbundsdagen har fattat något beslut om att ge eller vägra sitt samtycke.

En ny lag om samarbetet mellan förbundsregeringen och förbundsdagen i frågor som rör Europeiska unionen har trätt i kraft den 1 november 1993.

I en inledande bestämmelse slås där fast att i frågor som rör Europeiska unionen förbundsdagen skall medverka för statens bästa. Av nästa paragraf framgår att förbundsdagen inrättar ett särskilt utskott för frågor som rör Europeiska unionen. Förbundsdagen kan ge detta utskott fullmakt att avge utlåtanden i dess ställe. I en annan bestämmelse föreskrivs att förbundsregeringen, vid första möjliga tidpunkt, skall lämna förbundsdagen utförlig information om allt som händer inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen som kan vara av intresse för Tyskland. Förbundsdagen skall vidare översända alla

utkast och planer beträffande nya förordningar och direktiv från Europeiska unionen till förbundsdagen och samtidigt därmed redovisa den tidsplan som gäller för genomförandet. Förbundsdagen skall också erhålla information om Europaparlamentets och kommissionens inställning till förslagen. I en särskild bestämmelse slås vidare fast att förbundsregeringen, innan den medverkar till att besluta om nya rättsakter, skall ge förbundsdagen tillfälle att säga sin mening om förslaget. Den tid inom vilken förbundsdagen skall ta ställning måste bestämmas så att förbundsdagen får tillräckligt med tid för att sätta sig in i frågan. Förbundsregeringen skall till grund för underrättelsen till förbundsdagen lägga den ståndpunkt man intagit vid de förhandlingar som skett inom Europeiska unionen.

3 Den troliga strukturen på ett svenskt anslutningsfördrag

3.1 Inledning

I avsnitt 2.1 har beskrivits anslutningsfördragens uppbyggnad vid tidigare anslutningar till EG. För närvarande pågår inom ramen för anslutningsförhandlingarna med Sverige, Finland, Norge och Österrike diskussioner om utformningen av ett anslutningsfördrag med tillhörande dokument mellan medlemsländerna i EU å ena sidan och de nyssnämnda EFTA-länderna å den andra sidan.

Förhandlingarna förs parallellt med de fyra kandidatländerna, även om vart och ett av dessa har sin egen regeringskonferens visavi EU:s medlemsländer. Vid förhandlingarnas början fastställdes förhandlingarnas sakområden i olika kapitel (chapter headings) som till viss del överensstämmer med hur den rättsliga materian i EG är systematiserad (denna publiceras varje halvår på alla officiella EG-språk i en förteckning över gällande rättsakter m.m., Directory of Community legislation in force som baseras på ett gemensamt databassytem CELEX). I det följande förutsätts att förhandlingarna slutförs beträffande alla de fyra kandidatländerna.

I stora drag är det vid de pågående förhandlingarna fråga om samma sakområden som tagits upp i de tidigare anslutningarna. Ikraftträdandet av Maastrichtfördraget har emellertid, som framgår av avsnitt 2.1, medfört att anslutningen numera gäller medlemskap i Europeiska unionen. Detta innebär att anslutningen till samarbetet på Kol- och stålgemenskapens område, som vid tidigare anslutningar reglerats särskilt genom ett ministerrådsbeslut, kommer att regleras i anslutningsfördraget. Vidare innebär ikraftträdandet av såväl Enhetsakten som Maastrichtfördraget att nya sakområden (kapitel) tillkommer i förhandlingarna och eventuellt kommer att avspeglas i texter i fördraget. Exempel på detta utgör miljöpolitiken, det ekonomiska och monetära samarbetet, den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och frågor om samarbete kring rättsliga och inre angelägenheter.

Ett anslutningsfördrag präglas naturligtvis också i väsentlig grad av vilka sakområden som föranleder undantag från EG:s regelverk eller

som blir föremål för särskilda övergångsarrangemang. Vid tidigare anslutningar har anslutningsfördragen i stor utsträckning präglats av en successiv infasning i tullunionen och i den gemensamma handelspolitiken. Detta kommer inte att bli fallet i fråga om det nu förestående anslutningsfördraget. Kandidatländerna har långvariga avtalsrelationer med EG och har uppnått frihandel mellan sig själva och EG för i stort sett alla varor (med undantag för vissa jordbruksvaror).

Anslutningsfördraget skall enligt nuvarande tidtabell vara utarbetat vid förhandlingarnas avslutning i mars innevarande år. Det skall också i anslutning till denna tidpunkt föreligga på samtliga autentiska språk, vilket innebär de officiella nio EG-språken och de nordiska kandidatländernas språk svenska, finska och norska (vad gäller Österrike är tyska redan ett EG-språk).

Anslutningsfördraget skall också, när det är färdigförhandlat, underställas Europaparlamentet för att parlamentet skall kunna avge sitt samtycke till Europeiska unionens råd om att godkänna kandidatländerna (artikel O Maastrichtfördraget). Fördraget skall därefter, sedan Europeiska unionens råd fattat beslut om att godkänna kandidatländerna som nya medlemmar i unionen, undertecknas av de avtalsslutande parterna (som alltså enbart består av de nuvarande medlemsländerna och kandidatländerna och inte av unionen eller de i unionen ingående gemenskaperna) och ratificeras av dessa i enlighet med deras konstitutionella förfaranden. Det innebär att anslutningsfördraget måste godkännas av 16 länders parlament.

Anslutningsfördraget kommer troligen att reglera det förhållandet att något kandidatland inte kan ratificera fördraget. Även om fördraget inte skulle komma att ratificeras av samtliga kandidatländer, kommer det dock sannolikt att kunna träda i kraft för övriga kandidatländer. Ministerrådet har vid tidigare anslutningar getts befogenhet att i sådant fall besluta om de nödvändiga justeringarna av anslutningsfördraget.

3.2 Uppbyggnaden av ett svenskt anslutningsfördrag

Det nu aktuella anslutningsfördraget kommer att byggas upp ungefär på samma sätt som anslutningsfördraget för Spanien och Portugal. Det blir således troligen ett gemensamt anslutningsfördrag för de fyra kandidatländerna. Detta medför att fördraget med tillhörande anslutningsakt och andra dokument kommer att omfatta ca 600 sidor.

Anslutningsdokumenten kommer, liksom vid tidigare anslutningar, att bestå av följande olika delar.

1. *Anslutningsfördraget* mellan de befintliga medlemsländerna och

Sverige, Norge, Finland och Österrike (ca 3-4 artiklar)

2. *Anslutningsakten* (fem huvuddelar med bilagor och protokoll)

3. *Slutakten* (huvudtext och förklaringar, m.m.).

Själva *anslutningsfördraget* blir kort och kommer att ha ungefär samma innehåll som de tidigare fördragen (se avsnitt 2.1).

Även anslutningsakten kommer i fråga om de principiella bestämmelserna (inledande bestämmelser och slutbestämmelser) att ha ungefär samma innehåll och form som de tidigare fördragen (se avsnitt 2.1.). En disposition av *anslutningsakten* kommer sannolikt att se ut ungefär på följande sätt.

Del 1 kommer att bestå av principer för anslutningen som bl.a. innefattar centrala bestämmelser om de nya medlemsländernas skyldigheter i förhållande till EG-rätten m.m. (se avsnitt 2.1).

Del 2 består av ändringar av de grundläggande fördragen. Avdelning I innehåller institutionella bestämmelser och avdelning II ändringar i andra bestämmelser i fördragen (se avsnitt 2.1).

Del 3 tar upp tekniska anpassningar av institutionernas rättsakter. Det är fråga om dels tekniska anpassningar med text (bilaga I), dels tekniska anpassningar med riktlinjer (bilaga II) (se avsnitt 2.1). I bilagorna räknas rättsakterna upp med angivande av rättsaktens nummer och namn och dess publicering i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (Official journal).

Del 4 innehåller övergångsbestämmelser för de fyra kandidatländerna. Detta blir troligen, liksom vid tidigare anslutningar, ett mycket omfattande avsnitt i anslutningsakten. Avsnittet inleds med en avdelning för institutionella bestämmelser. Sedan tas i olika avsnitt in övergångsbestämmelser för kandidatländerna på olika sakområden i enlighet med den kapitelindelning som gäller för anslutningsförhandlingarna. Det är för närvarande 23 kapitel med bestämmelser fördelade på olika sakområden, nämligen de fyra friheterna för varor, personer, tjänster och kapital, gemensamma politikområden (transportpolitik, konkurrenspolitik, tullunionen och förbindelser med tredje land, jordbrukspolitik) och en mångfald andra viktiga samarbetsområden. Härutöver kommer de områden som ytterligare tillkommit genom Maastrichtfördraget, nämligen främst ekonomisk politik och penningpolitik, utrikes- och säkerhetspolitik och bestämmelser om bl.a. rättsväsende och polisiärt samarbete. En del förändringar i kapitelindelningen kan komma att ske under de fortsatta förhandlingarnas gång.

Det bör framhållas att det i en anslutningsakt inte finns anledning att ta upp andra rättsakter än dem från vilka det nya medlemslandet har beviljats undantag, övergångslösningar eller för vilka tekniska anpassningar måste göras. Övergångsbestämmelser som intagits i EES-avtalet måste tas upp särskilt i anslutningsförhandlingarna. Däremot kan de tekniska anpassningar som har gjorts i EES-avtalet för att rättsakterna som intagits där skall kunna tillämpas i EFTA-länderna överföras till anslutningsfördraget. En anslutningsakt ger emellertid till skillnad från EES-avtalet inte någon samlad bild av den rättsliga materia som regleras genom avtalet och som det nya medlemslandet övertar i samband med att det tillträder avtalet. I stället regleras övertagandet av den rättsliga materian "l'aqcuis communautaire" - som också framgår av redogörelsen i avsnitt 2.1 - på ett generellt sätt av de inledande principiella bestämmelserna i anslutningsakten.

Del 5 kommer att i likhet med tidigare anslutningar innehålla s.k. genomförandebestämmelser. I avdelning I tas upp upprättandet av institutioner och organ, avdelning II tillämpningen av institutionernas rättsakter och avdelning III slutbestämmelser. Det är här fråga om väsentligen samma typ av bestämmelser som har tagits in i de tidigare anslutningsakterna, t.ex. bestämmelser om ikraftträdande, språk etc. (se avsnitt 2.1).

Till anslutningsakten fogas *bilagor* med tekniska anpassningar (bilaga I och II) samt bilagor med olika övergångsbestämmelser som inte har tagits in i del 4 (förteckningar över produkter m.m.)

Ett antal *protokoll* kommer också att ingå i anslutningsakten. För närvarande kan förutses att det upprättas ett protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga och ett protokoll om de nya medlemsländernas engagemang i Europeiska kol- och stålgemenskapens fonder. Ytterligare protokoll kan ev. tänkas upprättas för ett eller flera kandidatländer, t.ex. i fråga om vissa produkter eller vissa geografiska områden.

I avsnitt 2.1 redogörs också för den s.k. *slutakten* som har har upprättats i samband med de tidigare anslutningarna. Också i samband med EES-avtalet har ett sådant dokument upprättats. Det är väsentligen fråga om en dokumentation av vilka avtalsdokument som föreligger och vilka förklaringar som avgetts från avtalsparterna var och en för sig eller i vissa fall gemensamt. En överenskommelse om de nya medlemsländernas rätt till information och konsultation under tiden mellan undertecknandet av anslutningsfördraget och tillträdet kommer också sannolikt att fogas till slutakten.

I samband med ett nytt medlemslands tillträde brukar de grund-

läggande fördragen och den huvudsakliga delen av alla dittills antagna rättsakter publiceras i en specialutgåva (Special Edition) av Europeiska gemenskapernas tidning på det nya medlemslandets språk.

3.3 Slutsatser

Vi har all anledning att tro att det kommande anslutningsfördraget med Sverige m.fl. kandidatländer i huvudsak kommer att vara uppbyggt på samma sätt som de tidigare anslutningsfördragen. Vi kan inte se att en sådan struktur på anslutningsfördraget skulle medföra några särskilda problem när det gäller vårt förslag till en övergripande lagstiftning om Sveriges anslutning till EU.

4 De konstitutionella förutsättningarna för en svensk anslutning

De konstitutionella frågor som aktualiseras vid ett medlemsskap i EU har utförligt redovisats av Grundlagsutredningen inför EG i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) samt i departementspromemorian Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36). Sedan dessa förslag remissbehandlats har regeringen i december 1993 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag till grundlagsändringar inför ett svenskt EU-medlemskap (prop. 1993/94:114) där hithörande frågor ytterligare belyses. Vi skall därför här endast lämna en kort redogörelse för de konstitutionella förutsättningarna för en anslutning till EU.

I 10 kap. RF behandlas Sveriges förhållande till andra stater. Där slås till en början fast att överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen (1 §). Därefter regleras i vilka fall riksdagens godkännande krävs för att regeringen skall få ingå en sådan överenskommelse (2 §). Av central betydelse i samband med en svensk anslutning till EU är den bestämmelse som gäller överlåtelse av beslutanderätt till mellanfolklig organisation (5 §).

4.1 Riksdagens godkännande av fördrag

För att regeringen skall få ingå en internationell överenskommelse krävs enligt 10 kap. 2 § RF riksdagens godkännande i två fall

- om överenskommelsen "förutsätter att lag ändras eller upphäves eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta" (första stycket). I dessa fall gäller att om "särskild ordning (är) föreskriven för det riksdagsbeslut som förutsättes, skall samma ordning iakttagas vid godkännandet av överenskommelsen" (andra stycket).
- även i andra fall "om överenskommelsen är av större vikt" (tredje stycket).

När riksdagen godkänner en internationell överenskommelse som förutsätter att grundlag ändras skall godkännandet, om den ändringen inte vidtagits, ske i den form som är föreskriven för grundlagsändring. Om å andra sidan den grundlagsändring som fordras också har beslutats, kan riksdagen lämna sitt godkännande genom endast ett beslut. Det innebär således att ett fördrag mellan Sverige och EU:s medlemsstater om svenskt medlemskap i EU, vilket förutsätter grundlagsändring, kan godkännas av riksdagen enligt 2 § tredje stycket utan något särskilt kvalificerat beslutsförfarande efter det att de grundlagsändringar som krävs har beslutats.

4.2 Överlåtelse av beslutanderätt

Den avgörande skillnaden mellan EG-samarbetet och annat internationellt samarbete är att inom EG medlemsstaterna överlåter delar av sina befogenheter att fatta beslut till de gemensamma institutionerna. Med det språkbruk som används inom gemenskaperna brukar det heta att medlemsstaterna avstår från en del av sin suveränitet för att i stället utöva den gemensamt i rådet. Det är detta förhållande, att staterna överlåter beslutsbefogenheter till gemenskaperna, som utgör grunden för att EG kunnat utveckla en egen rättsordning som på viktiga punkter skiljer sig från internationell rätt i allmänhet.

Den handling som kan sägas utlösa de konstitutionella effekterna av ett medlemskap är just medlemsstatens överlåtelse av beslutsbefogenheter till gemenskaperna. I vår regeringsform har sedan tidigare funnits en bestämmelse som gjort det möjligt att "i begränsad omfattning" överlåta beslutsbefogenheter till bl.a. mellanfolklig organisation (10 kap. 5 § RF). Man kan emellertid konstatera att ett EU-medlemskap innebär att beslutsbefogenheter överlåts i större omfattning än vad regeringsformen hittills har medgett. Regeringen har också i den proposition som nyligen överlämnats till riksdagen med förslag till grundlagsändringar inför ett svenskt EU-medlemskap föreslagit att det i 10 kap. 5 § RF införs ett nytt första stycke med särskilda regler för överlåtelse av beslutsbefogenheter just till EG. Den föreslagna regeln innehåller inte några begränsningar i sak för vilka befogenheter riksdagen får överlåta. Vidare förslås att beslut om sådan överlåtelse också skall kunna fattas med kvalificerad majoritet vid ett enda tillfälle. Det föreslagna nya första stycket i 10 kap. 5 § RF har följande lydelse:

> Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen

angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Regeringens förslag innehåller också en övergångsbestämmelse av innebörd att beslut om överlåtelse i samband med en svensk anslutning till EU får fattas med enkel majoritet. Skälet för det är att frågan om ett svenskt medlemskap i EU skall avgöras av folket i en folkomröstning. Det har därför inte ansetts böra komma i fråga att därutöver kräva kvalificerad majoritet i riksdagen för ett beslut att godkänna fördraget.

4.3 Införlivande av EG:s existerande regelverk

Under remissbehandlingen av förslagen till grundlagsändringar har fråga också uppkommit om det kräver ett särskilt grundlagsstöd att införliva EG:s existerande regelverk med svensk rätt. Hovrätten över Skåne och Blekinge anförde således att det ligger i sakens natur att den föreslagna nya lydelsen av 10 kap. 5 § RF "också undanröjer tidigare konstitutionella hinder att med den svenska rätten införliva sådan sekundärrätt som redan beslutats enligt samma kompetensfördelningsprinciper". Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet uttalade att "en överlåtelse av beslutanderätt grundar kompetens att fatta nya beslut men kan inte gärna ha retroaktiv verkan. Godtagande av tidigare beslutade normer är en sak för sig. Samtidigt måste det erkännas att ett godtagande av ett mycket omfattande befintligt system av rättsregler med inomstatlig giltighet till sina konsekvenser är fullt jämförbart med en omfattande överlåtelse av beslutanderätt. Ett sådant godtagande bör ha grundlagsstöd".

Regeringen har i propositionen med förslag till grundlagsändringar inför ett svenskt EU-medlemskap uttalat att den anser att det anförts goda skäl för att ge grundlagsstöd för att införliva EG:s existerande regelverk. I regelverket innefattas ju EG:s primär- och sekundärrätt, fördrag med tredje land samt genom EG-domstolens praxis utbildade principer. I denna rättsliga materia ingår därmed enligt regeringens bedömning också normer som måste anses ha konstitutionell valör (prop. 1993/94:114 s. 26). För tydlighetens skull har regeringen därför föreslagit att det uttryckligen anges i övergångsbestämmelsen till 10 kap. 5 § RF att den när det gäller en anslutning till EU inbegriper anslutningens båda sidor, såväl övertagandet av redan

existerande EG-rätt som överlåtelse av beslutsbefogenheter för framtiden.

4.4 Förhållandet till EG-rätten

EG-domstolen har utvecklat vissa principer för gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt som är av avgörande betydelse för att bedöma de konstitutionella effekterna av ett medlemskap. Det gäller principen om direkt tillämpbarhet, som innebär att en betydande del av EG-rätten automatiskt utgör en del av medlemsstaternas interna rätt, principen om direkt effekt, som innebär att vissa gemenskapsrättsliga regler även i andra fall grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna samt principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt, som innebär att nationella domstolar skall tillämpa en gemenskapsrättslig regel framför en mot den stridande intern författningsbestämmelse.

Diskussionen om grundlagsanpassningen inför ett EU-medlemsskap har i hög grad kretsat just kring frågan om EG-rättens företräde framför nationell rätt. Eftersom denna princip ingår i den EG-rätt som kommer att införlivas med svensk rätt, om Sverige ansluter sig till gemenskaperna, kommer principen om EG-rättens företräde, oavsett sin närmare innebörd, genom anslutningen att utgöra en del av den svenska rättsordningen. Denna princip vilar emellertid på medlemsländernas uttryckliga eller tysta accept. Det finns således från principiell synpunkt inget som hindrar medlemsländerna från att tillsammans modifiera eller återta sin accept av denna ordning. Det har därför inte bedömts som lämpligt att principen om EG-rättens företräde kommer till uttryck i regeringsformen (se prop. 1993/94: 114 s. 20).

Det kan dessutom lika väl hävdas att frågan om EG-rättens företräde är mindre en fråga om EG-rättsliga bestämmelsers hierarkiska förhållande till nationella regler än en fråga om val av tillämpliga *nationella* rättsregler. Sett från en sådan utgångspunkt kräver ett medlemskap i EG inte något egentligt konstitutionellt nytänkande i denna fråga.

Regeringsformen skulle i och för sig inte hindra att det i anslutningslagen uttryckligen föreskrivs att EG:s regelverk skall gälla framför annan svensk rätt. En sådan bestämmelse skulle emellertid inte innebära något annat eller mer än en lokution om att bestämmelserna skall gälla oavsett vad som annars är föreskrivet. Den skulle således inte ha någon annan betydelse än att den lyfter fram den princip om

företräde som ingår i det regelverk som övertas genom anslutningslagen. Från dessa utgångspunkter är en sådan bestämmelse inte nödvändig och knappast önskvärd. Vi återkommer till denna fråga under avsnitt 5.3.

4.5 EG-domstolens ställning

En av EG-domstolens viktigaste funktioner är att se till att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt. EG-rätten tillämpas ju, i sin egenskap av nationell rätt, av nationella myndigheter. För att tillgodose behovet av att gemenskapsrätten tolkas och tillämpas enhetligt i medlemsstaterna finns en regel i artikel 177 i Romfördraget om att en nationell domstol som skall tillämpa en EG-regel innan den avgör målet kan, eller i vissa fall skall, inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen om hur regeln skall tolkas. Bestämmelsen avser inte enbart förhandsavgörande avseende tolkningen av fördraget och olika rättsakter som utfärdats av EG:s institutioner utan även giltigheten av sådana rättsakter.

Bestämmelserna om förhandsavgörande är fakultativa för domstolar i lägre instans, dvs. besked får begäras, om domstolen anser det nödvändigt för att den skall kunna döma i målet. EG-domstolen har i sin rättspraxis slagit fast att nationella domstolar saknar behörighet att förklara en EG-rättsakt ogiltig. Mot bakgrund av denna EG-domstolens exklusiva behörighet att ogiltigförklara EG-rättsakter kan således även en domstol i lägre instans i praktiken vara skyldig att inhämta förhandsavgörande, om den anser sig inte utan ett sådant avgörande kunna ta ställning till ett påstående om ogiltighet. Domstolar i sista instans är däremot skyldiga att inhämta förhandsavgörande, om saken är sådan att en tolkning av gemenskapsrätt måste ske för att den skall kunna avgöras.

Det finns inga bestämmelser i Romfördraget om hur den frågande domstolen skall förhålla sig till ett förhandsavgörande från EG-domstolen. EG-domstolen har dock i sin rättspraxis slagit fast att den nationella domstolen blir bunden av avgörandet. Även om den nationella domstolen således är bunden av EG-domstolens tolkning av gemenskapsrätten, är det fortfarande den nationella domstolens uppgift att att ta ställning till de konkreta omständigheterna i målet och att avgöra om dessa faller in under EG-regeln sådan den tolkats av EG-domstolen.

Institutet med förhandsavgörande såvitt avser giltigheten av EG:s rättsakter och tolkningen av dessa har ansetts inte komma i konflikt med bestämmelserna i 11 kap. RF (prop. 1993/94:114 s. 27 f.)

4.6 Slutsatser

Ett fördrag om Sveriges anslutning till EU kräver riksdagens godkännande. Ett svenskt medlemskap i EU förutsätter också vissa grundlagsändringar. Sedan riksdagen har beslutat dessa grundlagsändringar kan riksdagen godkänna fördraget utan något kvalificerat beslutsförfarande.

Genom den av regeringen föreslagna ändringen av 10 kap. 5 § RF blir det möjligt för Sverige att överlåta beslutsbefogenheter till EG:s institutioner i den omfattning som ett medlemsskap i EU kräver. En sådan överlåtelse kan ske genom en särskild bestämmelse i lagen om Sveriges anslutning till EU. EG:s befintliga primär- och sekundärrätt kan också tas över med stöd av bestämmelser i anslutningslagen. Eftersom frågan om svenskt medlemskap i EU skall avgöras av det svenska folket genom folkomröstning kan riksdagen, sedan grundlagsändringarna har trätt i kraft, med tillämpning av övergångsbestämmelsen till 10 kap. 5 § RF anta anslutningslagen med sedvanlig enkel majoritet.

5 Överväganden

5.1 Övertagande av fördragen och sekundärrätten

Gemenskapsrätten består först och främst av de grundläggande fördragen, den s.k. primärrätten. Till EG:s sekundärrätt hör de rättsakter som med stöd av primärrätten antagits av EG:s institutioner. Hit räknas i första hand förordningar, direktiv och beslut som är av bindande natur. Härtill kommer också andra icke bindande rättsakter, som rekommendationer eller yttranden vilka kan ha betydelse för att rätt förstå EG-rätten. Stora delar av primärrätten och sekundärrätten är direkt tillämpbar rätt i medlemsstaterna. Vid en anslutning till EU måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tillträdestidpunkten existerande regelverket, såvida man inte har kommit överens om något annat i anslutningsfördraget. Härigenom blir en ny medlemsstat jämställd med de existerande medlemsländerna såvitt avser den existerande EG-rätten.

De närmare villkoren för Sveriges medlemskap i EU kommer att läggas fast i det anslutningsfördrag som håller på att förhandlas fram. För att Sverige skall kunna leva upp till de förpliktelser som anslutningsfördraget med all sannolikhet kommer att föreskriva krävs emellertid, med hänsyn till vårt dualistiska synsätt, någon form av nationell lagstiftning för att införliva det gemenskapsrättsliga regelverket med svensk rätt. Vi skall i det här kapitlet redovisa vår uppfattning om hur denna bör se ut.

5.1.1 De grundläggande fördragen

De grundläggande fördragen kan sägas vara gemenskapernas konstitution. De upprättar gemenskapernas institutioner och ger institutionerna deras befogenheter.

Till de grundläggande fördragen hör givetvis de tre konstituerande fördragen; Romfördraget, Kol- och Stålfördraget samt Euratomfördraget. Övriga grundläggande fördrag är de fördrag som innehåller tillägg till eller ändringar i de tre ursprungliga fördragen. Bland dessa övriga

fördrag märks t.ex. de olika anslutningsfördragen, Enhetsakten och Maastrichtfördraget. Dessa skall således nu införlivas med den svenska nationella rätten.

Traditionellt finns det två olika metoder för att införliva innehållet i en internationell överenskommelse med nationell rätt. Det kan ske genom transformation eller genom inkorporering. Vid inkorporering tas avtalsbestämmelserna in i svensk lagstiftning som de är. Vid transformation däremot skrivs avtalsbestämmelserna om till svensk författningstext med den systematik och det språkbruk som brukar användas i svenskt lagstiftningsarbete. I detta fall är det enligt vår mening omöjligt att tänka sig någon annan form för att införliva de grundläggande fördragen med svensk rätt än inkorporering.

Man kan utgå från att Sverige i sitt anslutningsfördrag kommer att ansluta sig till alla unionens tidigare fördrag. Detta skulle i så fall betyda att, från strikt juridiska utgångspunkter, det skulle räcka att i den svenska anslutningslagen föreskriva att det svenska anslutningsfördraget skall gälla i Sverige. Genom en sådan bestämmelse skulle ju också övriga fördrag (och för den delen även sekundärrätten) inkorporeras i svensk rätt eftersom de enligt anslutningsfördraget skall tillämpas i Sverige.

Enligt vår mening bör emellertid en sådan strikt minimalistisk och för andra än specialister svårbegriplig lösning inte väljas. Det bör i stället direkt av den svenska anslutningslagen framgå vilka fördrag som blir gällande rätt i Sverige. För en sådan lösning talar goda pedagogiska skäl och intresset att i anslutningslagen tydligt ange att de grundläggande fördragen utgör en del av den svenska nationella rätten.

Den fråga man sedan kunde ställa sig är om fördragen skall inkorporeras i sin helhet eller bara i vissa delar. T.ex. valde man i den danska tillträdeslagen att begränsa inkorporeringen till de delar som var "umiddelbart anvendelige".

Enligt vår bedömning är det vanskligt att selektivt inkorporera fördragen. Detta gäller särskilt, om man gör urvalet genom att endast i allmänna ordalag ange de bestämmelser som skall inkorporeras. En generell inkorporering av fördragen är enligt vår mening att föredra och leder till det juridiskt mest korrekta resultatet. Det är nämligen angeläget att reglerna inkorporeras med den effekt de har enligt EG-rätten, varken mer eller mindre. Detta kan i och för sig leda till att vissa bestämmelser kan få olika status i den svenska rätten från tid till annan. Men reglerna får med denna metod just den innebörd de har enligt EG-rätten och utgör på detta sätt alltid en del av den nationella rätten. Vi anser därför att den mest korrekta lösningen är att inkorpo-

rera fördragen i deras helhet med tillhörande bilagor och protokoll. Detta torde också bäst svara mot de förpliktelser Sverige åtar sig som medlem i EU.

Genom en sådan åtgärd, som alltså innebär att all primärrätt införlivas med svensk rätt, kommer hela det regelverk som gäller för samarbetet inom EU att gälla här i landet. Reglerna om kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och gemenskapen blir således gällande och någon uttrycklig bestämmelse om att överlåta beslutsbefogenheter till EG:s institutioner skulle strängt taget inte behövas eftersom detta följer direkt av fördragen (jfr dock avsnitt 5.2 där vi, trots detta, motiverar en särskild bestämmelse om överlåtelse). Bestämmelserna om EG-domstolens kompetens följer direkt av fördragen och vi behöver inte några särskilda regler om det. Några regler om direkt tillämplighet, direkt effekt, företräde framför nationella bestämmelse osv. behövs heller inte eftersom dessa principer också kan härledas direkt ur fördragen (se avsnitt 5.3).

5.1.2 Sekundärrätten

De rättsakter som EG:s institutioner utfärdar med stöd av bemyndiganden i de grundläggande fördragen betecknas som sekundärrätt. Enligt artikel 189 i Romfördraget skall Europaparlamentet och rådet gemensamt samt rådet och kommissionen för att fullgöra sina uppgifter således utfärda förordningar och direktiv, fatta beslut samt avge rekommendationer eller yttranden. En förordning skall enligt artikel 189 ha allmän giltighet och vara bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Direktiv är enligt samma artikel bindande i fråga om det resultat som skall uppnås men överlämnar åt medlemsstaterna att välja form och metod för detta. Ett beslut skall vara bindande i sin helhet för dem som det riktar sig till medan rekommendationer och yttranden inte skall vara bindande.

Uppräkningen av rättsakter i artikel 189 är inte uttömmande. Förutom de där nämnda typerna av rättsakter har det genom åren utvecklats en mängd andra. Det gäller t.ex. program och riktlinjer som inte är bindande för någon utomstående men som kan vara bindande för det organ som utfärdat dem. Om t.ex. kommissionen utfärdat riktlinjer för hur den själv skall agera när den övervakar att enskilda företag följer EG:s konkurrensregler, anses företagen kunna förlita sig på att kommissionen verkligen följer dessa riktlinjer och inte ingriper mot förfaranden som den själv förklarat att den inte skall intressera sig för. Även sådana icke bindande rättsakter kan på så sätt få en i hög grad styrande effekt.

I vissa fall motsvarar inte heller den form av rättsakt som valts dess innehåll. Ett direktiv kan ibland präglas av sådan detaljrikedom att det lämnar få valmöjligheter till de nationella myndigheterna i fråga om genomförandet. Ett sådant direktiv är till sitt *innehåll*, om än inte till sina rättsverkningar, närmast en förordning. Samtidigt kan en förordning någon gång sakna den allmängiltighet som den formen kräver. Förordningen är då i stället i realiteten inriktad på att reglera individuella fall och är därför till sitt innehåll närmast ett beslut. EG-domstolen har i ett antal fall valt att bortse från hur en rättsakt betecknats och i stället tagit fasta på dess innehåll (se t.ex. målen 16 och 17/62, Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes ./. Rådet; [1962] ECR 471).

Även i fråga om sekundärrätten gäller - åtminstone som en teoretisk utgångspunkt - att man kan tänka sig att införliva denna med svensk rätt antingen genom transformation eller genom inkorporering. Valet är emellertid här något något mera komplicerat än beträffande de grundläggande fördragen. Både Romfördragets bestämmelser (artikel 189) om hur de olika typerna av rättsakter skall tillämpas och genomföras i medlemsländerna och de av EG-domstolen utvecklade principerna om direkt effekt medför att de hittills utvecklade metoderna för att införliva internationella överenskommelser med svensk rätt inte helt och hållet passar in i detta sammanhang. Några andra metoder står å andra sidan inte till buds, men den metod som väljs måste i en svensk anslutningslag medföra att sekundärrätten kan tillämpas här i Sverige med de effekter den har enligt EG-rätten. Problemen skiljer sig åt beroende på vilka slags rättsakter det är fråga om.

Förordningar skall ha allmän giltighet, vara bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. Efter en svensk anslutning till EG måste således alla förordningar som redan har beslutats kunna tillämpas direkt av våra domstolar och andra myndigheter på samma sätt som andra nationella normer. Enligt EG-rätten gäller visserligen att förordningar inte får omsättas till nationell rätt genom intern lagstiftning utan att de skall gälla i alla medlemsstater i sin EG-rättsliga form. Det hindrar emellertid inte att förordningarna införs i nationell rätt vid en anslutning. Tvärtom torde det vara nödvändigt. För att åstadkomma att de gäller i sin EG-rättsliga form bör de införas i svensk rätt enligt sin ordalydelse. De redan beslutade förordningarna bör därför inkorporeras i svensk rätt.

I fråga om direktiven är emellertid förhållandet annorlunda. Till en början måste således beaktas att alla de direktiv som har beslutats fram till tidpunkten för en svensk anslutning till EU i princip redan då - och

just på det sätt EG-rätten föreskriver - skall ha omsatts eller vara på väg att omsättas till inhemska föreskrifter i den mån så har befunnits nödvändigt. Direktiven skall, som framgått, vara bindande i fråga om det resultat som skall uppnås. Men det har överlämnats åt medlemsstaterna att själva välja form och metod för detta. Valet av metod blir här beroende av hur direktivet är utformat. Här passar de traditionella införlivandemetoderna väl in i bilden. Ofta är direktiv av s.k. ramlagskaraktär. Den lämpligaste tekniken är då att använda transformation, dvs. att omarbeta dem till svenska författningar. Inte sällan kan dock direktiv vara så detaljerade att knappast någon annan metod står till buds än att inkorporera dem som sådana i svensk rätt. Oavsett hur därmed må förhålla sig är emellertid införlivandet av direktiven en fråga som inte kan lösas generellt genom en anslutningslag. Införlivandet av olika typer av direktiv får i stället ske genom att det utfärdas lagar och andra författningar på respektive sakområde som berörs av direktiven.

Bilden kompliceras emellertid av att direktiv likväl, om de inte har blivit införlivade med nationell rättsordning eller har blivit felaktigt införlivade med den nationella rättsordningen, under vissa förutsättningar kan ha direkt effekt och skapa rättigheter för dem de berör. Problem kan alltså uppstå, om Sverige av någon anledning skulle ha förbisett ett direktiv eller missförstått dess rätta innebörd. Vi måste därför, för att säkerställa dessa rättsliga effekter, också beträffande de redan beslutade direktiven se till att de kan göras gällande i Sverige i sådana fall. Våra etablerade införlivandemetoder passar inte helt på den situationen. Det måste emellertid, även när det gäller direktiven, bli fråga om en inkorporering. Vi vill dock framhålla att den reglering som vi nu föreslår skall ske genom anslutningslagen inte ersätter det genomförande av direktiven i det svenska rättssystemet som bör ske på vanligt sätt genom att lagar och andra författningar utfärdas på respektive sakområden. Det som sagts nu beträffande direktiv gäller i huvudsak även beslut riktade till medlemsländer.

I fråga om rekommendationer och yttranden gäller däremot i princip att de inte kan tilläggas någon direkt effekt eller någon bindande verkan. Däremot kan dessa typer av rättsakter ha betydelse för att förstå den rätta innebörden av annan EG-rätt. Det är emellertid vanskligt att med bestämdhet uttala sig om vilken betydelse sådana rättsakter kan få i det enskilda fallet, om frågan skulle komma under EG-domstolens prövning. Även dessa rättsakter bör därför inkorporeras genom anslutningslagen.

För att på ett resolut och entydigt sätt med svensk rätt införliva den EG-rätt som finns vid ett svenskt inträde föreslår vi således samman-

fattningsvis att inte bara förordningarna, utan alla de rättsakter som har beslutats av EG:s organ fram till tidpunkten för en svensk anslutning till EU skall inkorporeras i svensk rätt.

Som vi tidigare har framhållit kommer det av anslutningsfördraget att framgå i vilken omfattning den redan beslutade sekundärrätten skall gälla här i landet. Det skulle således från en strikt juridisk utgångspunkt kunna vara tillräckligt att inkorporera anslutningsfördraget i svensk rätt för att den redan beslutade sekundärrätten skall bli gällande svensk nationell rätt. Å andra sidan är det angeläget att inte bara jurister, specialiserade på EG-rätt, får vissa möjligheter att med hjälp av anslutningslagen få en uppfattning om vad som blir gällande svensk rätt. Vi anser således att man för tydlighets skull i en särskild författningsbestämmelse bör ange att den redan beslutade sekundärrätten skall gälla här i landet.

Det kunde möjligen hävdas att en sådan bestämmelse skulle föra onödigt långt och att den riskerar att leda till missförstånd. Kanske kunde någon få intrycket att t.ex. ett direktiv som inte är direkt tillämpligt genom inkorporeringen skulle gälla i Sverige enligt sin ordalydelse. Det är naturligtvis inte avsikten. Vad bestämmelsen säger är att rättsakterna skall gälla här i landet, och genom anslutningen till EU får de den giltighet och den betydelse de har enligt EG:s egen rättsordning. För att undvika risken för missförstånd föreslår vi dock att det i lagen uttryckligen sägs att rättsakterna "skall gälla här i landet på det sätt som följer av fördragen".

En följd av vårt förslag är alltså att direktiv inte utan vidare blir gällande svensk rätt enligt sin ordalydelse. Sådana rättsakter kan således, även om de inkorporeras i svensk rätt, aldrig få annan betydelse här i landet än vad de har i de andra medlemsländerna. Vad som händer är alltså att vår nationella rätt kommer att innehålla vissa typer av rättsliga regler vilkas betydelse - på samma sätt som i andra medlemsstater - kan vara något oklar. Det är emellertid ofrånkomligt och, paradoxalt nog, ett alldeles exakt sätt att införliva EG-rätt med svensk rätt. Som vi har framhållit kan betydelsen av dessa regler också komma att ändras till följd av främst avgöranden av EG-domstolen. I ett sådant fall kan det vara en fördel att tydligt markera att reglerna redan gäller här i landet och är möjliga att tillämpa i likhet med annan nationell rätt.

5.2 Överlåtelse av beslutanderätt

Ett utmärkande drag för samarbetet inom EG är att medlemsstaterna inom de områden som samarbetet avser har avstått från att på egen

hand fatta beslut om lagar och förordningar och andra åtgärder som kan behövas för att uppnå syftet med samarbetet och i stället utövar dessa beslutsbefogenheter gemensamt inom EG:s institutioner. Denna princip kan härledas främst från artikel 189 i Romfördraget, men även t.ex artikel 5 och 12 kan ges denna innebörd. Av intresse i detta sammanhang är också artikel 3 b där den s.k. subsidaritets- eller närhetsprincipen numera slås fast.

Genom att ratificera anslutningsfördraget med EU kommer vi att åta oss att överlåta beslutanderätt till gemenskaperna i den omfattning som krävs enligt de grundläggande fördragen vid tidpunkten för anslutningen. Den fråga som vi nu skall ta ställning till är hur denna beslutanderätt rent faktiskt skall överlåtas till gemenskaperna.

Den av regeringen i propositionen 1993/94:114 föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF säger att överlåtelse av beslutanderätt till gemenskaperna skall ske genom beslut av riksdagen, dvs. i första hand genom lag. Av den föreslagna övergångsbestämmelsen till stadgandet i 10 kap. 5 § RF framgår att detta beslut, sedan folkomröstning i frågan har ägt rum, kan fattas med sedvanlig enkel majoritet i riksdagen.

Som vi redan har konstaterat grundar sig kravet på att medlemsstaterna skall avstå beslutsbefogenheter till gemenskaperna på innehållet i de grundläggande fördragen. Dessa föreskriver således att gemenskaperna skall fatta de beslut som behövs för att säkerställa att syftet med fördragen uppnås. Vissa av dessa beslut får allmän giltighet och blir direkt tillämpliga i medlemsstaterna. För att denna ordning skall kunna fungera väl krävs givetvis att medlemsstaterna avstår från att besluta om egna föreskrifter på dessa områden.

Vi har i närmast föregående avsnitt föreslagit att alla de grundläggande fördragen som ger gemenskapernas organ sin kompetens skall införlivas med svensk rätt genom en särskild bestämmelse i anslutningslagen. Det kan med fog hävdas att vi därmed rent faktiskt också överlåter beslutanderätt till gemenskaperna i den omfattning som fördragen kräver eftersom just detta är en del av innebörden av de grundläggande fördragen enligt EG:s rättsordning. Sett från en sådan utgångspunkt skulle det inte behövas någon särskild bestämmelse i anslutningslagen om att överlåta beslutanderätt till EG:s organ. Överlåtelsen följer av fördragen.

Som vi också har framhållit är det faktum att medlemsstaterna överlåter en betydande del av sina befogenheter att fatta beslut till de gemensamma organen emellertid det som främst skiljer samarbetet inom EU från annat internationellt samarbete. Vidare är det just överlåtelsen av beslutsbefogenheter till de gemensamma organen som

utlöser de konstitutionella effekterna av ett medlemskap i EU. Överlåtelsen av beslutanderätt är således en viktig och avgörande åtgärd vid ett medlemskap i EU. De skäl som har anförts i avsnitt 5.1.1 för en bestämmelse varigenom de olika fördragen uttryckligen införlivas med svensk rätt har giltighet också för den fråga vi nu behandlar. Vi anser mot denna bakgrund att den överlåtelse av beslutanderätt till de gemensamma organen som följer av ett medlemskap i EU också bör komma till uttryck i en författningsbestämmelse, trots att en sådan från strikt juridiska utgångspunkter knappast är alldeles nödvändig. Vi uttrycker det så att EG:s organ får fatta beslut med verkan här i landet i den omfattning som följer av de grundläggande fördragen.

5.3 Gemenskapsrättens förhållande till svensk rätt

5.3.1 Gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt

I utredningens direktiv ställs frågan huruvida principerna om gemenskapsrättens företräde och - i vissa fall - direkta effekt bör framgå av den svenska lagstiftningen eller om förhållandet mellan EG-rätten och intern svensk rätt bör lösas på något annat sätt. Dessa frågor bör enligt direktiven ses i ljuset av den fortsatta beredningen av Grundlagsutredningens betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) och Justitiedepartementets promemoria Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36).

Som tidigare berörts (se avsnitt 1.3) utgörs den rättsliga grunden för samarbetet inom EG av Romfördraget samt vissa andra grundläggande fördrag, den s.k. primärrätten. Till EG:s rättsordning hör också de rättsakter - i första hand förordningar och direktiv - som antagits med stöd av fördragen, den s.k. sekundära EG-rätten. Ett väsentligt inslag i EG-rätten är vidare den rättspraxis som utvecklats genom EG-domstolens avgöranden.

Grundlagsutredningen inför EG har i sitt nyss nämnda betänkande utförligt redogjort för förhållandet mellan gemenskapsrätten och medlemsstaternas interna rättsordningar (se s. 62-68). En översikt över vad som gäller i det hänseendet har också lämnats i avsnitt 1.3 ovan. Sammanfattningsvis kan gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt anges på följande vis.

Romfördraget innehåller inte - bortsett från artikel 189 - några uttryckliga och preciserade bestämmelser om förhållandet mellan medlemsstaternas nationella rättsordningar och gemenskapens regler.

Genom EG-domstolens praxis har emellertid vissa principer etablerats inom gemenskapen och medlemsstaterna som numera inte ifrågasätts. EG-domstolen fastslog sålunda tidigt att det är en naturlig och självklar konsekvens av de mål som är uppställda i inledningen till Romfördraget (artiklarna 2, 3 och 5) och av det system som har skapats genom fördraget att gemenskapsrätt har företräde framför nationell rätt. Vidare har EG-domstolen fastslagit bl.a. att för medlemsstaterna bindande bestämmelser i grundfördragen och i direktiv ger upphov till rättigheter för medlemsstaternas innevånare och att dessa rättigheter kan göras gällande gentemot medlemsstaterna under förutsättning att bestämmelserna är så klara och entydiga att det omedelbart går att tillämpa dem. Genom sådana och andra uttalanden av EG-domstolen, som inom det EG-rättsliga systemet har exklusiv rätt att uttolka EG-rätten, har det utkristalliserats vissa principer rörande EG-rättens företräde, direkta tillämplighet och direkta effekt.

Principen om *gemenskapsrättens företräde* innebär att EG-rätt har företräde framför nationell rätt. Om en rent nationell författningsbestämmelse strider mot en EG-regel, skall landets domstolar och andra myndigheter tillämpa EG-regeln framför den inhemska lagen.

Den *direkta tillämpligheten* innebär att stora delar av grundfördragen och den sekundära rätten automatiskt utgör en del av medlemsstaternas interna rätt. Den *direkta effekten* innebär att enskilda kan grunda rättigheter och ibland även åläggas skyldigheter direkt på basis av EG-rätten. Förutsättningarna för att en regel skall ha direkt effekt är att den är tillräckligt klar och precis samt ovillkorlig. Både försåvitt gäller primär EG-rätt och förordningar föreligger en presumtion för att dessa regler har direkt effekt. Detta gäller emellertid inte för direktiv.

Direktiv är endast bindande med avseende på det resultat som skall uppnås medan medlemsstaterna lämnas fria att välja medel för att uppnå detta resultat. Bl.a. detta har ansetts innebära att direktiv inte kan tillerkännas direkt effekt i sedvanlig bemärkelse, dvs. innefattande både rättigheter och skyldigheter för enskilda. Direktiv anses i stället endast kunna grunda rättigheter för enskilda gentemot det allmänna, de har endast s.k. vertikal direkt effekt. Förutsättningen för detta är att direktivet (eller rättare sagt bestämmelsen i fråga) är klar och precis samt att den är ovillkorlig.

5.3.2 Förarbetena till grundlagsändringarna

Grundlagsutredningen inför EG har inte ansett det nödvändigt att i *grundlag* skriva in principen om gemenskapsrättens företräde (se SOU 1993:14 s. 169). Denna slutsats får emellertid ses mot bakgrund av att

utredningen föreslagit att det i 1 kap. RF införs en allmän regel om att Sverige kan anslutas till gemenskapen och om de följder som en sådan anslutning då för med sig. Enligt den föreslagna regeln, som inte fördes vidare till riksdagen i propositionen, skulle de förpliktelser som ett medlemskap medför gälla utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller annan lag.

Även i Justitiedepartementets ovan nämnda promemoria Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ (Ds 1993:36) behandlas frågan huruvida principen om gemenskapsrättens företräde bör komma till uttryck i den svenska grundlagen (s. 19 ff). I promemorian konstateras att EG:s medlemsstater i allmänhet kunnat lösa frågan om EG-rättens företräde utan någon särskild konstitutionell reglering. Vidare framhålls att läran om EG-rättens företräde som den utvecklats av EG-domstolen i sig själv är gemenskapsrättslig och således gäller oavsett innehållet i de nationella reglerna. Enligt promemorian kan det därför omedelbart slås fast att det från gemenskapsrättslig synpunkt inte finns något krav på att medlemsstaterna i sin interna lagstiftning skall ha regler om EG-rättens företräde.

Eftersom principen om EG-rättens företräde ingår i den EG-rätt som införlivas med svensk rätt genom att Sverige ansluter sig till gemenskapen kommer enligt promemorian denna princip att genom anslutningen utgöra en del också av den svenska rättsordningen. Det skulle följaktligen inte heller från intern svensk synpunkt vara påkallat med någon särskild bestämmelse om företrädesrätten.

I departementspromemorian förs härefter ett resonemang huruvida företrädesprincipen bör komma till uttryck i den svenska *anslutningslagen*. Det konstateras härvid att regeringsformen inte hindrar att riksdagen i anslutningslagen uttryckligen föreskriver att EG:s regelverk skall gälla framför annan svensk rätt, såväl då gällande som framtida. En sådan bestämmelse skulle emellertid, enligt promemorian, inte innebära något annat eller mer än en lokution om att bestämmelserna skall gälla oavsett vad som eljest är föreskrivet. Den skulle strängt taget inte ha någon annan rättslig betydelse än att den särskilt lyfter fram den princip om företrädet som ingår i det regelverk som övertas genom samma tillträdeslag. Den skulle från dessa utgångspunkter inte vara nödvändig eftersom den inte skulle ha någon självständig rättsverkan. I det sammanhanget konstateras i promemorian att den danska tillträdeslagen inte innehåller någon motsvarande bestämmelse.

I fråga om framtida EG-förordningar understryks att dessa automatiskt kommer att ha företräde framför annan i Sverige gällande rätt. I promemorian hänvisas till att detta enligt EG-rätten följer av att

Sverige överlämnat beslutanderätt till gemenskapen. Detsamma sägs gälla i fråga om EG-direktiv i den mån de har direkt effekt. Enligt promemorian får även den redan gällande EG-rätt som Sverige övertar vid tillträdet företräde eftersom överlåtelsen av beslutanderätt inte bara innebär ett accepterande av EG:s framtida beslut utan också innebär ett avstående från att i framtiden själv besluta regler på de områden som regleras av EG-rätten.

Inte heller i regeringens nyligen till riksdagen avlämnade proposition om grundlagsändringar inför ett svenskt EU-medlemskap (prop. 1993/94:114) har det föreslagits någon särskild författningsreglering beträffande de EG-rättsliga principerna. De förslag till grundlagsändringar som här kan vara av intresse inskränker sig till en reglering i 10 kap. 5 § RF om riksdagens befogenhet att dels överlåta beslutanderätt till EG, dels besluta att införliva EG:s regler vid tillträdestidpunkten med svensk rätt. I en författningskommentar till det lagrummet konstateras (s. 32) att, om Sverige tillhör EG och i erforderlig omfattning har överlåtit beslutanderätt till gemenskaperna, så "följer också att de rättsregler som gemenskaperna beslutar med stöd av den överlåtna beslutanderätten här i landet har den rättsverkan som följer av EG-rätten. Av detta framgår i sin tur att svenska domstolar och myndigheter är skyldiga att tillämpa EG-rättsliga normer. De är sålunda skyldiga t.ex. att omedelbart - utan mellankommande nationell rättsbildning - tillämpa gemenskapsfördragen och av rådet utfärdade rättsakter i den mån dessa är direkt tillämpliga eller har direkt effekt samt att i fall av normkonflikt mellan en inhemsk rättsregel och en EG-rättslig regel tillämpa den EG-rättsliga före den inhemska".

5.3.3 Överväganden

Genom anslutningslagen kommer EG:s befintliga primär- och sekundärrättsliga regelverk att förklaras vara gällande i Sverige. Det anges också uttryckligen att Sverige överlämnar beslutanderätt beträffande ny sekundärrättslig regelgivning till EG:s institutioner. Sedan Sverige blivit medlem i EU kommer de specifika bestämmelser som vid varje särskilt tillfälle finns i EG:s rättsakter att gälla i Sverige. Härav följer att EG:s grundfördrag och de på dem baserade och av EG-domstolen fastställda rättsprinciperna kommer att utgöra en integrerad del av den svenska rättsordningen och får fullt genomslag i denna.

Vid nu angivna förhållanden framstår det som överflödigt att påpeka att de tidigare redovisade principerna om EG-rättens företräde, direkta

tillämplighet och direkta effekt blir tillämpliga även i Sverige, om Sverige blir medlem i EU. Som också Grundlagsutredningen inför EG och författarna till Justitiedepartementets promemoria funnit - och som härefter bekräftats genom propositionen om grundlagsändringar inför ett svenskt EU-medlemskap - krävs det varken från svensk eller gemenskapsrättslig synpunkt några särskilda regler härom i svensk lagstiftning. Det enda egentliga motivet för sådana regler skulle då vara att lämna information om EG-rättens karaktär. Av flera skäl framstår det emellertid som olämpligt. Den främsta invändningen är att det inte är möjligt att i lagstiftningen införa bestämmelser som på ett heltäckande sätt beskriver EG-rättens konsekvenser. En redogörelse som är ofullständig kan leda till oriktiga motsatsslut. En sådan redogörelse skulle också kunna inge den felaktiga föreställningen att de EG-rättsliga principerna för att få fullt genomslag i Sverige fordrar något annat stöd i den svenska lagstiftningen än att fördragen och sekundärrätten införs i svensk rätt. Härtill kommer att det över huvud taget är en vansklig sak att sätta bestämmelser i svensk lagstiftning i relation till EG-rättens systematik och begreppsapparat, inte minst på grund av EG-rättens dynamiska karaktär. Även om lagstiftaren är mycket omsorgsfull, kan också inkongruenser uppkomma, och resultatet kan bli att bestämmelserna åstadkommer mera skada än nytta.

Vår bedömning är således att det varken är nödvändigt eller lämpligt att i anslutningslagen ta in regler om EG-rättens förhållande till intern svensk lagstiftning.

5.4 Hur påverkas EES-avtalet och EES-författningarna?

5.4.1 Allmänt om EES-avtalet och dess genomförande i Sverige

EES-avtalet är ett associationsavtal mellan EG, dess medlemsländer och EFTA-länderna utom Schweiz. Det är tillämpligt inte bara i EFTA/EG-förhållanden utan också EFTA-länderna sinsemellan.

EES-avtalet innehåller dels huvudbestämmelser som motsvarar vissa av de grundläggande EG-bestämmelserna i Romfördraget, dels protokoll och bilagor som innehåller närmare bestämmelser för avtalets tillämpning samt hänvisningar till de EG-rättsakter, dvs. EG-regler som beslutats av EG:s organ, som också ingår i avtalet. I själva avtalet finns inte den fullständiga texten till dessa rättsakter utan huvudsakligen rättsakternas rubriker samt vissa tekniska anpassningar

av texterna. Sammanlagt integreras genom bilagorna omkring 1 500 EG-rättsakter. Det rör sig om cirka 110 förordningar, 1 000 direktiv, 110 beslut och 310 rättsakter av icke bindande karaktär.

Materiellt sett omfattar EES-avtalet i princip samtliga EG:s regler på områdena för de fyra friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Vidare finns bestämmelser om konkurrens och andra gemensamma regler som har betydelse för de fyra friheterna, såsom sociala förhållanden, konsumentskydd och miljö.

I huvudavtalets inledning liksom i avsnittet om institutionella bestämmelser anges syftet med och principerna bakom avtalet. Här regleras vidare beslutsfattandet i det framtida EES, liksom den rättsliga kontrollen av att avtalets bestämmelser följs.

Ett huvudsyfte är att avtalets bestämmelser skall tillämpas lika inom hela EES-området och att de skall kunna tillämpas direkt av domstolar och andra myndigheter. Inom EU följer detta av EG-rätten medan det för EFTA-ländernas del blir en fråga för respektive lands nationella rättsordning hur detta kan åstadkommas.

I avtalets artikel 6 stadgas att bestämmelserna i EES-avtalet, i den mån de är identiska med motsvarande EG-bestämmelser, skall tolkas och tillämpas i enlighet med EG-domstolens avgöranden före avtalets undertecknande. Detta gäller följaktligen de flesta av huvudbestämmelserna i Romfördraget och naturligtvis alla rättsakter som gjorts till en del av avtalet.

En grundläggande skillnad mellan EES och EU-medlemskap är att avtalsparterna i EES inte överlämnar någon lagstiftningskompetens till gemensamma organ. Det gäller följaktligen för respektive EFTA-stat att försöka efterlikna EG-rätten så långt det går när EES-avtalets regler av sådan EG-karaktär görs till en del av den egna rättsordningen.

Hur har då detta åstadkommits i svensk rätt? Sverige tillämpar som bekant i dessa sammanhang den s.k. dualistiska principen; statens folkrättsliga åtaganden måste införlivas i den nationella rätten exempelvis genom lagstiftning för att gälla även för enskilda och myndigheter. I princip finns två möjligheter för detta, nämligen inkorporering eller transformation. Vid inkorporering tas avtalsbestämmelserna in i svensk lagstiftning som de är medan de vid transformation skrivs om, för att på ett till svensk rätt mer anpassat sätt uppfylla sitt innehåll.

EES-avtalet innehåller vissa bestämmelser om hur genomförandet skall gå till. I artikel 7 stadgas att EG-förordningar skall som sådana införlivas i de interna rättsordningarna medan det vid direktivens genomförande överlåts åt parterna själva att välja form och metod.

Vidare finns i protokoll 35 ett åtagande från EFTA-ländernas sida om att det, för fall av konflikter mellan genomförda EES-regler och andra författningsbestämmelser, om det är nödvändigt skall införas en författningsbestämmelse som innebär att EES-reglerna då skall ha företräde.

För att uppfylla skyldigheterna enligt avtalet har Sverige inkorporerat vissa delar av avtalet i svensk lagstiftning. Det gäller i första hand EES-avtalets huvudbestämmelser och de EG-förordningar som är en del av avtalet. Inkorporeringen innebär att reglerna tillämpas som svensk rätt precis som de ser ut inom EG, med det tillägget att de har samma giltighet också på samtliga nordiska språk.

Beträffande de direktiv som avtalet innefattar så gäller för dem detsamma som gäller inom EU:s medlemsstater, dvs. de är inte direkt tillämpliga men bindande för avtalets parter till det resultat som skall uppnås. Det innebär att det krävs lagstiftningsåtgärder i Sverige som uppfyller direktivens mål, men själva direktivet blir inte som sådant direkt svensk rätt.

Tekniken vid EES-avtalets införlivande har m.a.o. varit given beträffande framför allt de i avtalet ingående rättsakterna. Förordningarna inkorporeras medan direktiven tranformeras. Det har inte varit lika klart hur huvudavtalets bestämmelser skulle behandlas. I den mån de har direkta motsvarigheter i Romfördraget ansågs det mesta tala för en inkorporering. Romfördraget är i och för sig inte direkt tillämpligt i EG:s medlemsstater på samma sätt som EG-förordningarna, men fördragets bestämmelser har i många fall getts s.k. direkt effekt vilket betyder att de kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar. Mot den bakgrunden och p.g.a. de åtaganden EES-avtalet innebär har huvudbestämmelserna inkorporerats i svensk rätt.

EES-avtalets huvudbestämmelser har inkorporerats genom EES-lagen. Genom den lagen har dessutom vissa av protokollen som ansetts kräva lagform inkorporerats. Lagen innehåller också en bestämmelse om EES-reglernas företräde, den s.k. lagvalsregeln, samt vissa bestämmelser om bl.a. statsstöd och konkurrens.

När det gäller de rättsakter som ingår i avtalet har dessa inkorporerats i eller transformerats till svensk rätt på den nivå i den svenska normhierarkin där de hör hemma enligt svensk rätt. Inkorporerade förordningar kan därför finnas bl.a. i lagform eller förordningsform. Förutom i EES-lagen finns således en mängd författningsbestämmelser genom vilka EES-avtalet införlivas med svensk rätt. Denna EES-anknytning framgår mer eller mindre tydligt. Beträffande de inkorporerade EG-förordningarna ser man det direkt av författningen

och av att själva förordningen finns bilagd denna. Direktiven är inte lika lätta att finna, men det stora flertalet författningar som bygger på direktiv innehåller i en not eller i en inledande bestämmelse en hänvisning till EES-avtalet.

5.4.2 Vad händer med EES-avtalet om Sverige blir medlem i EU?

EES-avtalet är ett s.k. blandat avtal. Det innebär att såväl gemenskapen själv som medlemstaterna är parter. Anledningen härtill brukar vara dels politiska hänsyn, dels en önskan att säkerställa att gemenskapen och medlemsstaterna träffar avtal inom sina resp. kompetensområden. EES-avtalet behandlar i stort sett uteslutande områden där gemenskapen redan har kompetens. Men Sverige måste också som enskild part tillträda avtalet på nytt.

Det finns i EES-avtalet inte någon bestämmelse som uttryckligen reglerar frågan om hur man skall göra när ett EFTA-land som är bundet av EES-avtalet blir medlemsland i EU.

I EES-avtalets ingress finns ett kort avsnitt som visar att situationen i viss mån var förutsedd vid EES-avtalets ingående. I avsnittet anges att parterna *"anser att ingåendet av detta avtal inte på något sätt skall begränsa möjligheten för någon EFTA-stat att ansluta sig till Europeiska gemenskaperna"*.

Det är inte givet hur detta skall tolkas, men det kan nog i första hand sägas spegla att parterna godtar att EES-avtalet från formell synpunkt inte hindrar ett EFTA-lands EU-medlemskap; flera EFTA-länder hade ju ansökt om medlemskap när EES-avtalet undertecknades. Man bör väl dessutom rimligen kunna dra slutsatsen att övriga avtalsparter inte onödigtvis obstruerar vid ett sådant "sidbyte" utan tvärtom efter förmåga försöker underlätta övergången.

I EES-avtalets artikel 128 finns en bestämmelse som reglerar frågan om vad som händer när nya europeiska länder ansluter sig till EU. I artikel 128.1 föreskrivs att varje europeisk stat som blir medlem av gemenskapen skall, och Schweiziska Edsförbundet eller varje annan europeisk stat som blir medlem av EFTA kan, ansöka om att ansluta sig till EES-avtalet. Ansökan skall ställas till EES-rådet. Vidare sägs i artikel 128.2 att betingelserna och villkoren för en sådan anslutning skall bli föremål för ett avtal mellan de avtalsslutande parterna och den ansökande staten. Avtalet skall föreläggas samtliga avtalsslutande parter för ratifikation eller godkännande i enlighet med deras egna förfaranden.

Bestämmelsen tar enligt sin ordalydelse inte i första hand sikte på ett

land som redan är part i avtalet. Den ger å andra sidan inte utrymme för slutsatsen att en sådan situation *inte* skulle vara täckt av bestämmelsen. En rimlig utgångspunkt från svensk sida borde därför vara att de föreskrifter som anges i den iakttas. Från formell synpunkt är detta heller ingen orimlighet, även om det kan tyckas omständligt. EES-avtalet kommer att behöva ändras inte bara genom att EFTA-landet inte längre är bundet av avtalet i den egenskapen och de formella och institutionella justeringar detta medför, utan också därför att anpassningarna till EG-rätten i stället kommer att framgå av anslutningsakten till EU för landet i fråga.

Lite beroende på hur det går med övriga EFTA-länders medlemskap får man väl räkna med att EES-avtalet kommer att finnas kvar vid ett svensk medlemskap i EU. För svensk del innebär således medlemskapet lite förenklat att Sverige "byter sida" i avtalet och som medlemsland i EU blir bundet av avtalet - låt vara något justerat - även i den egenskapen.

Mot den här bakgrunden bör Sverige som blivande EU-medlemsland i princip utträda ur EES-avtalet i sin tidigare egenskap av EFTA-land och ansöka om anslutning i sin nya egenskap av medlemsland i EU. Våra direktiv omfattar inte frågan hur detta närmare ska gå till. Vi har också under hand försäkrat oss om att detta bereds inom regeringskansliet i annan ordning.

Det sagda medför att de särskilda bestämmelser och anpassningar till EG-rättsakter som rör Sverige kommer att tas bort från EES-avtalet. I stället kommer kommer Sverige att som medlemsland i EU tillträda EES-avtalet på nytt, men nu med de ev. ändringar som behövs i huvudavtalet m.m. men också med de anpassningar till sekundärrätten som anslutningsakten till EU innehåller. För svensk del innebär den "nya" anslutningen till EES-avtalet en bundenhet dels som medlemsland i EU, dels som enskild part i avtalet. De svenska anpassningar till EG-rättsakter som skall ingå i avtalet skulle därför komma att framgå av EES-avtalet på motsvarande sätt som gäller för tidigare nytillkomna EU-medlemstater, nämligen genom en hänvisning till anslutningsakten. Som exempel kan anföras den första rättsakten under EES-avtalets bilaga XXII om bolagsrätt. Rättsakten, 68/151/EEG, är det första i en rad s.k. bolagsdirektiv och kom alltså 1968. Enligt EES-avtalet skall denna rättsakt inom EES gälla i dess lydelse enligt anslutningsakten 1972 för Danmark, Irland och Storbritannien, anslutningsakten 1979 för Grekland och anslutningsakten 1985 för Spanien och Portugal. Därefter följer vissa anpassningar som rör EFTA-länderna.

I detta sammanhang bör också nämnas något om de avtal som

EFTA-länderna träffat sinsemellan, nämligen övervakningsavtalet, ständiga kommittéavtalet och parlamentarikeravtalet. Dessa avtal har endast EFTA-länderna (utom Schweiz) som parter, och de har skapats bl.a. för att åstadkomma en motsvarighet på EFTA-sidan till EG:s interna ordningar för övervakning och kontroll.

Samtliga dessa EFTA-avtal innehåller bestämmelser om att en EFTA-stat som ansluter sig till EU skall upphöra att vara part i avtalet samma dag som anslutningen blir gällande.

Med ett svenskt EU-medlemskap följer i princip att Sverige tar över EG-rätten såsom den är och att EG-rätten blir en del av den svenska rättsordningen. De grundläggande fördragen och redan beslutade rättsakter blir genom den svenska anslutningsakten och den svenska anslutningslagen gällande för och i Sverige på samma sätt som de gäller inom EU. Genom att beslutsbefogenheter förs över till EG-organen kommer vissa regler som i framtiden beslutas av gemenskapen att gälla i Sverige utan vidare införlivandeåtgärder. EG-förordningar blir t.ex. direkt tillämpliga som de publicerats i EGT, och det är inte tillåtet att införliva dem i den nationella lagstiftningen genom nationella författningar; det har ansetts kunna skapa tvivel om deras rätta ursprung och status.

Internationella fördrag som ingåtts av EG är bindande för gemenskapens institutioner och för medlemsstaterna enligt artikel 228.2 - efter ändringar enligt Maastrichtfördraget artikel 228.7 - i Romfördraget. Detta medför att bl.a. EES-avtalet blir bindande för Sverige också på EG-rättslig grund.

EG är i princip monistiskt och det behövs normalt ingen särskild införlivandeåtgärd för att ett avtal som EES-avtalet skall bli en del av EG-rätten, och därmed också direkt tillämpligt i medlemsstaterna i den utsträckning EG-rätten föreskriver.

EG-domstolen har funnit att internationella avtal som EG ingått är en del av EG-rätten från avtalets ikraftträdande (181/73 Haegeman II [1974] ECR 459).

I praktiken har emellertid EG tillämpat en mera dualistiskt präglad metod. Avtal som ingåtts av gemenskapen brukar nämligen fogas som bilaga till den förordning varigenom rådet godkänner traktaten. Därigenom har avtalet blivit en del av förordningen och har publicerats tillsammans med denna i EGT.

Vad gäller EES-avtalets behandling inom EU i detta avseende, så är det ännu inte fullständigt klart hur förfarandet kommer att se ut. I enlighet med tidigare praxis avvaktade rådet med sitt slutliga godkännande tills samtliga medlemsstater hade ratificerat avtalet. Det beslut om godkännande som rådet därefter fattade i mitten av

december kommer dock såvitt kan förstås att inom kort följas av en rådsförordning som närmare reglerar EES-avtalets genomförande och institutionernas inbördes kompetenser under avtalet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att EES-avtalet kommer att bli en del av svensk rätt vid ett svenskt medlemskap i EU. Avtalets huvudbestämmelser och protokoll kommer att bli direkt tillämpliga eller ges direkt effekt i den mån de lämpar sig för det. Något direkt behov av att införliva avtalet i dessa delar med svensk rätt på traditionellt sätt torde därför inte längre föreligga.

5.4.3 Bör den svenska EES-lagstiftningen upphävas eller behållas vid ett svenskt medlemskap i EU?

Såvitt kan bedömas medför ett svenskt medlemskap i EU inte i och för sig några skyldigheter att vidta några åtgärder beträffande EES-regler som införlivats i svensk rätt. Inte ens om det finns direkta EG-motsvarigheter till bestämmelserna, torde det finnas någon skyldighet att upphäva EES-bestämmelsen till förmån för EG-bestämmelsen. Det enda tillfället något sådant kunde bli aktuellt vore beträffande EG-förordningarna. EG-rätten skulle kunna tänkas ställa krav på att inkorporerade förordningar upphävdes i Sverige och enbart blev gällande i deras EG-rättsliga form. Mot detta kunde invändas att förordningarna i EES-avtalet inte är EG-förordningar i egentlig mening utan snarare EES-förordningar som särskilt anpassats för EES-sammanhang. Dessutom har de införts för att tillgodose EES-avtalet och har inte med ett medlemskap att göra.

Oavsett hur det kan förhålla sig härmed talar emellertid allmänna effektivitets- och tydlighetsskäl för att man i Sverige begränsar regelgivningen där det går. Några nackdelar med att upphäva bestämmelser som ändå gäller i landet kan knappast anses föreligga. En allmän strävan vid svenskt författningsarbete under senare år har dessutom varit att förenkla regelgivningen och att rensa ut sådana författningar som inte längre fyller någon funktion.

För svensk del torde vad ovan anförts innebära att stora delar av de författningar som införlivat EES-avtalet i princip kan upphävas eller i vart fall att den angivna EES-bakgrunden bör omformuleras. Bestämmelserna kommer som framgått ändå att till stora delar utgöra en del av svensk rättsordning efter ett svenskt medlemskap i EU.

EES-lagen

En första fråga i sammanhanget blir hur själva den grundläggande

EES-lagen skall behandlas. Lagen gäller tillämpningen inte bara av EES-avtalet utan även av EFTA-avtalen. Redan härav följer att lagen måste ändras vid ett svenskt EU-medlemskap.

I den mån EES-lagen inkorporerar EES-avtalets huvudbestämmelser och protokoll torde den kunna upphävas. Dessa regler kommer som framgått ändå att gälla i Sverige i den utsträckning det behövs. Vidare kommer Sverige inte längre att vara part i EFTA-avtalen, och EES-lagen bör alltså upphävas i de delar den inkorporerar dessa avtal.

EES-lagen innehåller vidare en bestämmelse om lagval. Bestämmelsen tillkom för att i EES-sammanhang skapa en svensk motsvarighet till den inom EG grundläggande principen om EG-rättens företräde och för att uppfylla åtagandet från EFTA-länderna i protokoll 35 till EES-avtalet. Genom ett svenskt EU-medlemskap kommer principen att gälla i Sverige oavsett om den regleras här eller inte. Det finns alltså inte skäl att behålla lagvalsregeln i EES-lagen.

I EES-lagen finns vissa särskilda bestämmelser som rör statliga och kommunala stödåtgärder. Bestämmelserna införlivar inte i egentlig bemärkelse EES-regler utan är snarast interna svenska regler som skall underlätta för Sverige och svenska myndigheter att uppfylla de regler på statsstödsområdet som EES-avtalet innehåller. Det finns således inte några internationella motsvarigheter till dessa svenska bestämmelser. De grundläggande reglerna på statsstödsområdet ingår i EG-rätten och kommer att gälla i Sverige i och med ett svenskt EU-medlemskap. Såvitt kan bedömas kommer det dock även då att behövas bestämmelser som i princip motsvarar EES-lagens mer internt inriktade bestämmelser.

Bestämmelserna kommer emellertid delvis att behöva göras om eftersom kommissionen gentemot Sverige kommer att överta de uppgifter som enligt EES-avtalet handhas av EFTA:s övervakningsmyndighet. Var dessa bestämmelser bör återfinnas kan diskuteras. De bör dock inte finnas kvar i EES-lagen. Ett alternativ vore att låta dem ingå i den svenska anslutningslagen, ett annat att använda sig av särskilda författningar på konkurrens- och statsstödsområdena. Allmänt sett torde det mesta tala för att hålla anslutningslagen fri från bestämmelser av den här karaktären och att föra in dem på andra ställen i regelverket. Det kommer för övrigt att behövas en hel del nya bestämmelser av det här slaget till följd av EU-medlemskapet, och överskådligheten skulle knappast främjas av att alla dessa infördes i anslutningslagen. En jämförelse med den danska anslutningslagen i detta avseende visar att frånvaron av sådana bestämmelser ger en klarare och mer enhetlig författning.

EES-lagen innehåller vidare ett avsnitt om konkurrensregler. Genom

dessa bestämmelser görs vissa EG-rättsakter med EES-anpassningar till svensk lag. Rättsakterna är sådana som blir direkt tillämpliga i Sverige vid ett svenskt EU-medlemskap, och bestämmelserna i EES-lagen kan i denna del upphävas. Emellertid innehåller också detta avsnitt några bestämmelser mera för internt svenskt bruk. Det gäller bl.a. befogenheter för den behöriga svenska myndigheten på konkurrensområdet och ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilken svensk myndighet som skall vara behörig. Även motsvarigheter till dessa bestämmelser kommer att behövas vid ett svenskt medlemskap i EU. Bestämmelserna i EES-lagen bör dock upphävas.

Slutligen innehåller EES-lagen vissa bestämmelser om verkan av domar och beslut samt bestämmelser om EFTA-domstolen. Även dessa bestämmelser bör upphävas i EES-lagen. Nya "EG-motsvarigheter" kommer dock att behövas.

Sammanfattningsvis bör således EES-lagen upphävas i sin helhet. De bestämmelser vars motsvarigheter behövs vid ett medlemskap bör införas i annan författning.

Övriga EES-författningar

När det så gäller den svenska lagstiftning som kommit till på grund av de rättsakter som ingår i EES-avtalet gör sig delvis andra synpunkter gällande vid bedömningen av hur de svenska EES-författningarna skall behandlas efter ett svenskt EU-medlemskap.

Som tidigare angetts har förordningarna inkorporerats i svensk rätt på den nivå i den svenska normhierarkin bestämmelsernas innehåll motiverar. Några förordningar har inkorporerats på lagnivå, t.ex. vissa konkurrensförordningar och vissa förordningar på socialförsäkringsområdet. Andra förordningar har inkorprorerats på svensk förordningsnivå, exempelvis vissa EG-förordningar på transportområdet. Det övervägande antalet inkorporeras dock på myndighetsnivå i föreskriftsform.

I de svenska författningarna finns inte bara intaget texten till EG-förordningarna med eventuella anpassningar utan även bestämmelser som behövs för att tillämpa dem i Sverige. Det kan t.ex. röra sig om bemyndiganden för svenska myndigheter och vissa straffbestämmelser. Sådana bestämmelser kommer att behövas även vid ett svenskt medlemskap. Det innebär att, även om den svenska författningen bör upphävas i den del den inkorporerar EG-förordningen med eventuella EES-anpassningar, det finns andra bestämmelser som behövs för EG-förordningens riktiga tillämpning i Sverige. Hur man löser detta på lämpligaste sätt kan diskuteras. En möjlighet är naturligtvis att behålla

författningarna i dessa delar. En annan möjlighet kan vara att samla ihop bestämmelser av det här slaget i en eller flera författningar.

Vad slutligen gäller direktiven så har dessa alltså transformerats till svensk rätt. Det innebär att det införts svenska bestämmelser som sammantaget skall åstadkomma de resultat som direktiven föreskriver. Eftersom det som sakligt regleras i direktiven inte alltid överensstämmer med svenska förhållanden, exempelvis beträffande myndigheternas kompetensområden, kan ett och samma direktiv uppfyllas genom svenska bestämmelser på flera olika håll och på olika nivåer i den svenska normhierarkin.

Vad som föreskrivs i EES-direktiven om vad som skall uppnås kommer att gälla även efter ett svenskt medlemskap. I den mån redan genomförda svenska bestämmelser bidrar till att uppfylla direktiven bör bestämmelserna behållas. Det kan dock härvid behöva klargöras att det inte längre endast är på grund av EES-avtalet bestämmelserna införts.

På motsvarande sätt som gäller för övriga EES-författningar i Sverige har också förpliktelserna enligt direktiven medfört att det införts bestämmelser av mer administrativ karaktär som behövs för tillämpningen i EES. Det kan t.ex. vara fråga om rapporteringsskyldigheter som enligt EG-rättsakterna skall fullgöras till kommissionen men som med tillämpning av EES-avtalets regler för EFTA-staternas del skall ske till EFTA:s övervakningsmyndighet. Sådana bestämmelser bör vid ett svenskt medlemskap följaktligen ändras till att avse EG-kommissionen.

Sammanfattningsvis torde de svenska EES-författningarna som inkorporerar sådana EG-bestämmelser som ändå blir tillämplig rätt i Sverige vid ett svenskt medlemskap kunna upphävas, medan EES-författningar som transformerat EG-bestämmelser i princip bör kunna behållas.

Beträffande bestämmelser som med viss anpassning till svenskt EU-medlemskap alltjämt kommer att behövas kan följande överväganden göras. Som tidigare anförts bör bestämmelserna inte införas i den svenska anslutningslagen. Bestämmelser av det här slaget finns på alla nivåer i den svenska normhierarkin. De hör närmast samman med varandra områdesvis och inte inom resp. författningsnivå. Det bör därför ankomma på de ansvariga departementen att utreda hur denna författningsreglering bör se ut. Man skulle kunna tänka sig att det vore möjligt att beträffande vissa förhållanden använda sig av någon s.k. trolleriparagraf. Ett exempel vore kanske just att genomgående byta

ut "EFTA:s övervakningsmyndighet" mot "kommissionen".

Utredningen har efter en förfrågan till ansvariga rättschefer inom regeringskansliet dragit slutsatsen att man inom departementen delar utredningens uppfattning.

Sammanfattning

Mot bakgrund av det anförda kan utredningens slutsatser sammanfattas på följande sätt.

1. EES-avtalet - om än något justerat - kommer alltjämt att vara bindande för Sverige efter ett svenskt medlemskap i EU. Sverige byter emellertid sida i avtalet och blir i första hand bunden av det på EG-rättsliga grunder. EES-lagen bör därför upphävas vid ett svenskt medlemskap i EU. De bestämmelser i lagen vilkas motsvarigheter alltjämt kommer att behövas bör införas i annan författning.

2. Svenska författningar som inkorporerat EG-förordningar bör också upphävas. Det bör ankomma på regeringen eller i förekommande fall på den myndighet som inkorporerat förordningen i fråga att avgöra vilka svenska tillämpningsbestämmelser som kommer att behövas även efter ett medlemskap och i vilka författningar dessa i så fall bör placeras.

3. Svenska författningar som transformerat direktiv bör behållas i den mån svensk rätt därigenom redan anpassats till EG-rätten. De bör dock ändras så att det framgår att författningarna inte längre i första hand har sin grund i EES-avtalet utan i ett svenskt EU-medlemskap.

5.5 Samråd och information mellan regering och riksdag

5.5.1 Utgångspunkter

De frågor vi hittills behandlat i det här betänkandet är i och för sig viktiga och fordrar naturligtvis lösningar. Det är således nödvändigt att Sverige vid ett medlemskap i EU uppfyller sina förpliktelser bl.a. genom att korrekt införliva EG-rätten med svensk rätt. Likaså måste det klaras ut hur man vid ett medlemskap bör förfara med de regler som införts i Sverige för att uppfylla våra förpliktelser enligt EES-avtalet. Allt detta rör dock främst *juridiskt-tekniska* frågor, och erfarenheterna från andra länder visar att lösningarna kan variera utan att konsekvenserna i praktiken blir olika och utan att medlemskapets krav åsidosätts.

Den fråga som vi nu skall ta upp är däremot av en annan karaktär. Den rör folkstyrets framtida villkor och former på de områden som samarbetet inom EU avser och har stor *politisk* betydelse. Medlemskapet som sådant och EG-rätten ställer inga krav på hur samspelet mellan de svenska statsmakterna skall ordnas, utan det är helt och hållet en nationell angelägenhet. Olika medlemsstater har också valt olika lösningar, och det har lett till betydande skillnader i ländernas politiska vardag. I vissa länder, t.ex. Danmark, spelar parlamentet en betydelsefull roll i det löpande arbetet inom EU. I andra är rollen mera undanskymd. Det finns också exempel på stater där parlamentets roll hittills varit blygsam men nu tycks på väg att bli starkare.

Våra direktiv är på den här punkten öppna. Vi skall överväga "omfattningen av samrådet mellan regering och riksdag och i vad mån detta samråd kan behöva författningsregleras". Vi skall i denna fråga samråda med företrädare med riksdagspartierna, något som vi självfallet också har gjort.

Om Sverige blir medlem i EU, flyttas vissa befogenheter från svenska organ, däribland riksdag och regering, till EG:s organ. Det är främst fråga om normgivning där befogenheterna i dag kan tillkomma riksdagen, regeringen eller någon förvaltningsmyndighet. Europeiska unionens råd är EG:s främsta lagstiftare. Sverige kommer att ha inflytande på och delta i de beslut EG fattar, men kan komma att bli bundet också av beslut vi motsatt oss. I vissa fall får besluten direkt verkan i Sverige. I andra fall kommer det att fordras att interna svenska regler ges enligt den arbetsfördelning som nu gäller mellan t.ex. riksdag och regering. Enligt folkrätten och enligt regeringsformen är det regeringen som företräder Sverige i mellanfolkliga relationer och i internationella organisationer. Det blir således regeringen som kommer att agera på Sveriges vägnar i rådet och i andra EG-organ.

Enligt parlamentarismens principer skulle regeringen, om Sverige blir medlem av EU, i sitt sätt att sköta Sveriges intressen inom EU visserligen ansvara inför riksdagen. Men riksdagens medverkan vore indirekt, och riksdagen utövar i princip sin kontroll av regeringen i efterhand. Tillämpat på de förhållanden som kommer att råda, om Sverige blir medlem av EU, innebär det bl.a. att Sverige blir folkrättsligt bundet av beslut inom riksdagens nuvarande kompetensområde som fattats utan någon direkt medverkan av riksdagen, även om t.ex. riksdagens efterföljande medverkan ibland kan vara nödvändig för att Sverige skall kunna uppfylla de förpliktelser som följer av beslutet. Beslutsfattandet inom EG får således andra konsekvenser än t.ex. de beslut om ny EES-rätt som fattas av härtill utsedda beslutsorgan

(Gemensamma EES-kommittén).

Man kunde naturligtvis tänka sig att riksdagens inflytande, som i vissa av EU:s medlemsstater, skulle utövas endast som en *kontroll i efterhand* med hjälp av de instrument för sådan kontroll som redan finns. Dit hör ytterst möjligheten till misstroendeförklaring som kan tvinga ett enskilt statsråd eller hela regeringen att avgå men också t.ex. konstitutionsutskottets granskning och möjligheten att ställa interpellationer och frågor. Från renodlat principiella utgångspunkter kunde skäl också anföras för att lita enbart till dessa mekanismer. T.ex. kunde riksdagen på så sätt stå friare i sin kontroll av regeringens förehavanden. Enligt vår mening bör man emellertid inte nöja sig med detta utan sträva efter en ordning där parlamentet, som i en del andra medlemsstater, *därutöver* får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att *på förhand* påverka de ståndpunkter Sverige skall inta vid förhandlingar och beslutsfattande inom EU.

Det svenska statsskicket vilar på principen om folksuveränitet, utövad genom den representativa demokratin. Riksdagen är folkets främsta företrädare. Den omständigheten att det finns en kompetensfördelning mellan riksdag och regering och att regeringen alltså enligt regeringsformen eller vanlig lag har vissa befogenheter på t.ex. normgivningens område förändrar inte detta. Och det står riksdagen fritt att t.ex. stifta lag också på det område där regeringen har eller kan ha kompetens. Det är för vår del redan av det skälet självklart att riksdagen skall ha inte bara information om utan även inflytande på hur regeringen agerar på Sveriges vägnar inom ramen för EG:s lagstiftningsprocess. Det kan sägas följa redan av de principer på vilka regeringsformen vilar. Ett nära samspel mellan regering och riksdag är viktigt också för att Sverige skall kunna agera på ett kraftfullt och trovärdigt sätt i EU-sammanhang.

Detta samspel bör åstadkommas genom att riksdagen, i den form den själv bestämmer, får en möjlighet att säga sin mening om de förhandlingsmandat som olika regeringsledamöter skall tilldelas inför rådets möten. Även i övrigt bör riksdagen som folkets främsta företrädare få insyn i och ges inflytande över den process som leder fram till för vårt land viktiga och bindande beslut.

5.5.2 Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen inför EG har i sitt betänkande EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) behandlat frågan om riksdagens roll i EG-samarbetet tämligen utförligt och därvid bl.a. redovisat hur frågan har lösts i de nuvarande medlemsstaternas parlament. Det hänvisas här till

vad den utredningen har anfört (s. 231-247). Utredningen har i sina överväganden sammanfattningsvis anfört följande:

> Regeringens information till riksdagen bör så långt möjligt lämnas vid öppna riksdagssammanträden. Riksdagens utskott måste också ges goda möjligheter att, vart och ett inom sitt område, följa och diskutera EG-samarbetet. För det samråd mellan riksdag och regering som måste komma till stånd inför förhandlingar som skall inledas eller redan pågår i rådet föreslår vi dock att det inom riksdagen inrättas en särskild nämnd. Nämnden bör själv kunna ta initiativ genom att begära redogörelse från regeringen eller en förvaltningsmyndighet. Den bör också ha en stark politisk ställning och innehålla företrädare för alla partier som passerat fyraprocentsspärren. Det är också viktigt att det råder goda kontakter mellan EG-nämnden och riksdagens fackutskott.

Riksdagen beslutar själv om sina arbetsformer och vi har inte till uppgift att lägga fram förslag om hur riksdagen skall arbeta i samband med behandlingen av frågor som rör EU-samarbetet. Den fråga som vi har att ta ställning till gäller i stället omfattningen av regeringens skyldigheter i detta hänseende och hur och i vad mån dessa skyldigheter skall författningsregleras. Vid våra överväganden har vi emellertid som en arbetshypotes utgått från att riksdagen inrättar ett särskilt organ för hanteringen av dessa frågor i huvudsak i enlighet med vad den parlamentariskt sammansatta Grundlagsutredningen inför EG har föreslagit.

5.5.3 EES-lösningen

Genom EES-avtalet har upprättats en gemensam parlamentarikerkommitté för EES. Kommittén kan lägga fram sina synpunkter i form av rapporter eller resolutioner, så som den finner lämpligt (artikel 95).

Kommittén består av 66 ledamöter som till ena hälften väljs av Europaparlamentet och till den andra av EFTA-staternas parlament. EFTA-staterna har träffat ett särskilt avtal om hur de skall representeras i kommittén, det s.k. parlamentarikeravtalet. Detta avtal har justerats med anledning av den uteblivna ratifikationen från Schweiz och till följd av att Lichtenstein kommer att ansluta sig till avtalet först senare. Enligt det justerade avtalet skall Sveriges parlament utse åtta ledamöter.

Enligt parlamentarikeravtalet bildar EFTA-staternas ledamöter i EES gemensamma parlamentarikerkommitté också en särskild kommitté, nämligen EFTA-staternas parlamentarikerkommitté. Denna kommitté skall vara ett rådgivande organ till EFTA-staterna i frågor av relevans

för EES. Den skall i dessa frågor fungera som en informationskanal dels mellan EES gemensamma parlamentarikerkommitté och EFTA-ländernas parlament, dels mellan dessa parlament inbördes.

De svenska ledamöterna väljs för riksdagens valperiod. Dessa ledamöter har också enligt riksdagens beslut till uppgift att samråda med regeringen inför beslut om nya EES-regler och när det gäller andra frågor som rör EES-samarbetet (1992/93:KU 37 rskr. 436).

När det gäller den information om nya EES-regler och om utvecklingen på EES-området som regeringen bör lämna till riksdagen har EES-utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande 1992/93:EU1, s.161 ff, förklarat sig utgå från att regeringen under det förfarande som föregår beslutsfattandet i EES-kommittén informerar och samråder med riksdagen i samma utsträckning som under förhandlingarna om ett EES-avtal. Enligt utskottet bör regeringen vidare informera riksdagen när EES-kommittén fattat beslut om sådana nya regler som är av större vikt, även om reglerna inte kräver riksdagens godkännande. Härutöver är det enligt utskottets mening lämpligt att regeringen årligen och i de former som regeringen avgör lämnar riksdagen en mera allmän redogörelse för utvecklingen på EES-området och de åtgärder som vidtagits.

5.5.4 Utrikesnämnden

Utrikesnämnden, som inrättades år 1921 genom en ändring i 1809 års regeringsform, är ett permanent organ för samråd mellan regeringen och riksdagen i utrikespolitiska frågor. Enligt 10 kap 6 § RF skall regeringen således fortlöpande hålla utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt skall regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om så kan ske.

Utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter som riksdagen utser inom sig. Nämnden sammanträder på kallelse av regeringen och skall sammankallas om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträdena är i första hand kungen eller den som eljest fungerar som statschef, i andra hand statsministern.

Utrikesnämnden är således ett organ för samråd. Den fattar inga beslut i sakfrågor.

5.5.5 Författningsreglering eller ej

Det parlamentariska statsskicket medför att regeringen vid hanteringen av frågor som rör samarbetet inom EU, liksom beträffande alla andra frågor, för sin existens är beroende av att riksdagen tolererar regeringen. Den regering som t.ex. inte hos en majoritet i riksdagen förankrar sin ståndpunkt inför kommande förhandlingar i ministerrådet löper således risken att bli utsatt för riksdagens missnöje i form av en misstroendeförklaring och att därmed tvingas avgå. Man kan därför anta att varje regering i eget intresse ser till att hålla riksdagen väl informerad om vad som pågår inom EU och hos den förankrar sin ståndpunkt i frågor som skall bli föremål för beslut i rådet för att inte i efterhand råka ut för ett bakslag.

Det kunde mot den här bakgrunden hävdas att en särskild lagreglering för just samarbetet inom EU vore överflödig och att man i stället kunde nöja sig med endast det nyss beskrivna parlamentariska ansvaret för regeringen gentemot riksdagen även för de frågorna. Formerna för kontakter mellan regering och riksdag inför förhandlingar och beslut inom EG skulle då få utvecklas i praxis utan särskild författningsreglering. En sådan ordning skulle säkerligen också fungera, i vart fall i lägen då majoritetsförhållandena i riksdagen är osäkra.

Å andra sidan spänner samarbetet inom EU över stora och viktiga områden. Riksdagen avstår en del av sina befogenheter, och Sverige blir folkrättsligt bundet av gemenskapernas beslut som fattats under regeringens men inte riksdagens direkta medverkan. En fastare ram för regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen ter sig därför påkallad och stämmer för övrigt väl överens med svenska lagstiftningstraditioner. Man kan dessutom inte helt utesluta att en regering, i lägen då den har en stabil riksdagsmajoritet bakom sig, kunde överväga att helt förlita sig på denna majoritets godkännande för sina åtgärder utan att på förhand informera om och förankra dem. Det skulle i så fall kunna leda till att benägenheten att sprida information till och samråda med företrädarna för oppositionen minskar. Det vore olyckligt.

Även om alltså någon författningsreglering strängt taget inte vore alldeles nödvändig - redan parlamentarismens principer och befintliga kontrollformer garanterar riksdagens inflytande - har vi utan större tvekan stannat för att regeringens skyldigheter i förhållande till riksdagen i dessa hänseenden skall slås fast i en särskild bestämmelse. Det skulle främja ett gott och förutsebart samarbete mellan regering och riksdag enligt fasta rutiner. Som sagt kan detta dessutom i vissa lägen garantera riksdagens minoritet insyn i och ett visst inflytande över sådana frågor där beslutsbefogenheterna har överlämnats till

gemenskapernas organ. Samtidigt bör författningsregleringen göras sådan att en levande utveckling i praxis blir möjlig.

5.5.6 Närmare om regeringens skyldigheter

Samarbetet inom EU rör både stort och smått, viktigt och mindre viktigt, och både sådant som det i dag är förbehållet riksdagen att besluta om och sådant som regeringen eller förvaltningsmyndigheterna kan bestämma. Ofta föregås gemenskapernas beslut av långvariga och omfattande förberedelser med betydande insyn. Ibland är de föremål för känsliga förhandlingar vid vilka det kan vara en klar nackdel för en medlemsstats intressen att dess förhandlingspositioner debatteras offentligt. För en god demokratisk förankring av Sveriges agerande inom EU är det ytterst angeläget att riksdagen verkligen ges goda möjligheter att påverka detta. Samtidigt bör det ske i former som inte skadar eller hotar att skada Sveriges förhandlingsintressen.

Som vi tidigare nämnt ankommer det inte på oss eller på regeringen att ta ställning till i vilka former riksdagen skall arbeta. Vi har emellertid som en arbetshypotes utgått från att förslagen i betänkandet EG och våra grundlagar (SOU 1993:14) i detta avseende skall genomföras. De förslagen bygger på tanken att regeringens *information* så långt som möjligt skall lämnas vid öppna riksdagssammanträden men att det också skall inrättas en särskild nämnd för *samråd* mellan riksdag och regering inför förhandlingar i rådet. I fråga om den närmare omfattningen av regeringens skyldigheter gentemot riksdagen har vi också funnit det ändamålsenligt att skilja mellan ett mera formellt samrådsförfarande, som bör vara inriktat på beslutsfattandet i Europeiska unionens råd, och en allmän informationsskyldighet som bör vara bred och allomfattande.

Samrådsförfarandet

Principen om folkstyret slås fast med den inledande satsen i regeringsformens portalparagraf att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. De grundläggande principerna i vårt statsskick måste värnas även vid ett svenskt medlemskap i EU. Det gäller med andra ord att genom riksdagen behålla en förankring hos folket även på de områden där Sverige utövar beslutanderätten gemensamt med andra medlemsländer i Europeiska unionens råd. Detta bör ske genom att riksdagen får möjlighet att aktivt påverka i den process som leder fram till de avgörande besluten i rådet.

Av vårt parlamentariska styrelseskick följer f.ö. att det bör ligga i också regeringens intresse att riksdagen blir involverad i beslutspro-

cessen i rådet. Regeringen kan nämligen behöva någon form av förankring i riksdagen inför kommande ställningstaganden i rådet. På så sätt minskar risken för att regeringen i efterhand stöter på motstånd hos riksdagen t.ex. när det gäller att genomföra rådets beslut här i landet.

Regeringen bör alltså vara skyldig att i viss omfattning, som vi strax återkommer till, samråda med riksdagen inför beslut i rådet. Vi har förutsatt att detta samråd skall äga rum med det särskilda organ som föreslagits inrättat och inte vid öppna riksdagssammanträden. På det sättet blir det möjligt att, när så behövs, hantera de svenska förhandlingsmandaten med den diskretion som kan vara nödvändig för att på bästa sätt tillgodose Sveriges förhandlingsintressen.

Härtill kommer att rådsmöten äger rum i princip varje vecka utom under sommarferierna som för EG:s del infaller i augusti månad. Också för att samrådsförfarandet skall kunna fungera även under tider då riksdagen inte är samlad och även med tanke på den tidspress under vilken dessa frågor ofta måste hanteras är det enligt vår mening lämpligt att riksdagen skapar möjligheter härför genom att inrätta ett särskilt organ för detta samrådsförfarande.

I fråga om det formella samrådet mellan regering och riksdag inför diskussioner och beslut i rådet finns det skäl att överväga om detta skall omfatta alla frågor eller om området för samrådsskyldigheten bör avgränsas på något sätt. Allmänt sett vore det angeläget att riksdagen finge goda möjligheter att påverka förhandlingsupplägget i mera betydelsefulla frågor, medan detaljer och teknikaliteter med fördel kunde hanteras av regeringen på egen hand.

I denna fråga kan det finnas anledning att erinra om regeringsformens bestämmelser om kompetensfördelningen mellan regering och riksdag i fråga om inhemsk normgivning.

Erik Holmberg och Nils Stjernquist konstaterar, beträffande de principer som ligger till grund för nu gällande regler i regeringsformen, att bestämmelserna om funktionsfördelningen mellan regering och riksdag inte har samma betydelse i en parlamentariskt styrd stat som i en stat med en fristående verkställande makt. Regeringsformens bestämmelser i ämnet har därför inte primärt till uppgift att skapa balans mellan den lagstiftande och verkställande makten eftersom makten i princip alltid kan utövas av riksdagen som företrädare för medborgarna. Bestämmelserna syftar i stället till att fördela funktionerna mellan de båda högsta statsorganen på ett sätt som uppfyller i huvudsak vissa praktiska krav. Från en sådan utgångspunkt härleder Holmberg och Stjernquist sådana principer som att föreskrifter skall kunna beslutas och utfärdas så snabbt att de får avsedda effekter, att

riksdagen inte bör överhopas med arbetsuppgifter, att viktiga frågor bör behandlas i riksdagen eftersom denna kan uttrycka flera meningar och värderingar än regeringen, att viktiga föreskrifter bör beredas på ett sådant sätt att tillfälle ges till en allmän och offentlig debatt så att behovet av föreskrifterna och dess innehåll kan belysas på ett mångsidigt sätt, att den politiska oppositionen bör vara mångsidigt orienterad för att vid en omkastning av majoritetsförhållandena kunna överta regeringsansvaret på ett smidigt sätt och att riksdagen inte bör avhända sig makten över den centrala lagstiftningen eftersom denna då skulle riskera att minska i betydelse (se Holmberg/Stjernquist, Vår författning, 8:e uppl. s. 147).

Till följd av sådana överväganden har riksdagen förbehållits alla avgöranden som anses viktiga för samhällsskicket, för medborgarnas säkerhet till liv och hälsa eller egendom, för deras personliga säkerhet, för ekonomiskt framåtskridande m.m. Regeringens befogenheter att utfärda normer har begränsats till att avse föreskrifter som anses ha mindre betydelse på de ovan angivna områdena samt till att utfärda föreskrifter i sådana fall där kravet på snabbhet är av särskild betydelse.

Beträffande normgivning återfinns regeringsformens bestämmelser om kompetensfördelningen mellan regering och riksdag i 8 kap. RF. Enligt dessa bestämmelser är det riksdagen som beslutar föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (2 §), föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (3 §) samt föreskrifter om kommunernas kompetens, åligganden och organisation (5 §).

Allt som ligger utanför riksdagens kompetens eller det s.k. lagområdet och som inte heller skall beslutas av riksdagen på grund av någon särskild grundlagsbestämmelse ligger under regeringens kompetens. Detta är den s.k. restkompetensen (13 §). Härutöver kan emellertid riksdagen i lag bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt på en rad särskilt angivna områden.

Det finns emellertid två viktiga inskränkningar i regeringens kompetens av mer allmän innebörd. I fråga om förordningar som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigande i lag gäller således att riksdagen alltid har möjlighet att föreskriva att förordningen skall underställas riksdagen för prövning (12 §), låt vara att den möjligheten sällan har utnyttjats. Generellt gäller dessutom att behörighet för regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne inte

hindrar riksdagen att genom lag meddela föreskrifter i samma ämne (14 §).

När det gäller att i en lagregel ange omfattningen av regeringens skyldighet att samråda med riksdagen inför kommande beslut i Europeiska unionens råd skulle ett naturligt och logiskt alternativ mot den nu angivna bakgrunden kunna vara att knyta an till den kompetensfördelning mellan regering och riksdag som enligt regeringsformen nu gäller i fråga om normgivning. I sådana frågor som faller inom det område där beslutsbefogenheter har överlåtits från riksdagen till gemenskaperna skulle regeringen då vara skyldig att samråda med riksdagen. Riksdagen skulle därigenom få en kontroll och tillförsäkras ett inflytande över hur dessa frågor hanteras i det gemenskapsrättsliga samarbetet. I frågor som hör till restkompetensen skulle samråd inte vara nödvändigt.

En nackdel med en sådan ordning skulle kunna vara att det efter en tid kan bli svårt att upprätthålla gränserna för kompetensfördelningen mellan regering och riksdag på områden där beslutsbefogenheterna har överlåtits till gemenskaperna och där alltså gränsdragningen inte längre har kvar sin ursprungliga betydelse. Ett annat problem är hur man skall förfara beträffande sådana frågor som normalt skulle bli föremål för delegation från riksdagen till regeringen. Härtill kommer att gränsen mellan riksdagens och regeringens kompetens enligt regeringsformen inte alltid är helt enkel att fastställa. Den olägenheten är inte obetydlig. Det är angeläget att undvika meningsskiljaktigheter i sådana formfrågor och att i stället koncentrera diskussionerna på sakfrågorna.

Ett annat alternativ, utan den senast angivna olägenheten, skulle vara att låta samrådsskyldigheten avse alla sådana rådsbeslut som blir direkt tillämpliga här i landet eller som senare kräver riksdagens medverkan för att kunna genomföras.

En sådan ordning är givetvis tilltalande också av andra skäl, främst därför att riksdagen därigenom får ett relativt omfattande inflytande på det gemenskapsrättsliga området. Det är också den avgränsning som valdes i den danska tillträdeslagen, låt vara att där talas inte om samråd utan om underrättelse och att man i Danmark genom utveckling i praxis fått en helt annan modell (se avsnitt 2.2.1). En nackdel med en så långt gående skyldighet att samråda är även att riksdagen då kommer att belastas med en rad frågor av förhållandevis ringa betydelse. Därmed finns det också en risk för att de stora och viktiga frågorna försvinner i mängden. Det är dock i och för sig vår övertygelse att riksdagen skulle kunna bemästra sådana problem.

Enligt vår mening bör man emellertid söka sig fram på en annan väg som i bästa fall dels på ett naturligt och ändamålsenligt sätt kon-

centrerar samrådet på de viktigare frågorna, dels låter samrådets omfattning bli ett resultat av en levande dialog mellan regering och riksdag.

Vid vårt slutliga ställningstagande till hur den formella skyldigheten för regeringen att samråda med riksdagen bör bestämmas har vi därför stannat för en lösning som nära anknyter till den praxis som har utbildats i Danmark för hanteringen av dessa frågor och som vi har redogjort för i avsnitt 2.2.1. Detta innebär att regeringen skall *underrätta* det organ riksdagen utsett för ändamålet om alla frågor som skall behandlas i ministerrådet. Det kan lämpligen ske genom att regeringen löpande tillställer det särskilda riksdagsorganet rådets dagordningar. Därutöver skall regeringen *rådgöra* med nyss nämnda organ i riksdagen om hur förhandlingarna i ministerrådet skall läggas upp inför beslut i betydelsefulla frågor. Regeringen skall vara skyldig att ta initiativet till ett sådant samråd i frågor som den finner vara betydelsefulla. Men riksdagens organ skall därutöver ha rätt att påkalla samråd i vilken annan fråga på rådets dagordning som riksdagsorganet anser vara så betydelsefull att samråd bör äga rum.

Vad härefter gäller den *lagtekniska utformningen* av regeringens skyldigheter i dessa avseenden kunde naturligtvis skäl anföras för att den skulle göras så precis som möjligt så att det direkt av bestämmelsen framgick i vilka frågor samråd skall ske. Det kunde främja en enkel hantering och en god förutsägbarhet. Vi har emellertid funnit att det möter stora svårigheter att i en författningstext exakt fånga de syften bestämmelsen skall fylla och tydligt ange vilka frågor som är så viktiga att regeringen skall söka samråd och förankring i det särskilda riksdagsorganet. Det finns t.ex. inget säkert samband mellan å ena sidan arten av ett rådsbeslut - direktiv, förordning e.d. - å ena sidan och sakfrågans betydelse å den andra. I arbetet med att finna en praktiskt väl fungerande avgränsning bör man visserligen enligt vår mening kunna finna en viss vägledning i de regler som gäller för kompetensfördelningen mellan regering och riksdag och för vilken vi har redogjort ovan. Men en sådan avgränsning är inte tillräckligt adekvat för att tas in i själva anslutningslagen.

Vad man främst skulle vilja uppnå med en precis formulering vore att undvika tolkningssvårigheter. Sådana kan emellertid undgås på andra sätt. Det står således enligt vår mening klart att riksdagsorganet, trots regeringens skyldighet att ta initiativ, skall ha rätt att kräva samråd också i de frågor där regeringen inte tagit något sådant initiativ. Riksdagsorganet får härigenom ett slags tolkningsföreträde beträffande vad som är en betydelsefull fråga. Det är en rimlig ordning. Med en sådan lösning undviks dessutom tolkningstvister.

Vi har mot den här bakgrunden valt att inte försöka i anslutningslagen ange exakt hur avgränsningen såvitt avser samrådsskyldigheten skall göras. Detta får i stället ske genom en fortlöpande dialog mellan regeringen och riksdagsorganet. I denna dialog skall det för ändamålet inrättade riksdagsorganet alltid kunna få sista ordet beträffande vad som skall vara föremål för samråd. Det skall vara oförhindrat att begära att sådant samråd äger rum i vilken fråga som helst. En sådan lösning är bäst förenlig med statsskickets grunder. Således måste det t.ex. ytterst ankomma på riksdagens särskilda organ att avgöra vad som är "betydelsefullt" enligt den föreslagna bestämmelsen. Under sådana förhållanden har en mera vag reglering, som tillåter en levande utveckling i praxis, få olägenheter men i stället klara fördelar.

Med den ordning vi föreslår ges partierna i riksdagen en god inblick i alla frågor som skall behandlas i rådet samtidigt som partierna får vara med och bestämma hur förhandlingarna i viktiga frågor skall läggas upp. Det ligger som vi redan har framhållit från demokratiska utgångspunkter ett särskilt värde i att folkets företrädare får möjlighet att uttrycka sin åsikt i alla frågor som leder till betydelsefulla och bindande beslut för Sveriges del.

Den reglering vi föreslår kan komma att medföra att riksdagen påkallar samråd i fråga om förslag till regler som enligt den nuvarande arbetsfördelningen regeringen kan besluta om. Vi ser inte det som någon avgörande nackdel. Dels kan riksdagen redan i dag ta till sig regeringens normgivningsmakt. Dels blir riksdagens slutliga beslutanderätt mindre vid ett svenskt medlemskap i EU än den är i dag. Att riksdagen i en framtid då i stället får inflytande över flera frågor kan t.o.m. vara en fördel. Dels bör man kunna utgå från att riksdagen kommer att vara återhållsam med att befatta sig med mindre viktiga frågor och med detaljer.

De nackdelar som kan vara förknippade med en samrådsskyldighet som kan komma att omfatta så många frågor - främst då arbetsanhopningen i riksdagen och risken för en viss tröghet i de svenska förhandlingsförberedelserna - bör heller inte överdrivas. Det organ riksdagen inrättar för ändamålet får själv upprätthålla den disciplin det finner motiverad.

Allmän information

Utöver det underrättelse- och samrådsförfarande som bör komma till stånd mellan regering och riksdag i enlighet med vad vi har föreslagit ovan bör regeringen åläggas en skyldighet att lämna allmän information till riksdagen om samarbetet inom Europeiska unionen. Denna information bör på det sätt Grundlagsutredningen inför EG har

föreslagit, i motsats till samrådet, kunna ges vid öppna riksdagssammanträden.

Vi anser således att det i anslutningslagen bör föreskrivas en skyldighet för regeringen att fortlöpande lämna information till riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i unionen. Denna information bör givetvis dock endast avse sådana frågor som är av intresse för vårt land. En sådan informationsskyldighet blir särskilt viktig beträffande frågor som rör samarbetet på det utrikespolitiska och säkerhetspolitiska området, låt vara att Utrikesnämnden här redan enligt gällande regler spelar en betydelsefull roll. Det är enligt vår mening också viktigt att denna information lämnas på ett så tidigt stadium som möjligt så att riksdagen får tillfälle att noga följa utvecklingen inom Europeiska unionen.

För att riksdagen skall få en möjlighet att kontrollera att regeringen har fullgjort sina skyldigheter i nu angivna hänseenden förelår vi också att regeringen skall en gång om året lämna en skriftlig redogörelse till riksdagen över utvecklingen inom Europeiska unionen tillsammans med en förteckning över alla de rättsakter som rådet har beslutat.

En särskild fråga är om en sådan författningsbestämmelse också bör ange de närmare *formerna* för samråds- och informationsförfarandet. T.ex. kan diskuteras om det skall fordras att en majoritet av ledamöterna i det särskilda organet påkallar samråd i en viss fråga för att sådant skall ske eller om en kvalificerad minoritet skall kunna få detta till stånd. En annan fråga är om och i så fall i vilken form överläggningarna skall dokumenteras.

Vi har funnit oss inte böra gå in på dessa frågor. De är av den karaktären att riksdagen själv bör utarbeta eventuella regler om dem. Man bör kunna utgå från att samspelet mellan regering och riksdag i dessa frågor kommer att utvecklas på ett tillfredsställande sätt utan någon närmare reglering i anslutningslagen. I den mån särskilda regler kan befinnas nödvändiga för riksdagens vidkommande får detta övervägas i annat sammanhang och då kanske närmast av den sittande Riksdagsutredningen.

5.5.7 Information inför möten med Europeiska rådet

Europeiska rådet består av medlemsstaternas stats- eller regeringschefer och sammanträder som regel en gång per halvår. Vid dessa möten fattas främst beslut i övergripande politiska frågor. Dessa beslut får senare, om det behövs, omsättas till sekundärrätt på vanligt sätt genom beslut i Europeiska unionens råd.

Beslutsfattandet i Europeiska rådet skiljer sig således från beslutsfattandet i Europeiska unionens råd. De beslut som fattas av Europeiska rådet blir inte direkt tillämpbar rätt i medlemsstaterna som t.ex. en av Europeiska unionens råd beslutad förordning. Samarbetet i Europeiska rådet kan närmast beskrivas som mellanstatligt, medan beslutsfattandet i Europeiska unionens råd har överstatlig karaktär och tar sikte på till gemenskapen överlåten beslutanderätt.

Ett av våra huvudargument för att riksdagen skall ges ett inflytande över beslutsprocessen i Europeiska unionens råd har varit att ett medlemskap i EU betyder att beslutsbefogenheter överlåts från riksdagen till rådet. Dessa skäl gör sig inte på samma sätt gällande när det gäller beslutsfattandet i Europeiska rådet eftersom några formellt bindande beslut inte fattas där. I den mån det rör sig om traditionell utrikespolitik är det också i första hand regeringens kompetensområde som berörs.

Inte desto mindre, och främst med tanke på de politiska bindningar som uppstår i detta råd, anser vi det naturligt att riksdagen skall ges information också om den ståndpunkt Sverige skall inta i de frågor som skall avhandlas på kommande möten i Europeiska rådet. Det kan gå till på samma sätt som vi har föreslagit beträffande frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd, dvs. normalt i det organ vi förutsatt att riksdagen skall inrätta för sitt samråd med regeringen. Riksdagen kan emellertid finna att det hellre bör ske i någon annan ordning. Vi nöjer oss därför med att slå fast att information skall lämnas.

De frågor som behandlas i Europeiska rådet har ofta utrikes- och säkerhetspolitiska inslag. Vi vill därför erinra om att det redan finns ett organ för information och samråd mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området, nämligen Utrikesnämnden. Vårt förslag är inte avsett att rubba den roll som detta organ spelar.

5.5.8 Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär våra förslag i dessa delar att riksdagen tillförsäkras ett brett och reellt inflytande över de frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd. Regeringen skall således *underrätta* ett av riksdagen utsett organ om alla frågor som skall tas upp till behandling i rådet. Vidare skall regeringen *rådgöra* med detta organ hur förhandlingarna i rådet skall läggas upp inför beslut i betydelsefulla frågor. Regeringen, som har den bästa insynen i de frågor som är aktuella, skall vara skyldig att ta initiativ till ett sådant samråd i de frågor den finner vara betydelsefulla. Men det särskilda

riksdagsorganet skall därutöver kunna påkalla samråd i andra frågor som detta för sin del finner viktiga. Riksdagen skall härutöver fortlöpande erhålla en allmän *information* om allt som sker inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen som kan vara av intresse för Sverige. Slutligen skall regeringen årligen lämna en skriftlig *redogörelse* till riksdagen över utvecklingen inom Europeiska unionen med en förteckning över de rättsakter som har beslutats av Europeiska unionens råd. Sammantaget innebär detta att riksdagen är garanterad ett betydande inflytande över hur regeringen företräder Sverige inom EU och dessutom en i princip heltäckande information om utvecklingen inom gemenskapen.

5.6 Samråd med riksbanken

Riksbanksfullmäktige har i ett yttrande 1994-01-14 till Justitiedepartementet över betänkandet Statsförvaltningen och EG (SOU 1993:80) aktualiserat frågan om i vilka former samråd i EG-arbetet bör ske mellan regeringen och Riksbanken. Enligt Riksbanken bör detta författningsregleras och hör en regel om samrådsskyldighet mera naturligt hemma i anslutningslagen än i riksbankslagen. Riksbanksfullmäktige föreslår därför att det i anslutningslagen skall införas en skyldighet för regeringen att vid beredningen av frågor som behandlas inom ramen för samarbetet inom EG samråda med Riksbanken i frågor av större vikt som berör såväl regeringens som Riksbankens verksamhetsområden. Vi har fått kännedom om innehållet i detta yttrande i ett sent skede av utredningsarbetet.

Vi har enligt våra direktiv till uppgift att överväga frågan om omfattningen av samrådet mellan regeringen och riksdagen och i vad mån detta samråd bör författningsregleras. Vår uppgift är däremot inte att generellt pröva frågor om samråd i frågor som skall behandlas inom ramen för samarbetet inom EU mellan regeringen och andra myndigheter. Vi vill emellertid mycket kortfattat redovisa några synpunkter i den fråga som Riksbanken har väckt.

Riksbanken är en myndighet under riksdagen. Vi har i detta betänkande lagt fram förslag i fråga om samrådet mellan regeringen och riksdagen. En möjlighet kunde vara att det organ som vi har förutsatt att riksdagen inrättar för detta samråd till sig knyter personer som företräder Riksbankens intressen i frågor som berör Riksbankens verksamhet. På så sätt skulle skapas ett samarbete mellan riksdagen och dess egen myndighet.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att reglera en samrådsskyldighet mellan regeringen och Riksbanken i riksbankslagen, för det fall att

en särskild regel härom anses erforderlig.

Slutligen vill vi framhålla att regeringen vid beredningen av frågor som skall behandlas inom ramen för samarbetet i EU fortlöpande kommer att behöva samråda med en rad myndigheter och organisationer för att få ett fullgott underlag för sina ställningstaganden. Det är vår uppfattning att detta kommer att kunna fungera väl utan någon särskild författningsreglering. Detta gäller även i fråga om samrådet med Riksbanken.

Vi föreslår mot den här bakgrunden att någon bestämmelse härom inte tas in i anslutningslagen.

5.7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringen har uttalat att ambitionen är att medlemskapsförhandlingarna skall vara avslutade under mars månad innevarande år så att Sverige kan inträda som medlem i EU den 1 januari 1995. Vi utgår således i vårt förslag från att anslutningslagen skall träda i kraft den 1 januari 1995. Vi är emellertid medvetna om att bl.a. ratifikationsprocesserna i ett stort antal länder kan göra att tidpunkten för ikraftträdande kan behöva hållas öppen. För det fall detta visar sig lämpligt, kan det tas upp i ett senare sammanhang.

EES-avtalet och den i anslutning därtill beslutade EES-lagen kan ge upphov till rättigheter och skyldigheter för enskilda i förhållande till andra enskilda eller det allmänna. Förekomsten av sådana rättigheter och skyldigheter behöver emellertid inte med nödvändighet ha aktualiserats före Sveriges anslutning till EU för att de skall bli bestående. Sådana rättigheter och skyldigheter kan heller inte påtalas eller skyddas med stöd av den EG-rätt som senare blir gällande här. Det föreligger därför ett behov av en övergångsbestämmelse till EES-lagen, som vi alltså föreslår skall upphävas, av innebörd att den upphävda lagen skall fortsätta att tillämpas på rättsförhållanden som uppkommit under den tid då lagen gällde.

6 Strukturen på en svensk anslutningslag

I Sverige, liksom t.ex. i de övriga nordiska länderna, tillämpas den principen att det fordras särskilda internrättsliga föreskrifter för att bestämmelserna i en internationell överenskommelse skall kunna tillämpas internt. Sverige tillhör därmed den krets av stater som brukar betecknas som dualistiska, till skillnad från monistiska stater i vilka ett internationellt konventionsåtagande omedelbart och utan mellankommande nationell rättsbildning utgör en del av den interna rätten.

Det traditionellt dualistiska synsättet innebär bl.a. att internationell rätt är artskild från nationell rätt - det är inte fråga om två delar av samma rättssystem utan om två skilda system. Vi vill inte hävda att vi nu måste överge detta synsätt. Men otvivelaktigt kommer en svensk anslutning till EU att ställa krav på ett visst nytänkande i detta hänseende. EG-rätten kommer - på grund av dess speciella karaktär och de principer som den inrymmer - med nödvändighet att integreras med den nationella svenska rätten på ett annat sätt än vad som tidigare har varit fallet till följd av internationella överenskommelser. Det är således inte bara de materiella reglerna som måste införlivas med den nationella svenska rätten. Även sådana principer som EG-rättens direkta tillämplighet, direkta effekt och företräde framför nationell rätt måste accepteras av det svenska rättssystemet. Många av dessa principer har fått sitt innehåll genom den rättspraxis som EG-domstolen har utvecklat. Även denna praxis utgör en rättskälla inom EG-rätten som måste få genomslag i vårt land.

Med ett synnerligen minimalistiskt synsätt skulle man kunna hävda att vårt uppdrag skulle kunna lösas genom en enda bestämmelse varigenom skulle föreskrivas att anslutningsfördraget mellan Sverige och EU:s hittillsvarande medlemsstater skall gälla här i landet. Av anslutningsfördraget följer nämligen bl.a. att vi tar över de grundläggande fördragen och den redan beslutade sekundärrätten. Genom att vi tillträder de grundläggande fördragen överlåts beslutanderätt till EG:s organ samt införs i Sverige principerna om EG-rätten ställning m.m. Riksdagens roll i beslutsprocessen kunde utformas i praxis utan

särskilt stöd i lag.

Enligt vår mening bör emellertid en sådan minimalistisk och strikt juridisk lösning inte väljas. I stället bör direkt i den svenska anslutningslagen anges de viktigaste konstitutionella och rättsliga effekter som följer av en anslutning till EU. Skälen för en sådan lösning har utvecklats i föregående kapitel.

Det som skiljer samarbetet inom EU från annat internationellt samarbete är främst det förhållandet att medlemsstaterna överlåter en del av sin beslutanderätt till de gemensamma organen. Detta är också den egentliga konstitutionella effekten av ett medlemskap. Vi har därför funnit att överlåtelsen av beslutsbefogenheter till EG bör komma till uttryck i en särskild författningsbestämmelse, även om det kan hävdas att detta följer direkt av de grundläggande fördragen.

Vi anser vidare att man för tydlighets skull genom en särskild bestämmelse i anslutningslagen bör inkorporera alla de grundläggande fördragen. Därigenom markeras på ett tydligt sätt att dessa utgör en del av den svenska nationella rätten.

Den sekundärrätt som har beslutats av EG:s institutioner fram till tidpunkten för en svensk anslutning måste införlivas med svensk rätt. Vi har av i huvudsak samma skäl som beträffande de grundläggande fördragen funnit att det bör tas in en särskild bestämmelse i anslutningslagen om det.

Vi föreslår också en särskild bestämmelse om det samråds- och informationsförfarande som bör komma till stånd mellan regering och riksdag i hithörande frågor.

I övrigt har vi inte funnit några frågor som kräver en reglering i denna lag.

Vi lägger således fram ett förslag till en anslutningslag som innehåller endast sex paragrafer. Av dessa är den första en ingress som anger lagens tillämpningsområde. Den femte paragrafen innehåller endast en uppräkning av de grundläggande fördragen. Den rent materiella regleringen omfattar således endast fyra paragrafer.

7 Specialmotivering

Förslaget till lag om Sveriges anslutning till Europeiska unionen

1 §

Villkoren för Sveriges anslutning till Europeiska unionen läggs fast i ett fördrag som upprättas mellan de nuvarande medlemsstaterna och Sverige jämte övriga ansökande stater. Denna lag innehåller sådana övergripande bestämmelser som har bedömts vara lämpliga för att kunna tillämpa anslutningsfördraget och uppfylla de förpliktelser som följer av detta.

2 §

Som har framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2) kommer Sverige genom att ratificera anslutningsfördraget att åta sig att överlåta beslutanderätt till EG:s organ i den omfattning som följer av de grundläggande fördragen. En följd härav är att vi i Sverige inte längre äger utöva dessa beslutsbefogenheter på egen hand. I våra åtaganden enligt de grundläggande fördragen kommer också att ingå att dessa gemensamt fattade beslut skall gälla här i landet på samma sätt som i övriga medlemsstater enligt de principer som följer av EG-rätten. Genom denna bestämmelse i anslutningslagen sker den faktiska överlåtelsen av dessa beslutsbefogenheter till EG:s organ. Vi uttrycker det så att Europeiska gemenskapernas organ får fatta beslut med verkan här i landet i den omfattning som följer av de grundläggande fördragen. Bestämmelsen tar sikte på beslutskompetens som fram till anslutningen utövas inte bara av riksdag och regering utan även av andra svenska myndigheter i den mån de nu har behörighet härtill. I bestämmelsen begagnas uttrycket Europeiska gemenskapernas organ. Därigenom uppnås att den överlåtna beslutskompetensen skall utövas i den ordning som fördragen föreskriver.

3 §

De grundläggande fördragen innehåller inte några bestämmelser om hur medlemsstaterna skall gå till väga för att fördragsbestämmelserna skall kunna tillämpas nationellt. Det måste ankomma på ett nytt med-

lemsland att överta de grundläggande fördragen till sin egen rättsordning i enlighet med egna konstitutionella förutsättningar. Många bestämmelser i de grundläggande fördragen riktar sig enligt sin ordalydelse enbart till medlemsländerna och skulle av den anledningen inte behöva införlivas över huvud taget med svensk rätt. Ett stort antal fördragsbestämmelser utgör emellertid direkt tillämpbar rätt i medlemsstaterna. En svensk anslutning till EU innebär därför att dessa fördragsbestämmelser skall kunna tillämpas av svenska domstolar och andra rättstillämpande myndigheter. Med tanke på vårt dualistiska synsätt krävs inhemsk lagstiftning för att en sådan tillämpning skall vara möjlig. För svenskt vidkommande skulle det emellertid i och för sig vara tillräckligt att endast införliva med svensk rätt sådana fördragsbestämmelser som ansetts vara direkt tillämpbara. EG-rätten befinner sig emellertid fortlöpande genom EG-domstolens verksamhet i utveckling och det är sannolikt att ytterligare fördragsbestämmelser kommer att anses ha sådan effekt. Det är därför mycket vanskligt att selektivt välja ut vilka fördragsbestämmelser som bör införlivas med svensk rätt. De grundläggande fördragen inkorporeras således genom denna bestämmelse i sin helhet i svensk rätt varefter bestämmelserna i fördragen utgör en del av vår nationella rätt. I övrigt hänvisas till vad som anförts i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.1.1.

4 §

På samma sätt som beträffande de grundläggande fördragen, dvs. EG:s primärrätt, gäller att Sverige enligt anslutningsfördraget tar över också de rättsakter som har beslutats av EG:s organ med stöd av de grundläggande fördragen fram till tidpunkten för anslutningen. Många av dessa rättsakter är direkt tillämpbara och har direkt effekt. Beträffande andra typer av rättsakter gäller att de saknar bindande verkan men att de ändå kan ha betydelse för den rätta tolkningen av EG-rätten. Av skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.1.2) har vi kommit till den slutsatsen att vi lämpligen bör inkorporera samtliga de rättsakter som har beslutats fram till tidpunkten för Sveriges anslutning till EU. Dessa rättsakter kommer därefter att vara en del av den svenska nationella rätten. Det skall framhållas att dessa rättsakter skall tolkas och tillämpas här i landet på det sätt som följer av EG-rätten i sig själv. En följd av det är att direktiv inte utan vidare blir gällande svensk rätt enligt sin ordalydelse. Rättsakterna får således på detta sätt helt enkelt samma giltighet i Sverige som i alla andra medlemsstater.

5 §
Bestämmelsen innehåller endast en uppräkning av de grundläggande fördragen.

6 §
I denna bestämmelse regleras regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i frågor som rör samarbetet inom EU. Vårt förslag innefattar dels ett underrättelse- och samrådsförfarande som skall vara inriktat på beslutsfattandet i Europeiska unionens råd, dels en allmän skyldighet för regeringen att fortlöpande hålla riksdagen informerad om samarbetet inom EU. Frågan har behandlats i avsnitt 5.5.

I *första* stycket regleras det formella underrättelse- och samrådsförfarandet. Som vi har anfört i den allmänna motiveringen måste de grundläggande principer som bär upp vårt statsskick medföra att riksdagen får möjlighet att aktivt delta i den process som leder fram till beslutsfattandet i rådet.

I rådet behandlas frågor som spänner över hela samarbetsområdet. Där fattas viktiga beslut av stor betydelse för innevånarna i medlemsstaterna. Där behandlas emellertid också en rad frågor som för den stora allmänheten helt klart ter sig som mindre betydelsefulla. Där kan också tas upp frågor och fattas beslut som över huvud taget saknar intresse för vårt land.

Vi har valt att avgränsa området för samrådsförfarandet på så sätt att vi inledningsvis anger att regeringen skall *underrätta* ett av riksdagen särskilt utsett organ om alla frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd. Vidare skall regeringen *rådgöra* med detta riksdagsorgan om hur förhandlingarna i ministerrådet skall föras inför beslut i betydelsefulla frågor.

Här slås således inledningsvis fast att regeringen skall underrätta riksdagen om alla frågor som skall behandlas i Europeiska unionens råd. I vilken form denna underrättelse skall ske har det inte ankommit på oss att ta ställning till. Vi har dock utgått från att riksdagen inrättar ett särskilt organ för det samråd som enligt bestämmelsen skall äga rum mellan regering och riksdag. Utan ett sådant organ skulle det förmodligen av skäl som har redovisats i den allmänna motiveringen möta praktiska svårigheter att få till stånd ett fungerande samarbete mellan regering och riksdag.

Det får bli en fråga för regering och riksdag att genom en fortlöpande dialog utveckla den lämpligaste ordningen för att hantera dessa frågor. Vi vill dock nämna att man i Danmark gör på det sättet att regeringen helt enkelt sänder över den dagordning som upprättats

inför kommande rådsmöte till Folketingets organ för dessa frågor, Markedsudvalget. Därefter infinner sig den minister som skall företräda Danmark vid rådsmötet vid Markedsudvalgets sammanträde för en genomgång och diskussion kring de aktuella frågorna. Enligt vår bedömning skulle ett motsvarande system fungera väl även här.

I fortsättningen sägs att regeringen skall rådgöra med det särskilda organ som riksdagen inrättar härför hur förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut i sådana frågor som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som riksdagsorganet bestämmer. Avsikten härmed är att regeringen, som kan antas vara bäst informerad om frågornas karaktär, skall vara skyldig att på eget initiativ söka samråd i betydelsefulla frågor. Men riksdagsorganet skall ha rätt att dessutom påkalla samråd i andra frågor. På så sätt ges riksdagsorganet en stark ställning - starkare än om det skulle ankomma på det att helt på egen hand avgöra i vilka frågor samråd skall äga rum.

För regeringens del innebär förslaget också en möjlighet att förankra den ståndpunkt regeringen ämnar inta vid förhandlingarna i rådet och att regeringen skall kunna försäkra sig om riksdagens accept av förhandlingsståndpunkten. Hur detta i detalj skall gå till har vi inte ansett oss skola ta ställning till. Även på den punkten bör regering och riksdag kunna utveckla lämpliga former för att få till stånd en fungerande ordning. Inte heller har vi funnit anledning att uttala oss om de konstitutionella effekterna av eventuell oenighet mellan regering och riksdag i denna typ av frågor. Vanliga parlamentariska spelregler gäller självfallet också på detta område.

Det är således viktigt att göra klart att det formellt är regeringen som företräder Sverige vid ministerrådets möten. Även om regeringen har skaffat sig en accept från det riksdagsorgan som har inrättats för detta samrådsförfarande, agerar regeringen med fullt politiskt ansvar vid rådets möten. Riksdagsorganets uttalanden kan självfallet inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse. Riksdagen kan därför alltid komma att utkräva politiskt ansvar av regeringen för hur en sådan fråga har hanterats, även om förhandlingsupplägget inte mött gensaga från en majoritet i det särskilda organet.

Regeringen är alltså skyldig att ta initiativ till samråd i frågor den bedömer vara betydelsefulla. Hur gränsen skall dras är knappast möjligt att ange i själva lagtexten. Den kompetensfördelning som nu gäller i fråga om normgivning mellan regering och riksdag i de frågor det här kan bli tal om bör emellertid kunna tjäna som en lämplig utgångspunkt för vad som skall anses vara en betydelsefull fråga. I sådana frågor som det nu ankommer på riksdagen att besluta om men

där beslutsbefogenheterna genom medlemskapet överlåts till EG:s organ bör riksdagen således få tillfälle att säga sin mening om hur förhandlingarna skall läggas upp och hur Sveriges ståndpunkt vid beslutsfattandet skall se ut. Regeringen kan självfallet bedöma även andra frågor vara betydelsefulla. Regeringen kan också tänkas finna att en sådan fråga någon gång inte är betydelsefull. Regeringen får således bedöma detta med hjälp av sitt omdöme.

En tänkbar olägenhet med bestämmelsen vore att den är vag. I och med att det i bestämmelsen slås fast att det är riksdagsorganet som i sista hand bestämmer i vilka frågor samråd skall äga rum anser vi dock denna nackdel vara övervunnen. Riksdagens för ändamålet utsedda organ skall således alltid ha möjlighet att påfordra samråd i vilken fråga som helst. En sådan ordning ligger helt i linje med grundläggande konstitutionella principer.

I det *andra* stycket slås fast att regeringen dessutom fortlöpande skall lämna information till riksdagen om vad som sker inom ramen för samarbetet i EU. En självklar begränsning i denna skyldighet ligger i att information inte behöver lämnas i annat fall än då frågan berör vårt land. På vilket sätt och i vilken form denna information skall lämnas blir i första hand en fråga för riksdagen att ta ställning till. Vi är emellertid av den uppfattningen att den allmänna information som det här är fråga om så långt som möjligt bör lämnas vid öppna sammanträden med riksdagen.

Slutligen föreskrivs att regeringen varje år skall lämna en redogörelse till riksdagen för utvecklingen av samarbetet inom EU. Denna redogörelse bör lämpligen innehålla även en förteckning över samtliga rättsakter som har beslutats under året. Avsikten med en sådan ordning är främst dels att ge riksdagen en sammanhållen bild av samarbetet inom EU, dels att riksdagen skall få en möjlighet att i efterhand kontrollera att regeringen har fullgjort sina skyldigheter i enlighet med denna bestämmelse. En sådan redogörelse till riksdagen kan också fylla ett mer allmänt informationsbehov.

Som har framgått av den allmänna motiveringen anser vi att regeringen skall informera det särskilda riksdagsorganet också om frågor som skall behandlas i Europeiska rådet. Vi har dock inte funnit det nödvändigt att uttryckligen ange detta i lagbestämmelsen. Skälen till det har redovisats i den allmänna motiveringen under avsnitt 5.5.7.

Vi vill också erinra om att det redan finns ett organ för information och samråd mellan regering och riksdag på det utrikespolitiska området, nämligen Utrikesnämnden. Vårt förslag är inte avsett att rubba nämndens ställning.

Bilaga

Kommittédirektiv

Dir. 1993:83

Övergripande lagstiftning vid en svensk anslutning till EG/EU

Dir. 1993:83

Beslut vid regeringssammanträde 1993-06-10

Statsrådet Dinkelspiel anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att lämna förslag till den övergripande lagstiftning som krävs vid en svensk anslutning till EG/EU.

Bakgrund

Sverige inledde sina förhandlingar om medlemskap i EG/EU den 1 februari detta år. Avsikten är att Sverige – under förutsättning att det svenska folket i den kommande folkomröstningen bejakar ett svenskt medlemskap – skall kunna inträda som medlem år 1995.

Ett medlemskap i EG/EU förutsätter vissa förändringar av konstitutionell natur men också övergripande lagstiftning av annat slag.

I april 1991 tillkallades en kommitté för att utreda behovet av grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i EG. Kommittén, som antog namnet Grundlagsutredningen inför EG, överlämnade i mars 1993 sitt betänkande (SOU 1993:14) EG och våra grundlagar. Betänkandet, som kompletterats med departementspromemorian (Ds 1993:36) Våra grundlagar och EG, remissbehandlas för närvarande tillsammans med promemorian.

Genom grundlagsändringar åstadkoms de konstitutionella förutsättningarna för ett medlemskap i den utsträckning som följer av en anslutning till EG/EU. Härigenom blir det möjligt att överlämna beslutanderätt till gemenskapens institutioner. Därefter måste beslutanderätt också faktiskt överlämnas till gemenskapen. Detta kan regleras genom en särskild lagbestämmelse.

2

Ett svenskt anslutningsfördrag med EG/EU kan föranleda lagstiftning också i andra hänseenden. En fråga är hur den svenska anslutningen till de grundläggande fördragen skall regleras och en annan hur de rättsregler som EG redan beslutat med stöd av dessa fördrag skall göras tillämpliga här i landet. En fråga som också kan komma att aktualiseras är huruvida principerna om gemenskapsrättens företräde och – i vissa fall – direkta effekt bör framgå av den svenska lagstiftningen eller om förhållandet mellan EG-rätten och intern svensk rätt bör lösas på något annat sätt. Dessa frågor bör ses i ljuset av den fortsatta beredningen av Grundlagsutredningens betänkande och den nyssnämnda departementspromemorian.

Grundlagsutredningen har i enlighet med sina direktiv övervägt på vilket sätt riksdagen kan spela en aktiv roll i EG-samarbetet. I detta avseende har det föreslagits att en EG-nämnd skall inrättas för samråd mellan riksdag och regering inför behandlingen av viktigare förslag i framför allt ministerrådet. Det är dock riksdagen själv som beslutar om hur arbetet i riksdagen skall organiseras.

En fråga av betydelse som behöver övervägas i detta sammanhang är omfattningen av samrådet mellan regering och riksdag och i vad mån detta samråd kan behöva författningsregleras.

I samband med nu nämnda frågor bör övervägas även hur de författningar som beslutats till uppfyllande av Sveriges förpliktelser enligt avtalet om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) påverkas genom ett svenskt medlemskap i EG/EU.

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att i de avseenden som nyss nämnts överväga och lämna förslag till den övergripande lagstiftning som kan krävas för en svensk anslutning till EG/EU. Utredaren bör dock få föreslå även andra lagstiftningsåtgärder som kan aktualiseras under utredningens arbete.

I de frågor som rör samråd mellan regering och riksdag bör utredaren ha kontakt med de politiska partier som är företrädda i riksdagen samt samråda med Riksdagsutredningen.

Utredaren bör hålla sig underrättad om hur motsvarande förberedelser bedrivs i Finland och Norge.

Utredaren bör redovisa sitt förslag senast vid utgången av år 1993.

3

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om europeiska integrationsfrågor

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – för att lämna förslag till den lagstiftning som föranleds av en svensk anslutning till EG/EU, samt

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

KUNGL. BIBLIOTEKET

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]