

Jörgen Hettne och Jane Reichel

# Att göra rätt och i tid

Behövs nya metoder för att genomföra EU-rätt i Sverige?



Jörgen Hettne och Jane Reichel

## **Att göra rätt och i tid**

Behövs nya metoder  
för att genomföra EU-rätt i Sverige?

- SIEPS - 2012:4

Rapport nr. 4  
November 2012

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier.  
Rapporten finns tillgänglig på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)  
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Omslag: Svensk Information AB  
Tryck: EO Grafiska AB  
Stockholm, november 2012  
ISSN 1651-8942  
ISBN 978-91-86107-34-5

## Förord

Sverige har sedan vi blev medlem i EU betraktats som ett föredöme när det gäller att lojalt införliva EU:s regler med den svenska rättsordningen. På senare tid har dock Sverige halkat efter i statistiken och dragit på sig klagomål och rättsprocesser för förseningar och andra brister. Det är oroande, inte minst eftersom EU har skärpt sanktionsreglerna när det gäller förseningar vid genomförande av direktiv.

I den här rapporten analyserar författarna den uppkomna situationen och lämnar förslag till hur den svenska genomförandeorganisationen kan bli effektivare och bättre förankrad i det svenska samhället. Resultatet baseras på såväl granskning av rättsliga källor som intervjuer med tjänstemän vid regeringskansli och riksdag.

Det är min förhoppning att rapporten, som ingår i Sieps projekt *Den svenska förvaltningsmodellen och EU*, kommer att bidra till en fördjupad diskussion om hur Sverige kan effektivisera sin genomförandeorganisation i förhållande till EU utan att ge avkall på grundläggande svenska konstitutionella traditioner.

Anna Stellingner  
Direktör, Sieps

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

## Om författarna

Jörgen Hettne är forskare i juridik och stf. direktör vid Sieps. Han är också docent och lektor i EU-rätt vid juridiska institutionen, Lunds universitet. Han har tidigare varit rättssekreterare och kanslichef på det svenska kabinettet vid EU:s förstainstansrätt (nu tribunalen) 1995-2001 och sakkunnig i EU-frågor på UD:s rättssekretariat 1992-1995. Han har också ansvarat för och deltagit i flera statliga utredningar som har behandlat EU-rättsliga frågor.

Jane Reichel är docent och lektor i förvaltningsrätt vid juridiska institutionen, Uppsala universitet. Hennes forskning är framförallt inriktad på frågor rörande europeiseringens effekter på den svenska förvaltningsmodellen, liksom relationen mellan riksdagen och domstolarna. För närvarande studerar hon globaliseringens och europeiseringens effekter på materiella förvaltningsrättsliga frågor, särskilt inom området för biobanker.

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning och slutsatser</b>	<b>6</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>10</b>
<b>2. Skyldigheten att genomföra EU-rätt i Sverige</b>	<b>13</b>
2.1 Rättsakternas skilda rättsliga verkningar	13
2.2 Genomförande av EU:s rättsakter i Sverige	16
2.3. Fördragsbrottsförfarandet i ett svenskt perspektiv	31
<b>3. Funktionsfördelning vid Sveriges deltagande i lagstiftningsprocesser för direktiv</b>	<b>42</b>
3.1 EU:s hybrida karaktär och dess påverkan på relationerna mellan svenska statsorgan	42
3.2 Förhandlingsfas och genomförandefas inom en integrerad konstitutionell arena	44
3.3 Regeringens funktioner	46
3.4 Förvaltningsmyndigheternas funktioner	53
3.5 Riksdagen	58
<b>4. Analys och förslag till förbättringar</b>	<b>69</b>
4.1 Svenska ambitioner och verkligheter	69
4.2 Behovet av att se på riksdagens EU-arbete med nya ögon	70
4.3 Regeringskansliets behov av att tillämpa anpassade beredningsformer	74
4.4 Strategier för att öka riksdagens engagemang	88
4.5 En realistisk plan för att hantera svårigheter	94
<b>5. Avslutning och rekommendationer</b>	<b>97</b>
<b>Summary and conclusions in English</b>	<b>106</b>

## Sammanfattning och slutsatser

Genomförandet av EU-rätten i medlemsstaterna har i artikel 197 i Fördraget om europeiska unionens funktionssätt (FEUF) karaktäriserats som en fråga av gemensamt intresse för EU. Det blir också allt vanligare att kommissionen erbjuder medlemsstaterna hjälp i deras genomförandearbete, genom handböcker, riktlinjer, etc. Även Europaparlamentet har tagit upp frågan om att EU på olika sätt bör underlätta för medlemsstaterna att genomföra EU-rätten. Men är det enbart positivt? Det finns naturligtvis en risk att svenska intressen härigenom ges mindre utrymme i en genomförandeprocess som i större utsträckning drivs utifrån gemensamma europeiska riktlinjer. I den här rapporten argumenterar vi därför för att Sverige bör försäkra sig om att den egna organisationen är effektiv och verkligen förmår genomföra EU-direktiv korrekt och i tid, med beaktande av svenska intressen och förutsättningar.

En särskild fråga i sammanhanget är bevarandet av kvaliteten på den svenska lagstiftningen och precisionen i svenska bestämmelser. Det är vår uppfattning att den svenska lagstiftaren inte oreserverat bör föra vidare tolkningsproblem till den nationella lagstiftningen vid genomförande av EU-direktiv eller komplettering av EU-förordningar. Det skapar problem för de som ska tillämpa bestämmelserna. Samtidigt är det viktigt att medlemsländerna, vid utarbetandet av nationell genomförandelagstiftning, respekterar de EU-rättsliga koncept och principer som direktiven innehåller. Det är väsentligt att dessa inte sammanblandas med koncept och termer som har en bestämd nationell innebörd, eftersom utgångspunkten är att ett direktiv ska tolkas och tillämpas lika i alla medlemsstater. En avvägning måste därför göras mellan intresset av att säkerställa precision och kvalitet i den svenska lagstiftningen, och intresset av att säkerställa att den svenska delen av unionsrätten inte förlorar sin europeiska grund.

Det är vidare olyckligt om införlivningsarbetet i Sverige blir onödigt tungrott på grund av fördröjningsfaktorer som är fullt möjliga att påverka eller helt kan undanröjas. Det är bekymmersamt att Sverige, som tidigare har legat bra till, har halkat efter i statistiken vad gäller införlivandetakten för direktiv. Det kan ge intryck av att Sverige inte längre tar medlemskapet och Europasamarbetet på samma allvar som tidigare.



Enligt vår mening finns det därför ett behov av att anpassa och ändra rutinerna i den svenska lagstiftningsprocessen. Det är fullt möjligt utan att för den skull ge avkall på de svenska konstitutionella traditionerna, dvs. ett upprätthållande av den svenska förvaltningsmodellen i anpassad form, en funktionell gemensam beredning inom Regeringskansliet och garantier för ett reellt inflytande över politiken hos riksdagen. I rapporten lyfter vi huvudsak fram fyra områden där förändringar kan övervägas. Riksdagens roll i EU-arbetet, beredningen av EU-ärenden i Regeringskansliet, remissförfarandet samt arbetet med checklistor, konsekvensutredningar m.m.

En övergripande slutsats är att ett effektivt genomförande av EU-lagstiftningen förutsätter en bättre samordning mellan förhandlingsfasen och genomförandefasen. Det andra ledet, genomförandefasen, bör i mindre utsträckning än hittills betraktas som ett självständigt lagstiftningsarbete, eftersom de politiska vägvalen redan har gjorts inom ramen för det första ledet, förhandlingsfasen.

Detta leder oss till följande slutsatser:

*För det första* bör EU:s lagstiftningsförslag vara väl förankrade i riksdagen på ett tidigt stadium. Ett sätt är att utvidga den subsidiaritetsgranskning som görs av förslag till lagstiftningsakter till att även omfatta förslaget i sak. Detta har också den fördelen att riksdagen förmås att tidigt klargöra sin inställning, så att senare politiska lösningar kan undvikas.

*För det andra* bör beredningsarbetet i Regeringskansliet effektiviseras. I Sverige är kommitté- och utredningsväsendet en vital del i den svenska lagstiftningsprocessen. Frågan är dock om det är lika väl anpassat för den lagstiftningsprocess som enbart går ut på att omvandla EU:s rättsakter, i huvudsak direktiv, till svensk rätt. I många fall är direktiv så detaljerade, att det kan ifrågasättas vilken nytta en utredning kan göra om utredningsarbetet inleds först efter det att direktivet är beslutat. Något utrymme att göra några egentliga lagstiftningsmässiga val i genomförandearbetet saknas ofta i det skedet. Andra beredningsformer kan därför övervägas, där tjänstemän vid Regeringskansliet bättre kan följa arbetet med direktivet. Ett sätt kan vara att tillsätta en arbetsgrupp som är verksam under såväl förhandlings- som genomförandefasen. Det ska emellertid samtidigt framhållas att det inte finns en lösning för genomförande av direktiv som passar i alla lägen. Omfattande

direktiv, liksom direktiv som ger medlemsstaterna stort handlingsutrymme vid genomförandet, kan förutsätta mer omfattande utredningar på nationell nivå.

*För det tredje* bör all kunskap om svenska förhållanden utnyttjas under förhandlingarna. Det inte är ovanligt att intressenter utanför riksdag och regering genom sina europeiska branschorganisationer eller liknande följer EU:s lagstiftningsprocess och kan tänkas vara insatta i hur förslagen kan påverka deras situation. Det bör ligga i Sveriges intresse att fånga upp dessa synpunkter inför förhandlingarna inom EU.

*För det fjärde* bör Sveriges position under förhandlingarna förankras bättre. Vad gäller mindre aktörer, utan egna kanaler till den europeiska lagstiftningsprocessen, är det viktigt att se till att dessa ges möjlighet att framföra synpunkter inom ramen för den svenska processen. En väl fungerande dialog med berörda parter kan även bidra till att genomförandet av lagstiftningen underlättas. Remissförfarandet har också stor betydelse för att upprätthålla en dialog med förvaltningsmyndigheter, kommuner och privata intressenter i syfte att förankra EU:s politik på ett nationellt och regionalt plan. Men för att möjliggöra det behövs en beredningsorganisation som dels är flexibel, dels kan tas i bruk med kort varsel. Vi föreslår därför att det skapas en organisation av intressenter som har till uppdrag att samarbeta med departementen inom vissa sakområden (förslagsvis beredningsgrupper för varje rådskonstellation). Intressenterna kan dels vara sådana som själva deltar aktivt i den europeiska lagstiftningsprocessen, som behöriga förvaltningsmyndigheter eller som en del av det civilsamhälle som EU-kommissionen har en direkt dialog med, dels sådana som företräder det mer nationella perspektivet.

*För det femte* bör konstitutionella, systematiska och praktiska problem för den svenska rättsordningen vara utredda när direktivet väl ska genomföras i svensk rätt. Ett sätt att tidigt kunna identifiera problematiska områden, är att på ett tidigt stadium använda sig av parallelluppställningar, vilka kan tjäna som underlag för ståndpunktspromemorior och förhandlingsstrategier. Dessa dokument kan fylla en viktig funktion genom hela processen, från förhandlingsstadiet till genomförandestadiet och även senare i tillämpningsstadiet. Ett annat hjälpmedel som kan användas redan i de tidiga stadierna är konsekvensutredningar. Sådana ska göras i samband

med myndigheters regelgivning samt vid kommitté- och utredningsarbete. Genom att i ett tidigt skede systematiskt beskriva konsekvenserna av EU-lagstiftningen, finns förutsättningar att i god tid identifiera problem och se till att insikter från andra utredningar tas till vara när rättsakterna ska genomföras i svensk rätt.

Avslutningsvis ska påpekas att en ökad komplexitet och hastighet i lagstiftningen, såväl den europeiska som den svenska också kan skapa problem och få betydande konsekvenser vid rättstillämpningen. Annorlunda uttryckt: ju fler rättsliga problem som lämnas orörda under lagstiftningsprocessen, desto fler får lösas inom rättstillämpningen. I första hand av jurister i förvaltningsmyndigheter och domstolar, och inte sällan som en reaktion på krav från enskilda personer. *Private enforcement* tar alltså över när *institutional enforcement* inte fungerar och i förlängningen kan det urholka det demokratiska styret i Sverige. Mot den bakgrunden är det viktigt att säkerställa att centrala bestämmelser i såväl EU-direktiv som EU-förordningar i praktiken kan fungera som en verksam del av det svenska regelverket.

# 1 Inledning

Svensk lagstiftningstradition syftar till att säkerställa god kvalitet genom väl förankrade och genomarbetade lagförslag, vilket är både tids- och resurskrävande. Sverige har på senare tid halkat efter i arbetet med att genomföra EU-direktiv i förhållande till många andra EU-länder. Genom Lissabonfördraget har införts ett snabbspår för överträdelseärenden gällande försenat genomförande av direktiv, innebärande att viten kan utdömas genom ett enklare förfarande än tidigare. Mot bakgrund av de förseningar som har kunnat konstateras på senare år, kan denna förändring komma att medföra kostnader för Sverige.

Syftet med föreliggande undersökning är att utifrån de krav som EU-medlemskapet ställer på den svenska rättsordningen kritiskt granska nuvarande svenska regler och rutiner för genomförande av direktiv samt att identifiera tänkbara åtgärder som leder till effektivisering av arbetet. Sverige har en lagstiftningsprocess som i ett internationellt perspektiv kan uppfattas som relativt formell, där fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdag och regering är utförligt reglerad i grundlag, 8 kapitlet RF, med begränsade möjligheter att välja enklare former av normgivning, i form av föreskrifter från regering eller förvaltningsmyndigheter. Utgångspunkten är att all normgivning av stor betydelse för enskilda eller för samhället bör beslutas av riksdagen.<sup>1</sup> Hur stor del av direktiven som genomförs på annat sätt än genom lag är oklart, men i doktrinen har det uppskattats till 75 procent,<sup>2</sup> en siffra som synes ligga under vad som är fallet i flera andra medlemsstater.<sup>3</sup> Ett annat utmärkande drag för den svenska lagstiftningstraditionen är de omfattande utredningar som vanligtvis görs, i syfte att säkra en hög kvalitet i lagstiftningen. Det har sagts att den svenska lagstiftningsmodellen inte

---

<sup>1</sup> Se Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen – en kommentar*, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 190.

<sup>2</sup> Se Mattson, Dag, *Implementering av europarätten i Sverige - några reflektioner om utvecklingen*, ERT, s. 17-426, s. 418.

<sup>3</sup> Se Steunenbergh, B & Voermans, W (eds), *The transposition of EC directives. A comparative study of instruments, techniques and process in six Member States*, Leiden University, 2006, s. 33 anger att ca 84 procent av direktiven genomförs genom normgivning på lägre nivå i Spanien, 80-90 procent i Storbritannien, 85 procent i Danmark och 87 procent i Holland. I Frankrike anges å andra sidan enbart 60 procent av direktiven genomförs genom normgivning på lägre nivå.

alltid passar för att införliva direktiv, då medlemsstaterna ofta har strikta tidsfrister att rätta sig efter.<sup>4</sup> Frågan som ska undersökas här är hur den svenska modellen kan förfinas för att bättre svara mot de krav som ställs. Hur kan beredningen av lagstiftningsåtgärder som syftar till att implementera EU-direktiv förbättras, i syfte att säkerställa två övergripande syften, dels att uppfylla Sveriges åtaganden i förhållande till EU att implementera direktiv korrekt och i tid, dels att tillgodose svenska krav om hög kvalitet i beredning av lagstiftningsärenden, att säkerställa riksdagens inflytande över processen samt tillgodose innehållsmässiga krav att lagstiftningen är förenlig med svensk grundlag och den svenska rättsordningen i övrigt.

Den största delen av direktiven genomförs som angetts ovan av förvaltningsmyndigheter i form av myndighetsföreskrifter. De största problemen med att klara tidsfrister för genomförandet återfinns dock bland de direktiv som genomförs genom lag. Undersökningen avgränsas därför till att enbart omfatta den sistnämnda kategorin. Två skäl kan framföras som motiverar detta; i dessa fall krävs att såväl riksdagen, regeringen och förvaltningen är involverad, samt i allmänhet ytterligare ett antal organ, såsom remissinstanser och Lagråd. Detta ställer dels större krav på en effektiv planering och samordning av arbetsuppgifter för berörda aktörer, dels rör det sig i större utsträckning om sådan lagstiftning som både från politisk och juridisk utgångspunkt ställer större krav på demokratisk förankring och samordning med svenska konstitutionella regler.

Syftet med rapporten är, som angetts ovan, att utifrån EU-rättsliga krav granska svenska regler och rutiner för genomförande av EU-regler, samt att identifiera tänkbara åtgärder som leder till effektivisering av arbetet. Undersökningen utgår från de rättsliga källor, svenska och EU-rättsliga, som är tillämpliga på området och kan därför sägas vara av rättsvetenskaplig natur. Den juridiska metoden har dock kompletterats genom intervjuer och studiebesök hos aktörer som har bedömts vara centrala i sammanhanget. Intervjuer har genomförts med tjänstemän vid ett flertal departement inom Regeringskansliet, vid sammanlagt fem tillfällen, liksom vid riksdagens utskott och kammarkansliets EU-samordning, vid sammanlagt tre tillfällen. Vidare har en intervju gjorts med en tjänsteman vid Kemikalieinspektionen.

---

<sup>4</sup> Se SOU 2008:118 Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning, bilaga 5, s. 180.

Därutöver har regelbundna möten hållits med en tjänsteman vid Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU frågor (SB EU-kansliet). Syftet med dessa intervjuer och möten har varit att skapa en ökad förståelse för den problemformulering som gjorts i rapporten, att det svenska arbetet med att genomföra direktiv inte fungerar tillfredsställande, liksom att ge tillfälle att diskutera och förankra de förslag som ställs i rapporten. I de delar undersökningen syftar till att lägga fram förslag på förbättringar, resonemang *de lege ferenda*, har även vissa utblickar gjorts mot andra medlemsstater och de regler och rutiner som tillämpas där. I såväl doktrin som inom rådets arbete har undersökningar med komparativa inslag gjorts, där olika medlemsstaters förhållningssätt har jämförts. Dessa undersökningar kommer att beaktas även inom ramen för detta arbete. Därutöver har Finlands reglering av motsvarande frågor studerats lite närmare, i form av studiebesök hos regeringskansliet och hos riksdagen i Finland. Valet av land har motiverats utifrån att Finland har en förvaltningsstruktur med gemensamma drag som den svenska, samtidigt som Finland ligger betydligt bättre till än Sverige i genomförandestatistiken. Denna rapport gör dock inte anspråk på att innehålla en fullvärdig komparativ undersökning, utan utblickar riktade mot andra medlemsstater fyller snarare funktionen av inspirationskälla i arbete med att lägga fram konstruktiva förslag. Vi svarar gemensamt för slutsatserna i rapporten som presenteras i kapitel 5 och i sammanfattningen. Jörgen Hettne har varit huvudansvarig för kapitel 2 och Jane Reichel för kapitel 3 och 4.

## 2 Skyldigheten att genomföra EU-rätt i Sverige

I detta avsnitt behandlas EU:s rättsakter (2.1), vilka krav som ställs på medlemsstaterna då EU-rätten ska genomföras (2.2) och vad konsekvenserna kan bli om genomförandet inte sker korrekt och i tid (2.3).

### 2.1 Rättsakternas skilda rättsliga verkningar

Denna rapport behandlar genomförande av direktiv och vad detta medför i ett svenskt sammanhang. Det finns emellertid anledning att inledningsvis säga något om de bindande rättsakter som EU utfärdar och deras rättsliga verkningar.<sup>5</sup> I artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) anges att:

En *förordning* ska ha allmän giltighet. Den ska till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.

Ett *direktiv* ska med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Ett *beslut* är till alla delar bindande. Om ett beslut anger till vem eller vilka det riktar sig, är det bindande endast för dessa.

EU-domstolen tar inte bara hänsyn till en rättsakts beteckning, utan även till dess innehåll när den tar ställning till rättsaktens verkningar. Om t.ex. en ”förordning” i själva verket har karaktären av ett ”beslut”, kan den av domstolen betraktas som ett beslut.<sup>6</sup>

#### 2.1.1 Förordningar

Förordningar gäller inom hela EU enligt sin lydelse och har därför ungefär samma funktion som nationella lagar. De ska tillämpas av medlemsstaternas

---

<sup>5</sup> Före ikrafträdandet av Lissabonfördraget förekom även andra rättsakter, såsom konventioner och rambeslut. Dessa tas inte upp i denna rapport.

<sup>6</sup> Detta kan ha betydelse för enskildas talerätt, se t.ex. dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 16–17/62, Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes mot rådet, REG 1962, s. 901, svensk specialutgåva, volym 1, s. 145 och dom av den 24 februari 1987 i mål 26/86, Deutz och Geldermann mot rådet, REG 1987, s. 941.

domstolar och myndigheter i sin EU-rättsliga form, vilket innebär att länderna som utgångspunkt inte ska utfärda nationella införlivningsbestämmelser.<sup>7</sup> Om utfärdandet av nationella bestämmelser förutsätts i förordningen eller i övrigt behövs för att den ska få avsedd verkan, är det dock självfallet inget som hindrar att medlemsländerna vidtar sådana åtgärder.<sup>8</sup> Anledningen till att bestämmelser i förordningar inte ska införlivas med nationell rätt är att det då finns en risk att deras rättsliga natur och allmänna giltighet blir otidlig. Inom EU har emellertid användningen av förordningar som regleringsinstrument ökat på senare tid och förordningar används också på områden och i sammanhang där de inte har förekommit tidigare. Det har därför blivit viktigare att omsorgsfullt anpassa den befintliga nationella rätten så att den fungerar i samklang med de direktverkande EU-förordningarna. Annars kan de effektivitetsvinster som eftersträvas med förordningsformen förfelas och tillämpningsproblem uppstå (frågan om genomförande av förordningar tas upp under 2.2.3).<sup>9</sup>

Eftersom förordningar enligt artikel 288 FEUF är direkt tillämpliga har bestämmelserna i dem också direkt effekt och företräde, ungefär på samma villkor som fördragsbestämmelser, dvs. då de är klara och ovillkorliga.<sup>10</sup> Enskilda kan sålunda härleda rättigheter ur en förordning såväl mot staten som enskilda individer.<sup>11</sup> Om bestämmelserna i en förordning inte uppfyller villkoren för direkt effekt, bör de nationella bestämmelserna likväl tolkas mot bakgrund av förordningens lydelse och syfte.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Se t.ex. domstolens dom av den 7 februari 1973 i mål 39/72, kommissionen mot Italien, REG 1973, s. 101, svensk specialutgåva, volym 2, s. 77 och dom av den 2 februari 1977 i mål 50/76, Amsterdam Bulb BV mot Produktschap voor Siergewassen, REG 1977, s. 137, svensk specialutgåva, volym 3, s. 281.

<sup>8</sup> Se dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania, REG 1979, s. 2749, svensk specialutgåva, volym 4, s. 513.

<sup>9</sup> Jfr Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 178 och SOU 2009:71, Sverige, EU och den inre marknaden, s. 323.

<sup>10</sup> Se t.ex. dom av 14 december 1971 i mål 43/71, Politi, REG 1971, s. 1039.

<sup>11</sup> Se dom av 17 september 2002 i mål C-253/00, Munoz och Superior Fruiticola, REG 2002, s. I-7289, punkterna 27–32.

<sup>12</sup> Jfr Lenaerts, K. och Van Nuffel, P., Constitutional Law of the European Union, 3 u, Thomson/Sweet & Maxwell 2011, s. 895 f.



## 2.1.2 Direktiv

EU-rättsliga direktiv är till skillnad från förordningar inte direkt tillämpliga. De anger ett visst resultat som ska uppnås inom en bestämd tid, men de överläter åt länderna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Tanken med direktivformen är att skyldigheter som följer av ett direktiv ska kunna genomföras i det befintliga nationella rättssystemet på det sätt som bäst passar den nationella strukturen, under förutsättning att det resultat som direktivet syftar till uppfylls.<sup>13</sup>

Den rättsenhet som eftersträvas med EU-rättsliga direktiv varierar kraftigt. Det är inte heller i första hand rättslikheten som sådan utan snarare de nationella reglernas bristande anpassning till det internationella ekonomiska utbyttets behov som lägger hinder i vägen för den inre marknadens funktion och som därför måste avhjälpas genom harmonisering.<sup>14</sup>

Direktivformen har använts på vitt skilda områden. Vissa, s.k. ramdirektiv, lägger fast principer som ger medlemsstaterna ett stort utrymme för såväl genomförandet av direktivbestämmelserna som att på samma område ha ”rena” nationella bestämmelser.<sup>15</sup> Andra är så detaljerade att de knappast lämnar medlemsstaterna någon valfrihet beträffande reglernas innehåll.<sup>16</sup> De innehåller så klara och entydiga materiella bestämmelser att de i själva verket medför en unifiering av medlemsstaternas nationella rätt. Självfallet finns också direktiv som innehåller en blandning av principiella och mer detaljerade bestämmelser.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Jfr EU-domstolens resonemang i sin dom av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-6625, punkt 75 ff.

<sup>14</sup> Se SOU 2009:71, EU, Sverige och den inre marknaden, s. 157.

<sup>15</sup> Se t.ex. rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (EGT L 194, 25.7.1975, s. 39).

<sup>16</sup> Se t.ex. rådets direktiv 76/756/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om montering av belysning av ljussignalsanordningar på motorfordon och släpvagnar till dessa fordon (EGT L 262, 27.9.1976, s. 1).

<sup>17</sup> Se t.ex. rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, 28.10.1980, s. 23).

Det eventuella utrymmet för nationella bestämmelser, dvs. nationell regleringskompetens, är därför svårt att bestämma utan att först ha studerat direktivets innehåll och syfte.<sup>18</sup>

### **2.1.3 Beslut**

Beslut är bindande i alla delar för dem de är riktade till, och adressat kan vara såväl en medlemsstat som ett enskilt rättssubjekt (artikel 288 fjärde stycket FEUF). Till skillnad från förordningar har beslut inte generell räckvidd, utan medför direkta rättsverkningar för en definierad krets av rättssubjekt. Beslut som riktar sig till enskilda kan göras gällande vid nationella domstolar och andra myndigheter av de berörda parterna. Beslut som riktar sig till stater kan också göras gällande vid nationella domstolar och myndigheter, men bara på motsvarande villkor som direktiv. EU-domstolen har sålunda uttalat att i de fall ett beslut ålägger staterna en fullständigt definierad och ovillkorlig förpliktelse, antingen direkt vid ikraftträdandet av beslutet eller efter en specificerad tidsfrist, så kan bestämmelser i beslutet ha direkt effekt.<sup>19</sup>

## **2.2 Genomförande av EU:s rättsakter i Sverige**

### **2.2.1 Inledning**

Av särskilt intresse för denna studie är medlemsstaternas ansvar när det gäller att säkerställa att EU-rätten fungerar inom ramen för de nationella rättssystemen. Utöver den allmänna lojalitetsprincipen i artikel 4.3 i Fördraget om Europeiska unionen (FEU) anges i artikel 291 FEUF att ”medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter.” Kommissionen har under senare tid alltmer börjat biträda medlemsstaterna i genomförandet av EU-rätten, vilket numera kommer till uttryck bl.a. i artikel 197 FEUF om administrativt samarbete. I sitt meddelande om bättre styrning av den inre marknaden<sup>20</sup> anger kommissionen att den kommer att intensifiera sitt stöd för arbetet med att genomföra direktiv. Om inget annat anges är det dock medlemsstaterna som ska genomföra EU-rätten på eget ansvar och i enlighet med de krav som

---

<sup>18</sup> Jfr Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 178 f.

<sup>19</sup> Se dom av den 6 oktober 1970 i mål 9/70, Grad, REG 1970, s. 825, svensk specialutgåva, volym 1, s. 485 och av den 10 november 1992 i mål C-156/91, Mundt, REG 1992, s. I-5567.

<sup>20</sup> COM (2012) 259 final.

följer av unionsrätten. Unionen har i detta avseende likheter med ett federalt system där lagstiftningsmakten ligger på federal nivå medan den verkställande makten finns på regional och lokal nivå.<sup>21</sup> I Funktionsfördraget föreskrivs en sådan ordning när det gäller direktiv (artikel 258 tredje stycket FEUF) men även andra rättsakter behöver i regel kompletteras för att kunna fungera i praktiken. I det följande berörs vilka krav som ställs vid genomförande av direktiv och förordningar.<sup>22</sup>

### 2.2.2 Genomförande av direktiv

Skyldigheten att införliva direktiv följer av direktivet som sådant men också som framgått av artikel 288 FEUF samt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.

#### *Tidsfrister och anmälningskyldigheter*

I direktiven fastställs normalt den tidpunkt då det ska vara genomfört i den nationella rättsordningen. Även om det förekommer att medlemsstaterna försöker påverka genomförandetiden under förhandlingens gång, är det sällsynt med längre genomförandetid än den som institutionerna kommit överens om som generellt lämplig, dvs. två år.<sup>23</sup> Kommissionen har visserligen på senare tid, åtminstone på ett principiellt plan, visat större förståelse för medlemsstaternas behov av längre genomförandetider. Europaparlamentet är dock angeläget om att de åtgärder som vidtas på EU-nivå för att skapa ett enhetligt ramverk genomförs skyndsamt av medlemsstaterna.<sup>24</sup>

I syfte att underlätta direktivens genomförande i de nationella rättsordningarna har kommissionen åtagit sig att redan under förhandlingsfasen i större utsträckning ta hänsyn till eventuella problem som kan uppkomma i medlemsstaterna under genomförandefasen. Kommissionen har därför utlovat att i ökad utsträckning utarbeta s.k. genomförandepplaner för att identifiera bl.a. vilken typ av stödjande åtgärder som kan vidtas på EU-nivå under

---

<sup>21</sup> Jfr Lenaerts, K. och Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 3 u, Thomson/Sweet & Maxwell 2011, s. 688.

<sup>22</sup> Se även Bergström, M., Vilka krav ställs när EU-rätten ska genomföras? i *Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*, Sieps 2012:20p.

<sup>23</sup> Interinstitutionella avtalet av den 16 december 2003 om bättre lagstiftning. Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? *ERT* 2012, s. 733.

<sup>24</sup> *Ibid.*, s. 731.

genomförandefasen (i form av tolkningsmeddelanden, expertgrupper för diskussion om tolkning etc.).<sup>25</sup> Sådana stödjande åtgärderna kan dock som nämnts ovan medföra en starkare styrning av medlemsstaternas arbete och därmed minska utrymmet för medlemsstaterna att självständigt välja genomförandeåtgärder.

Det är även mycket vanligt att direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska informera kommissionen om de nationella bestämmelser som antas med anledning av direktivet. Det är som tidigare nämnts endast det resultat som man önskar uppnå med direktivet som är bindande för medlemsstaterna och som ska genomföras i nationell lagstiftning. I praktiken är det inte ovanligt att genomförandet sker i olika nationella författningar vilka i takt med att de antas rapporteras till kommissionen via en EU-gemensam databas som kommissionen administrerar och övervakar. Medlemsstaten anger i samband med anmälan av de nationella författningarna i vilken utsträckning den har genomfört direktivet, dvs. delvis eller fullständigt. När genomförandefristen har löpt ut går kommissionen igenom de genomförandeåtgärder som har anmälts av medlemsstaterna och konstaterar därefter om direktivet är fullständigt genomfört eller om det fortfarande återstår delar av direktivet att genomföra. Kommissionen tittar även på hur medlemsstaterna har genomfört ett direktiv i nationell rätt. Om kommission anser att genomförandet är felaktigt eller bristfälligt så kan den inleda ett överträdelseärende mot medlemsstaten.<sup>26</sup>

### *Kravet på rättssäkerhet m.m.*

Vid genomförande av direktiv är kravet på rättssäkerhet och i synnerhet förutsebarhet viktigt. Enskilda individer måste få full kännedom om sina rättigheter och vid behov kunna göra gällande dessa vid domstolar och andra myndigheter. EU-domstolen har sålunda uttalat att bestämmelser i ett direktiv måste ges en bindande verkan samt genomföras på ett så tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls.<sup>27</sup> Direktiv kan

---

<sup>25</sup> Kommissionens meddelande ”Smart lagstiftning i Europeiska unionen”, KOM (2010) 543 slutlig.

<sup>26</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 733.

<sup>27</sup> Se bl.a. dom av den 19 maj 1999 i mål C-225/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-3011, punkt 37.

därför inte genomföras genom administrativ praxis som fritt kan ändras av myndigheten<sup>28</sup> och knappast heller med stöd av domstolspraxis som överensstämmer med direktiv innehålllet.<sup>29</sup> Däremot ska såväl administrativ praxis som domstolspraxis vägas in vid bedömningen om ett direktiv har införlivats på ett riktigt sätt.<sup>30</sup>

Det är viktigt att påpeka att medlemsstaterna både ska säkerställa att det inte finns motstridiga bestämmelser i nationell rätt och anta bestämmelser eller vidta åtgärder som är nödvändiga för att förverkliga det resultat som direktivet syftar till.

Sammantaget kan fem krav utläsas av rättspraxis för att ett genomförande ska anses vara fullgott.<sup>31</sup> Det är nödvändigt att bestämmelserna i den nationella rättsordningen som genomför bestämmelser i ett direktiv säkerställer att direktivet faktiskt tillämpas fullt ut (fullständighetskravet). Den rättsliga situation som följer av dessa bestämmelser måste vara tillräckligt klar och precis (klarhets- och preciseringskravet) och de personer som berörs måste ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (publiceringskravet och förutsägbarhetskrav/rättssäkerhetskrav) och, i förekommande fall, också ges möjlighet att göra dem gällande vid de nationella domstolarna (effektivitetskravet).

### *Att välja form och tillvägagångssätt*

Medlemsstaterna väljer alltså medel för att genomföra direktiven men det ställs samtidigt tämligen ingående krav på att de medel som används

---

<sup>28</sup> Se bl.a. dom av den 11 november 1999 i mål C-315/98, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-8001, punkt 10.

<sup>29</sup> Se dom av den 10 maj 2001 i mål C-144/99, kommissionen mot Nederländerna, REG 2001, s. I-3541, punkt 21.

<sup>30</sup> Se dom av den 8 juni 1994 i mål C-382/92, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1994, s. I-2435, punkt 36, svensk specialutgåva, volym 15, s. 169, av den 29 maj 1997 i mål C-300/95, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1997, s. I-2649, punkt 37 och av den 24 januari 2002 i mål C-372/99, kommissionen mot Italien, REG 2002, s. I-819, punkt 20.

<sup>31</sup> Se Klamert, *Judicial Implementation of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots*, CML Rev; 43, 2006, s. 1251, *Directives in EC Law*, 2nd Prechal, S. Ed., Oxford University Press, 2005, kap. 5, Bergström. Det nationella genomförandetrymmet: Reella valmöjligheter under påföljdsansvar eller rutinmässig sanktionering av redan fattade beslut?, ERT 2008, s. 995 och Henkow, O., *Genomförande av direktiv från EU – Hur bör ”klara, precisa och ovillkorliga” bestämmelser i ett direktiv från EU genomföras i svensk rätt då bestämmelserna i vissa fall är oklara, oprecisa och tvetydiga?* ERT 2010, s. 450.

säkerställer direktivets avsedda syfte och genomslag. I målet *Royer*<sup>32</sup> uttalade EU-domstolen att även om medlemsstaterna är fria att välja form och tillvägagångssätt för genomförandet av direktiv, påverkar inte detta deras förpliktelse att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.

Det är inte alltid nödvändigt att återge ett direktivs föreskrifter i en uttrycklig och specifik lagbestämmelse (se dock ovan ang. kravet på rättssäkerhet). Tanken med direktivformen är som framgått att skyldigheter som följer av ett direktiv ska kunna genomföras i det befintliga nationella rättssystemet på det sätt som bäst passar den nationella strukturen, under förutsättning att det resultat som direktivet syftar till uppfylls.<sup>33</sup>

EU-domstolen har mot denna bakgrund accepterat att en icke uttömmande uppräknning av oskäliga avtalsvillkor i bilagan till direktiv 93/13 om oskäliga villkor,<sup>34</sup> inte behöver återges i lagform i Sverige utan kan framgå av förarbeten, med hänsyn till att dessa enligt svensk rättstradition utgör ett viktigt instrument för lagtolkningen och, enligt uppgift, är lättillgängliga.<sup>35</sup>

En sammanhängande fråga är i vilken mån det är möjligt att införa undantag eller avvikelser i nationell rätt som ett EU-direktiv inte ger stöd för eller om det överhuvudtaget är möjligt att genomföra ett direktiv selektivt. Huvudregeln är som framgått att ett ofullständigt genomförande inte är tillåtet, men det är samtidigt mycket viktigt att beakta det bakomliggande syftet med det aktuella direktivet.

På det arbetsrättsliga området uppstår frågan om det är möjligt att genomföra direktiv genom *kollektivavtal*. EU-domstolen har i sin rättspraxis underkänt traditionella kollektivavtal (dvs. den typ som regelmässigt återfinns i Sverige) som ett sätt att genomföra regler i direktiv.<sup>36</sup> Skälet till detta är att

---

<sup>32</sup> Dom av den 8 april 1976 i mål 48/75, *Royer*, REG 1976, s. 497, svensk specialutgåva, s. 73, punkt 75.

<sup>33</sup> Jfr domstolens resonemang i sin dom av den 26 juni 2003 i mål C-233/00, kommissionen mot Frankrike, REG 2003, s. I-6625, punkt 75 ff.

<sup>34</sup> Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169).

<sup>35</sup> Se dom av den 7 maj 2002 i mål C-478/99, kommissionen mot Sverige, REG 2002, s. I-4147, punkt 23.

<sup>36</sup> Se t.ex. dom av den 30 januari 1985 i mål 143/83, kommissionen mot Danmark, REG 1985, s. 427, svensk specialutgåva, volym 8, s. 31, punkt 8.

oorganiserade arbetsgivare och därmed de anställda på sådana arbetsplatser inte omfattas av kollektivavtal, vilket i sin tur innebär att rättigheter som emanerar från direktivet inte kan göras gällande av alla arbetstagarer. Kollektivavtal som genom myndighetsbeslut utsträckts till att gälla hela branschen, s.k. utsträckt eller allmängiltigt kollektivavtal, har dock ansetts utgöra ett korrekt genomförande av direktivbestämmelserna.<sup>37</sup> Denna metod används t.ex. i Finland. I Sverige har man dock valt att lösa problemet genom att det i lag fastslås att avsteg från lagens regler (genom kollektivavtal) inte får innebära mindre förmånliga regler än vad som följer av tillämpliga EU-direktiv. I sammanhanget kan nämnas att det är möjligt för arbetsmarknadens parter inom EU att sluta allmängiltiga s.k. europeiska kollektivavtal, vilka enligt ett särskilt förfarande kan ges samma status som EU-rättsakter (se artikel 155 FEUF).<sup>38</sup>

Det är viktigt att komma ihåg att genomförandet av direktiv är ett europeiskt ansvar baserat på den EU-rättsliga lojalitetsprincipen. Det resultat som direktivet åsyftar kan förfelas om inte direktivet får samma genomslag i alla länder. Mot denna bakgrund är bristande införlivning ett allvarligt problem som Europeiska kommissionen i sin övervakande roll ägnar betydande resurser. Detta är också en förklaring till att kommissionen numera kan väcka talan mot en medlemsstat för försenat genomförande av direktiv och samtidigt yrka på böter (standardbelopp) och vite enligt artikel 260.3 FEUF (detta berörs under 2.4.3 nedan).

### *Korrekt genomförande och direktivkonform tolkning*

Det bör vidare understrykas att den nationella genomförandeåtgärden inte får begränsa sig till att respektera direktivets bestämmelser i snäv mening utan måste vara förenlig med EU-rätten i dess helhet.<sup>39</sup> Av särskild vikt är som framgått att säkerställa direktivets effektiva genomslag, vilket åvilar hela den nationella förvaltningen inbegripet landets domstolar och kommuner.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Se dom av den 28 mars 1985 i mål 215/83, kommissionen mot Belgien, REG 1985, s. 1039. För en utförlig redogörelse, se Nyström, B., EU och arbetsrätten, 4 u. Norstedts Juridik 2011.

<sup>38</sup> Jfr Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 180 f.

<sup>39</sup> Jfr Simon, D., Le système juridique communautaire, 3:e u., PUF 2001, s. 332

<sup>40</sup> När det gäller kommunala myndigheter, se bl.a. dom av den 13 juli 1989 i mål 380/87, Enichem Base m.fl. mot Comune di Cinisello Balsamo, REG 1989, s. 2491, punkt 17.

EU-domstolen har sålunda uttalat att skyldigheten för medlemsstaterna att uppnå det resultat som föreskrivs i ett direktiv:

”åligger alla myndigheter i medlemsstaterna, även domstolarna inom ramen för deras behörighet. Härav följer att den nationella domstolen, vid tillämpningen av nationell rätt och i synnerhet de bestämmelser i en nationell lag som har införts särskilt för genomförandet av ett direktiv, är skyldig att tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte så att det resultat som avses i artikel 189 [nu artikel 288 FEUF] tredje stycket uppnås.”<sup>41</sup>

Denna skyldighet brukar benämnas *direktivkonform tolkning* och har stor betydelse för direktivbestämmelsernas genomslag i medlemsländerna. En fråga av betydelse är emellertid i vad mån en tolkning i ljuset av unionsrätten kan ”läka” ett otillräckligt genomförande.<sup>42</sup> Det är helt klart att nationell domstolspraxis är av betydelse vid en bedömning av om en bestämmelse genomförts korrekt. Samtidigt måste det finnas en möjlighet att utläsa skyldigheter och rättigheter ur de nationella regler som genomför direktivet. Om nationell rätt korrekt genomför direktiv bedöms därför utifrån förhållandena i det enskilda fallet; vilken typ av direktiv det är fråga om, hur väl de ovan angivna kraven på klarhet och förutsebarhet m.m. är uppfyllda och denna bedömning inkluderar en bedömning av den nationella rättspraxisen och tydligheten i denna. En EU-rättskonform tolkning förtar därför inte medlemsstaternas skyldighet att av rättsäkerhetsskäl anta uttryckliga bestämmelser.<sup>43</sup>

### *Svenska förhållanden*

I Sverige har framför allt Lagrådet gjort vissa generella uttalanden om hur ett genomförande av direktiv bör gå till. I yttrande över Ny lagstiftning om offentlig upphandling i februari 2007 anförde Lagrådet sålunda att:

---

<sup>41</sup> Dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, von Colson, REG 1984, s. 1891, svensk specialutgåva, volym 7, s. 577, punkt 26.

<sup>42</sup> Se Henkow, O, Genomförande av direktiv från EU – Hur bör ”klara, precisa och ovillkorliga” bestämmelser i ett direktiv från EU genomföras i svensk rätt då bestämmelserna i vissa fall är oklara, oprecisa och tvetydiga? ERT 2010, s. 454.

<sup>43</sup> Ibid, se mål C-144/99 kommissionen mot Nederländerna punkt 21 samt Prechal, S., Directives in EC Law, 2 u, Oxford University Press, 2005, s. 188.



”[D]e nu föreslagna lagarna har utformats med sikte på att den svenska upphandlingslagstiftningen, både vad gäller struktur och språklig utformning, skall ligga så nära direktiven som möjligt. Ett sådant förhållningssätt har naturligtvis den uppenbara fördelen att det är ägnat att trygga ett fullständigt genomförande av direktiven. Men det innebär också att de oklarheter som finns i direktiven och den många gånger komplexa utformningen av direktivens bestämmelser överförs till den svenska lagstiftningen. Det är, enligt Lagrådets mening, högst otillfredsställande att på detta sätt bara föra vidare tolkningsproblem till den nationella lagstiftningen och därmed till de många som skall tillämpa bestämmelserna. Resultatet blir en för både samhället och tillämparna resurskrävande och ineffektiv lagstiftning. En sådan lagstiftningsteknik kan därför, enligt Lagrådets mening, inte generellt godtas, utan måste modifieras för att tillgodose också andra syften, t.ex. att göra bestämmelserna begripliga och tydliga för dem som skall tillämpa lagstiftningen.”<sup>44</sup>

Att värna om den svenska lagstiftningens kvalitet och effektivitet är naturligtvis betydelsefullt. Samtidigt är det viktigt att medlemsländerna respekterar de koncept och principer som direktiven innehåller vid utarbetandet av nationell genomförandelagstiftning. Medlemsstaterna måste se till att länken mellan direktivtexten och den nationella rätten inte skymms undan. Nationella regler som införlivar direktiv är fortfarande europeiska i den meningen att deras innebörd är beroende av hur direktivet tolkas av EU-domstolen i dess framtida rättspraxis. Det är därför av väsentligt intresse att koncept och termer i direktiv inte sammanblandas med koncept och termer som har en bestämd nationell innebörd, eftersom utgångspunkten är att ett direktiv ska tolkas och tillämpas lika i alla medlemsstater.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Se vidare Henkow, O, Genomförande av direktiv från EU – Hur bör ”klara, precisa och ovillkorliga” bestämmelser i ett direktiv från EU genomföras i svensk rätt då bestämmelserna i vissa fall är oklara, oprecisa och tvetydiga? ERT 2010, s. 450. I artikeln redovisas resultatet av en genomgång av samtliga Lagrådsyttranden rörande direktivimplementering under 2004-2009, drygt 100 stycken.

<sup>45</sup> Se Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 181 f. Jfr dom av den 28 mars 1990 i de förenade målen C-206/88 och 207/88 Vessoso och Zanetti, REG 1990, s. I-1461. Jfr också t.ex. prop. 2007/08:25, Förlängd redovisningsperiod och vissa andra mervärdesskattefrågor, s. 152.

Henkow påpekar,<sup>46</sup> mot bakgrund av framför allt mervärdesskatteområdet (som i allt väsentligt är genomsyrat av EU-rätt), att genomförandet måste tillåtas variera med de olika direktivtyperna. Vad gäller fullharmoniseringsdirektiv där syftet med direktivet är att nationell lag inte ska innehålla några avvikelser utan följa innehållet i direktivet, anför han, vilket Lagrådet också medgett,<sup>47</sup> att avvikelser från en svensk lagstiftningstradition i större utsträckning får tillåtas. Han framhåller att problem kan uppkomma om lagstiftningen anpassas till svensk terminologi, språkbruk och rättstradition. Detta innebär samtidigt att svensk terminologi, svenskt språkbruk och svensk rättslig tradition förändras. När det gäller frågan hur oklara, oprecisa och tvetydiga begrepp som inte förklaras i direktivet bör hanteras vid genomförandet, påpekar Henkow däremot att det inte finns något givet svar – det enda systematiskt korrekta är att det genomförs klargöranden på EU nivå. Ett förtydligande på nationell nivå bör dock ske, särskilt vid genomförande av bestämmelser som ålägger enskilda skyldigheter såsom skatteregler, vilket motiveras av rättssäkerhetsskäl; legalitet och transparens. Enligt Henkow är det minst olämpliga alternativet vid dessa förhållanden att, där så är möjligt, ålägga de ansvariga myndigheterna, i fallet med mervärdesskatterätten, Skatteverket, att ge sin syn på tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna. Detta ger rättssäkerhet för de enskilda men också en klar signal om att uttalandena inte är ett fastställande av innehållet i gällande rätt utan en tolkning av innehållet i gällande rätt. Görs uttalanden av lagstiftaren i förarbetena skapas förvisso viss klarhet om vad som gäller men också oklarhet eftersom uttalandena riskerar att komma i strid med unionsrätten, såsom den utvecklas. Och då kan inte uttalandena tas tillbaka (vilket kan vara fallet med en administrativ myndighets uttalanden) utan de måste tolkas bort av myndigheter och domstolar. De främsta invändningarna mot detta grundar sig enligt Henkow i rättssäkerhetsskäl. De enskilda måste garanteras klarhet och förutsägbarhet. Det måste därför åligga den ansvariga myndigheten att sörja för detta – och utfärda klara förklaringar samt att inte, vid förändrade ställningstaganden, tillämpa det förändrade synsättet retroaktivt.

Vi instämmer i Henkows resonemang, men samtidigt måste påpekas att det präglas av skatterättens särskilda karaktär där kraven på klarhet

---

<sup>46</sup> Se Henkow, O, Genomförande av direktiv från EU – Hur bör ”klara, precisa och ovillkorliga” bestämmelser i ett direktiv från EU genomföras i svensk rätt då bestämmelserna i vissa fall är oklara, oprecisa och tvetydiga? ERT 2010, s. 450, 470 (avslutande synpunkter).

<sup>47</sup> Jfr Lagrådets yttrande över bl.a. distansavtal på finansområdet, sammanträde 2004-06-23.

i fråga om skatteskyldighet m.m. görs sig mycket starkt gällande. När det gäller svenska förarbeten inom ramen för EU-rätten i allmänhet är det naturligtvis också mycket viktigt att den svenska lagstiftaren inte ger sken av att kunna klargöra och kunna fastställa unionslagstiftarens vilja, eftersom den svenska lagstiftaren endast utgör en av flera aktörer i den kollektiva lagstiftningsprocessen.<sup>48</sup> Såsom redan har framhållits i propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19 s. 529) omöjliggör i princip den omständigheten att Sverige genom anslutningen förbundit sig att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna i EU-rätten att det i propositioner och utskottsbetänkanden i samband med införlivandet av sådana regler görs uttalanden om hur dessa regler ska tolkas.

Som regeringen i samma proposition uttalade kan det däremot många gånger vara lämpligt att lagstiftaren delar med sig av sina EU-rättsliga kunskaper. Ett motivuttalande av detta slag får emellertid aldrig göra anspråk på att utgöra ett auktoritativt besked om en bestämmelses rätta tolkning utan bör snarast ses som ett på fakta och erfarenhet grundat övervägande om hur frågan kan komma att bli bedömd av i sista hand EU-domstolen.

Detta resonemang har lagrådet givit stöd för i sitt yttrande av den 20 februari 2002 över den lagrådsremiss som låg till grund för regeringens proposition 2001/02:121 om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om mönsterskydd, m.m.

Lagrådet uttalade att det inte kunde se något hinder mot att det i svenska lagförarbeten görs uttalanden av nämnda slag. Om en regel i ett EU-direktiv förefaller oklar och lämnar utrymme för lagstiftaren att välja mellan skilda sätt för dess genomförande i svensk rätt, framstår det tvärtom som naturligt och önskvärt att lagstiftaren har möjlighet att argumentera för varför han valt just den lösning som lagförslaget bygger på. Lagrådet framhöll sedan att det får ankomma på de rättstillämpande organen att värdera dessa uttalanden efter den sakliga tyngden hos de framförda argumenten mer än utifrån auktoriteten hos den som framför dem. Skulle det visa sig vara motiverat kan domstolarna alltid begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Jfr Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 115 f.

<sup>49</sup> Ibid.

### 2.2.3 Genomförande av förordningar

Vid tiden för den första genomgripande anpassningen av svensk rätt till EU:s rättsordning var det nästan undantagslöst direktiv som användes som styrmedel. Ett direktiv lämnar som framgått ett, låt vara varierande, utrymme för nationellt anpassade lösningar, och för att det ska få rättslig effekt krävs i princip att det genomförs genom nationella föreskrifter. I dag kan emellertid konstateras att direktverkande förordningar har tagits i bruk på ett sätt som knappast har kunnat förutses. Detta sammanhänger sannolikt med EU:s senaste utvidgningar och den brist på effektivitet och likformighet som den nationella genomförandeprocessen i 27 medlemstater kan leda till. Det är uppenbart att kommissionen numera föredrar förordningar framför direktiv, vilket den också nyligen uttalat.<sup>50</sup> Huruvida det ingripande regleringsinstrument som förordningsformen utgör alltid låter sig rättfärdigas med stöd av proportionalitetsprincipen, dvs. är nödvändigt för att uppnå de angivna målen, tycks dock vara en fråga som för närvarande inte tillmätts något synligt intresse. Dessutom framträder vad gäller nya rättsakter, både direktiv och förordningar, en tydlig tendens att genom uttryckliga och detaljerade regler uttrycka sådant som i grunden redan följer av EU-fördragets bestämmelser och EU-domstolens tolkningar av dessa. Detta kännetecknar bl.a. tjänstedirektivet.<sup>51</sup>

När det för det första gäller förordningsformen gäller som utgångspunkt att bestämmelserna däri inte i egentlig mening ska införlivas med nationell rätt, eftersom de i sig själva är direkt bindande och det därför finns risk för att deras rättsliga natur och allmänna giltighet då blir otydlig.<sup>52</sup> Detta innebär dock inte att det saknas skyldighet att beakta den aktuella förordningens syfte och värna om dess effektiva genomslag i Sverige. Det följer av den allmänna lojalitetsprincipen i artikel 5.3 FEU samt artikel 291 FEUF, vilken som framgått anger att medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra *unionens rättsligt bindande akter*. Mot denna bakgrund är det viktigt att säkerställa att centrala bestämmelser i EU-förordningar i praktiken kan fungera som en verksam del av det svenska regelverket och undvika att övervältra oklarheter till

---

<sup>50</sup> Se meddelandet om bättre styrning av den inre marknaden, COM (2012) 259 final, s. 7.

<sup>51</sup> Jfr SOU 2009:71, EU, Sverige och den inre marknaden, s. 323.

<sup>52</sup> Jfr Lenaerts, K. och Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 3 u, Thomson/Sweet & Maxwell 2011, s. 895 f.

den faktiska tillämpningen om detta kan undvikas. Svensk rätt bör därför omsorgsfullt anpassas för att fungera i samklang med de direktverkande EU-förordningar som antas. Att det är förordningar istället för direktiv innebär sällan att man på EU-nivån har löst problem som har med den svenska systematiken och rättsliga strukturen att göra.<sup>53</sup>

Det kan visserligen hävdas att det saknas skäl att reglera och upplysa om sådant som redan följer av direktverkande bestämmelser i förordningar och annan sekundärrätt som inte förutsätter införlivande med svensk rätt. De som har att tillämpa reglerna bör och ska söka vägledning direkt i dessa regler. Praktiska svårigheter i den faktiska tillämpningen bör emellertid enligt vår mening motivera att svenska regler återger eller åtminstone erinrar om innehållet i redan tillämpliga EU-regler i vissa fall.<sup>54</sup> Det bör observeras att den regelmassa som har till syfte att genomföra EU-rätten i Sverige på vissa områden ter sig mycket komplex och svåröverskådlig. Det övergripande syftet med regleringen står inte alltid klart för de som har att tillämpa reglerna. En avvägning bör göras mellan intresset att hålla lagstiftningen fri från i strikt rättslig bemärkelse onödiga inslag och intresset att säkerställa att EU-rättsliga skyldigheter respekteras och att EU-rätten fungerar i Sverige.<sup>55</sup> Det senare bör enligt vår mening tillmätas större betydelse.

#### **2.2.4 Överskjutande genomförande eller s.k. gold-plating**

Under senare år har klagomål rests på många håll i Europa om att den ökande och alltmer komplexa lagstiftningen leder till administrativa bördor för företag. EU-lagstiftningen har här särskilt uppmärksammats, vilket är en förklaring till en lång skara av försök på EU-nivå till regelförenkling.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Jfr SOU 2009:71, s. 323.

<sup>54</sup> Jfr Henkow som rekommenderar detta när det gäller förordningar i motsats till direktiv i artikeln Genomförande av direktiv från EU, ERT 2010, s. 454, 469, fotnot 77.

<sup>55</sup> Se Hettne, J., EU:s inre marknad och Sverige - gamla och nya utmaningar, Ny juridik 3:09, s. 52, som framhåller att Sverige har mycket att vinna på att de EU-rättsliga reglerna tillämpas korrekt. Det är inte, vilket ibland hävdas, enbart en fråga om lojal regel Anpassning till följd av medlemskapet i EU. Det handlar i grunden om att tillvarata en outnyttjad ekonomisk potential som den inre marknaden erbjuder. Mer omsorg bör därför ägnas åt att säkerställa de aktuella bestämmelsernas genomslag och ekonomiska effekt i konkret rättstillämpning (s. 59).

<sup>56</sup> Se t.ex. Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Åtgärdsprogram för minskning av administrativa bördor i Europeiska unionen, KOM (2007) 23 slutlig, och Arbetsdokument från kommissionen - Minskade administrativa bördor i EU - Lägesrapport för 2007 och utsikter för 2008 KOM (2008) 35 slutlig.

Kommissionen regelförenklingsstrategi talar om en reducereing av de administrativa kostnaderna med 25 % till 2012.

Det bör i sammanhanget erinras om att procentmål för reducereing av regler knappast kan ses som ett självändamål. När det gäller EU-regler som i huvudsak syftar till att skapa klara och tydliga regler för gränsöverskridande verksamhet är naturligtvis gemensamma regler något som i grund och botten är positivt, i synnerhet för näringslivet.

En annan aspekt som har med detta att göra är dock att medlemsstaterna gör mer än vad de är skyldiga till enligt EU-direktiven. Dessa tillägg påstås orsaka onödiga administrativa kostnader och konkurrensmässiga nackdelar i de länder där EU-direktiv genomförs på detta sätt. I Storbritannien har detta kallats ”*gold-plating*”. Härmed menas att det nationella genomförandet av unionsrätten går utöver vad tillämplig rättsakt fordrar utan att för den skull överskrida gränsen för vad som är rättsligt godtagbart. Även om termen ibland används i en vidare bemärkelse än den angivna, bör sålunda *gold-plating* skiljas från direktivstridigt genomförande, vilket kan angripas av kommissionen i ett överträdelseärende. En svensk term som använts för detta är överimplementering eller ”överskjutande införlivande av direktiv”.<sup>57</sup>

En liknande företeelse är ”*double banking*”, vilket föreligger när EU-lagstiftningen reglerar helt eller delvis samma fråga som nationell lagstiftning men där EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen inte är helt sammanhängande och konsekvent.<sup>58</sup>

Det kan naturligtvis tänkas finnas goda skäl att nationellt genomföra en rättsakt på sådant sätt att genomförandet kan bedömas innebära *gold-plating*. Tillfogas ska emellertid att företeelsen, ehuru rättsenlig, inte av kommissionen anses vara god genomförandesed, eftersom det kan föranleda kostnader som annars hade kunnat undvikas.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Jfr Hettne, J. och Otken Eriksson, I. (red.), EU-rättslig metod – Teori och genomslag i svensk rättstillämpning, 2 u, Norstedts Juridik 2011, s. 183 f. Se vidare Bernitz, U. och Kjellgren, A., Europarättens grunder, 4:e u., Norstedts Juridik 2010, s. 173 och Bjerke, C., Överskjutande införlivande av direktiv, ERT 2006, s. 644.

<sup>58</sup> Se Voermans, W., *Gold-plating and double banking: an overrated problem?* Publicerad i Snijders, H. och Vogenauer, S. (eds.), *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*, Sellier European Law Publishers; München 2009, s. 79-88.

<sup>59</sup> Jfr t.ex. European Commission; *Better Regulation*; Glossary ([http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/glossary/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/glossary/index_en.htm)). Se också SOU 2009:71, EU, Sverige och den inre marknaden, s. 168.

I september 2012 överlämnade Näringslivets Regelnämnd, NNR, och Regelrådet en gemensam rapport till regeringen med titeln ”Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-lagstiftning”.<sup>60</sup> I rapporten föreslås att den minimnivå som krävs enligt EU-lagstiftningen ska vara utgångspunkt vid genomförande i Sverige. Görs avsteg från miniminivån ska det motiveras i en konsekvensutredning där effekterna av ny EU-lagstiftning för företag redovisas. NNR och Regelrådet föreslår därför att regeringen inför en bestämmelse som i detalj beskriver vad som ska framgå av konsekvensutredningen. I Sverige ska myndigheter enligt nuvarande regelverk bedöma om en reglering överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Detta följer av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, 6 § femte punkten. Krav på konsekvensutredningar ställs också i kommittéförordningen (1998:1474) som gäller offentliga utredningar och vad beträffar Regeringskansliet i riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar.<sup>61</sup>

En sådan konsekvensutredning får emellertid inte enbart utmyнна i ett enkelt konstaterande om huruvida en reglering går utöver eller överensstämmer med EU-rätten. Konsekvensanalysen handlar om att vidga perspektivet från ett ofta alltför snävt nationellt perspektiv till ett europeiskt perspektiv. Det är alltså inte en formalitet som ska bockas av utan ett krav på att andra intressen ska beaktas. Det är fråga om intressen som individer och företag i andra EU-länder har. Det är alltså precis de intressen som återspeglas i de rättigheter som följer av EU-rätten.<sup>62</sup>

Om viljan att ta hänsyn till medborgare och företag i andra EU-länder saknas eller inte räcker som motivationsgrund finns ett annat skäl att agera på detta sätt. Att synligt tillvarata europeiska intressen är sannolikt bästa sättet att göra nationella regler kompatibla med EU:s regelverk då intressekollisioner uppstår mellan det svenska och europeiska regelverket och därmed säkerställa eller väsentligt förbättra möjligheterna att de svenska reglerna inte underkänns vid en EU-rättslig prövning.

---

<sup>60</sup> Tillgänglig på [http://www.nnr.se/pdf/gold-plating\\_regeradet\\_nnr.pdf](http://www.nnr.se/pdf/gold-plating_regeradet_nnr.pdf) (2012-10-03).

<sup>61</sup> Se SOU 2009:71, Sverige, EU och den inre marknaden, s. 257, samt Erlandsson, M., Regelförenkling genom konsekvensutredningar, Sieps 2010:1.

<sup>62</sup> Se Hettne, J., Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott, Sieps 2010:4epa.

Ett exempel ska ges i det följande. De rör sig om tre domar från EU-domstolen som gällde ett likartat problem men fick olika utgång. Alla tre domarna meddelades den 4 juni 2002. Det rör sig om målen C-367/98, C-483/99 och C-503/99, *kommissionen mot Portugal, kommissionen mot Frankrike och kommissionen mot Belgien* avseende s.k. *golden share* aktier.<sup>63</sup> Bakgrunden var att kommissionen under åren 1998 och 1999 hade väckt talan om fördragsbrott mot Portugal, Frankrike och Belgien. Kommissionen ansåg att dessa medlemsstater upprätthöll begränsningar av investeringar vid privatiseringar som stred mot etableringsrätten och den fria rörligheten för kapital. Det var i alla tre fallen fråga om ordningar som tämligen uppenbart begränsad den fria rörligheten för kapital och etableringsrätten. De ifrågavarande medlemsstaterna hade angett att det var nödvändigt att upprätthålla statlig kontroll över företag som var verksamma på områden av allmänintresse eller på strategiska områden. Domstolen påpekade att även begränsningar som grundas på legitima hänsyn måste vara *förenliga med proportionalitetsprincipen och grunda sig på objektiva kriterier som är kända i förväg av de berörda företagen*. Företagen ska vidare vid behov ha *möjlighet att få åtgärderna överprövade i domstol*.

EU-domstolen konstaterade att de franska bestämmelserna gick uppenbart utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvades (tryggandet av försörjningen av petroleumprodukter i händelse av kris). I den franska lagstiftningen angavs inte under vilka specifika och objektiva omständigheter som tillstånd gavs eller nekades. Domstolen menade att detta stred mot *rättssäkerhetsprincipen*, eftersom de franska bestämmelserna innebar ett osäkerhetsmoment och *inte angav några gränser för statens utrymme för skönsmässiga bedömningar*. När det gällde de portugisiska bestämmelserna, syftade dessa till att skydda Portugals *ekonomiska intressen*. Domstolen kunde därför nöja sig med att konstatera att sådana ekonomiska skäl inte fick åberopas till stöd för en ordning som begränsade den fria rörligheten. Vad som är mest intressant är emellertid att domstolen accepterade den belgiska ordningen. Det legitima syfte som angavs var att upprätthålla en minimiförsörjning av gas i händelse av allvarligt och verkligt hot. Domstolen ansåg att den belgiska ordningen var förenlig med EG-fördraget på grund av att:

---

<sup>63</sup> Se REG 2002 s. I-4731 ff.



- Det inte fanns något krav på förhandstillstånd (efterkontroll är alltid att föredra från frihandelssynpunkt och därmed i linje med proportionalitetsprincipen).
- Kontrollförfarandet skulle ske inom en viss bestämd tidsfrist.
- Alla beslut skulle motiveras.
- Det fanns möjlighet till effektiv rättslig kontroll.

Den belgiska regeringen hade alltså utformat systemet så att det blev svårt för EU-domstolen att påstå att det stred mot EU-rätten, vilket visade sig vara en lyckosam strategi.

## **2.3 Fördragsbrottsförfarandet i ett svenskt perspektiv**

### **2.3.1 Inledning**

I princip sedan EU:s tillkomst har det varit ett problem att medlemsstaterna genomför EU-rätten i olika takt. Målsättningen är att skapa likartade villkor och konkurrensbetingelser i hela EU, framför allt genom upprättandet av en inre marknad. Detta kan inte ske om vissa medlemsstater genomför EU-reglerna men inte andra. Harmoniseringen (strävan efter likartade villkor) blir då ett slag i luften. Det är lika illa, eller värre, om en medlemsstat inte respekterar fördragsbestämmelserna och deras syften. Ju fler medlemsstater som uppvisar en bristande respekt för EU:s målsättningar, desto mer undergrävs det ömsesidiga förtroende som krävs för att bygga ett enat och långsiktigt fungerande Europa. Kontrollen av medlemsstaterna är alltså inte enbart avsedd att fungera som en moralisk pekpinne. Att hänga ut ett medlemsland är inte ett självändamål, utan en nödvändig del i det europeiska integrationsprojektet. Kontrollen sker också för att enskilda individer och företag inte ska mista de rättigheter som de har tilldelats genom unionsrätten.<sup>64</sup>

Artikel 258 FEUF har följande lydelse:

Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen, ska kommissionen avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter.

---

<sup>64</sup> Se Fritz, M. och Hettne, J., Sverige inför rätta, Sieps 2006:3, s. 14.

Om den berörda staten inte rättar sig efter yttrandet inom den tid som angivits av kommissionen, får denna föra ärendet vidare till Europeiska unionens domstol.

### 2.3.2 Förfarandets olika steg

Artikel 258 FEUF och den därtill knutna artikel 260 FEUF är konstruerade på så sätt att en dialog mellan kommissionen och berörd medlemsstat ska garanteras. På detta sätt kan misstag undvikas och samförstånd nås utan att en talan vid EU-domstolen behöver väckas. Ofta inleds därför ett förfarande med en informell kontakt, eller numera med en behandling inom ramen för den s.k. EU Pilot.<sup>65</sup>

Om ingen lösning eller något samförstånd uppnås efter den informella behandlingen, kan kommissionen, om den finner det lämpligt, överlämna en s.k. *formell underrättelse* till medlemsstaten. Denna inleder det formella förfarandet men är oftast så formulerad att kommissionen under hänvisning till en viss nationell reglering, eller ibland praxis, uttalar att denna reglering eller praxis enligt dess uppfattning framstår som oförenlig med EU-rätten. En formell underrättelse lämnar alltså ytterligare en möjlighet att klarlägga gällande regler och kan sägas fortfarande vara en del av en dialog mellan kommissionen och medlemsstaten. Samtidigt har kommissionen genom den formella underrättelsen öppnat vägen för ett rättsligt förfarande vid EU-domstolen.<sup>66</sup>

Kommissionen beslutar årligen vid tio tillfällen om de åtgärder som ska vidtas i överträdelseärenden. Ett beslut fattas ”i klump” avseende samtliga ärenden som då behandlas.<sup>67</sup>

Sedan medlemsstaten besvarat den formella underrättelsen eller underlåtit att besvara den inom en angiven tidsfrist om normalt två månader, kan kommissionen efter en bedömning av de argument som har framförts och

---

<sup>65</sup> EU Pilot har varit verksamt sedan april 2008. Femton medlemsstater deltar i projektet: Österrike, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Finland, Ungern, Irland, Italien, Litauen, Nederländerna, Portugal, Slovenien, Sverige, Spanien och Storbritannien. Projektet går ut på att kommissionen efter klagomål försöker få medlemsstaterna att självmant finna lösningar, vilket innebär att ett överträdelseärende inte behöver inledas.

<sup>66</sup> Se SOU 2010:46, Utländsk näringsverksamhet i Sverige, s. 116.

<sup>67</sup> Ibid.

eventuell senare rättsutveckling besluta att överlämna *ett motiverat yttrande* till medlemsstaten, enligt artikel 258 FEUF. Det motiverade yttrandet är ett viktigt moment i förfarandet, eftersom kommissionen där måste precisera de klagopunkter som kvarstår och bemöta medlemsstatens argument i dess svar på den formella underrättelsen. Det motiverade yttrandet bildar också ramen för en eventuell talan vid EU-domstolen och utgör en sorts garanti för medlemsstatens rätt till försvar.<sup>68</sup>

För att kommissionen ska avbryta överträdelseförfarandet krävs antingen att medlemsstaten visar att kommissionen har fel i sin bedömning eller inte haft tillgång till alla fakta eller att medlemsstaten ändrar sin lagstiftning eller redovisar ett förslag till ny eller ändrad nationell reglering samt anger ett tidschema för utarbetande, antagande och ikraftträdande av förslaget.

Vanligen ska medlemsstaten besvara det motiverade yttrandet inom två månader. Om kommissionen inte är nöjd med den information som ges eller de argument som framförs, kan den besluta att väcka talan mot medlemsstaten vid EU-domstolen enligt artikel 258 FEUF.

Talan vid EU-domstolen kan omfatta allt som förelåg vid den tidpunkt då medlemsstaten erhöll det motiverade yttrandet. Kommissionen kan fortsätta att driva talan i EU-domstolen, även om de nationella reglerna senare har anpassats till EU-rätten. Detta kan vara motiverat, exempelvis när kommissionen vill få ett vägledande avgörande från EU-domstolen eller när ett tydligt avgörande krävs för att garantera att enskilda medborgare i medlemsstaterna kan bevaka sin rätt. Ofta drar dock kommissionen tillbaka sin talan i dessa fall.<sup>69</sup>

När det gäller de försent genomförda direktiven krävs normalt sett inte att kommissionen utför en analys i substans för att kontrollera överensstämmelsen med unionsrätten utan antingen har medlemsstaten anmält direktivet som fullständigt genomfört eller också inte. Ett motiverat yttrande kan därför utfärdas ganska snart efter det att medlemsstaten inkommit med svar på den formella underrättelsen. Kommissionens interna målsättning är att mål om de försent genomförda direktiven ska anhängiggöras vid EU-domstolen inom

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid, s. 117.

ett år efter genomförandetidens utgång.<sup>70</sup> Det krävs därför att det fullständiga genomförandet är nära förestående för att avhålla kommissionen från att gå vidare och inleda en domstolsprocess. Om kommissionen bedömer att medlemsstaten inte har för avsikt att påskynda arbetet med att genomföra direktivet, eller om ikraftträdandet av de nödvändiga författningsändringarna ligger långt fram i tiden, så beslutar kommissionen vanligen att väcka talan mot medlemsstaten.<sup>71</sup>

### 2.3.3 Sanktioner

Om EU-domstolen finner att medlemsstaten har brutit mot sina skyldigheter enligt EU-rätten genom att anta eller vidmakthålla de regler eller den praxis som är föremål för talan, så är medlemsstaten enligt artikel 260.1 FEUF skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att följa domen. Om den inte följer domen, kan kommissionen med tillämpning av artikel 260.2 FEUF påbörja ett nytt överträdelseförfarande. Detta förfarande avser i så fall medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 260 FEUF, dvs. att vidta de åtgärder som krävs för att följa EU-domstolens dom.

Det var inte förrän i början av 1970-talet som en sådan talan väcktes.<sup>72</sup> Därefter har denna typ av talan blivit vanligt förekommande. Att sådana mål väcks är viktigt. Om medlemsstaterna inte verkställer EU-domstolens domar, undergrävs syftet med fördragsbrottsförfarandet. Villkor och konkurrensbetingelser blir då inte likvärdiga inom EU och balansen mellan medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter störs. Detta är oacceptabelt i en union som grundas på ett gemensamt regelverk. Det är därför av yttersta vikt att medlemsstaterna följer domsluten från EU-domstolen. Vid de förhandlingar som ledde fram till Maastrichtfördraget enades mot denna bakgrund medlemsstaterna om att stärka kommissionens och EU-domstolens ställning genom att ge kommissionen rätt att yrka att EU-domstolen ska förelägga en medlemsstat som inte rättar sig efter en dom från EU-domstolen att betala vite eller ett standardbelopp.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Det här varierar givetvis mellan direktiv och politikområden. Kommissionen redogör för vad de har för avsikt att prioritera i årsrapporten om genomförande och tillämpning: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_sv.htm).

<sup>71</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012 s. 738.

<sup>72</sup> Dom av den 13 juli 1972 i mål 48/71, kommissionen mot Italien, REG 1972, s. 529, svensk specialutgåva, volym 2, s. 19.

<sup>73</sup> Fritz, M. och Hettne, J., Sverige inför rätta, Sieps 2006:3, s. 30.

Under det förfarande som grundas på artikel 260 FEUF tillställer kommissionen sålunda numera medlemsstaten en formell underrättelse och ett motiverat yttrande och anger ett belopp som den anser att medlemsstaten ska bli skyldig att betala, om talan väcks i domstolen och medlemsstaten förlorar målet. I de flesta fall tar förfarandet enligt artikel 260 FEUF kortare tid än förfarandet enligt artikel 258 FEUF, och medlemsstaterna ges kortare frister för att besvara kommissionens argument.<sup>74</sup> Om förfarandet leder till att kommissionen väcker talan i EU-domstolen och domstolen i sin dom förklarar att medlemsstaten har gjort sig skyldig till en överträdelse av artikel 260 FEUF, så anger den ett vite eller engångsbelopp som medlemsstaten blir skyldig att betala.<sup>75</sup>

### 2.3.4 Snabbare sanktionsförfarande efter Lissabonfördraget

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande görs en åtskillnad mellan å ena sidan *försenat genomförande* och å andra sidan *felaktigt genomförande* eller tillämpning av direktiv. När det gäller försenat genomförande introducerades ett nytt lagrum i artikel 260.3 FEUF med stöd av vilket kommissionen kan stämma en medlemsstat för fördragsbrott och yrka på ekonomiska sanktioner *inom ramen för samma domstolsprocess* och alltså inte enbart i en separat och efterföljande process som enbart avser sanktionerna.<sup>76</sup> Av kommissionens tolkningsmeddelande<sup>77</sup> framgår att man har för avsikt att tolka den nya befogenheten extensivt. Kommissionen anser att även direktiv som antagits enligt EG-fördraget, innan Lissabonfördragets ikraftträdande, omfattas av tillämpningsområdet, liksom direktiv som är delvis men inte fullständigt genomförda. Däremot kommer normalt endast löpande vite att föreslås. Utdömning av ett standardbelopp aktualiseras enbart om särskilda omständigheter föreligger. Kommissionen uppger även att man som utgångspunkt kommer att dra tillbaka en talan om ett fullständigt genomförande av direktivet anmäls innan ärendet blir föremål för domstolsprövning.

---

<sup>74</sup> Om överträdelseärendet rör försenat genomförande av direktiv kan kommissionen förena en talan enligt artikel 258 FEUF och 260 FEUF (artikel 260.3, ändring införd genom Lissabonfördraget), se nedan.

<sup>75</sup> Se t.ex. mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike REG 2005, s. I-6263; engångsbelopp om 20 000 000 EUR samt löpande vite om 57 761 250 EUR/sexmånadersperiod, mål C-177/04, kommissionen mot Frankrike, REG 2006, s. I-2461; löpande vite om 31 650 EUR/dag, och mål C-119/04, kommissionen mot Italien, REG 2006, s. I-6885; saknades skäl att fastställa löpande vite. Jfr SOU 2010:46, Utländsk näringsverksamhet i Sverige, s. 117.

<sup>76</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 739.

<sup>77</sup> Kommissionens meddelande "Genomförandet av artikel 260.3 i fördraget" (EUT 20011/C 12/01).

Sammanfattningsvis innebär det nya förfarandet att överträdelseprocessen för de försent genomförda direktiven har kortats ner markant vilket i sin tur innebär att sannolikheten för att en medlemsstat blir föremål för en talan om ekonomiska sanktioner har ökat dramatiskt.<sup>78</sup> Den nya bestämmelsen sätter sålunda större press på medlemsstaterna att införliva direktiv i tid, men det är också troligt att den innebär en högre grad av effektivitet i fördragsbrottsförfarandet genom att sortera bort de mål som rör försenat införlivande av direktiv från det sedvanliga tvåstegsförfarandet.<sup>79</sup>

Det bör även påpekas att i de fall då kommissionen väcker talan vid EU-domstolen mot en medlemsstat för försenat eller felaktigt genomförande och medlemsstaten vidtar åtgärder innan EU-domstolen har avkunnat dom, kan kommissionen välja att dra tillbaka stämningsansökan.<sup>80</sup>

### 2.3.5 Situationen i Sverige<sup>81</sup>

Det kan finnas flera orsaker till varför ett direktiv inte hinner genomföras i tid. Då det krävs lagändringar kan en utredning behöva tillsättas för att utreda direktivets konsekvenser för svensk lagstiftning. Om genomförandet är lagtekniskt komplicerat händer det att utredningens förslag redovisas då endast några månader återstår av genomförandetiden. Förseningar kan även bero på att flera departement är involverade i genomförandet, vilket kräver samordning mellan departementen. Förseningar kan givetvis också uppstå på grund av att direktivet är av politiskt känslig art eller att man under arbetets gång identifierar problem i förhållande till de svenska grundlagarna (se närmare under avsnitt 4.5 nedan).<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 740.

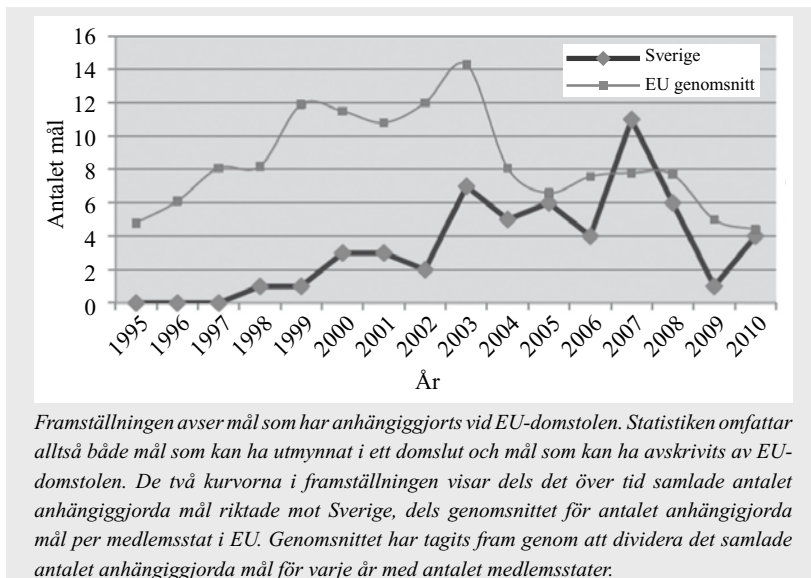
<sup>79</sup> Se Smith, M., Inter-institutional dialogue and the establishment of the enforcement norms: A decade of financial penalties under article 228 EC (now article 260 TFEU), European Public Law, Kluwer Law 2010, s. 567 f.

<sup>80</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 739.

<sup>81</sup> Avsnittet bygger i hög grad på statistisk insamling genomförd av Emanuel Kullander i examensuppsatsen "Varför fälls Sverige för fördragsbrott i EU-domstolen? – En kartläggning över Sveriges deltagande som svarandepart vid EU-domstolen" (Uppsala universitet). Författarna till denna rapport vill rikta ett varmt tack till Kullander för att han ställt detta material till vårt förfogande.

<sup>82</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 733.

Sedan Sveriges inträde i EU år 1995 och fram till och med år 2010 hade 54 stycken fördragsbrottsmål anhängiggjorts vid EU-domstolen som var riktade mot Sverige.<sup>83</sup> Av dessa mål har trettiofyra stycken resulterat i att EU-domstolen har avkunnat dom. Följande tabell illustrerar utvecklingen av svenska mål i förhållande till EU-genomsnittet.



Det framgår av tabellen att Sverige endast vid ett fåtal tillfällen har stämts vid EU-domstolen för fördragsbrott under medlemskapets första år. Därefter ökar antalet anhängiggöranden successivt för att år 2003 nå den andra och därtills högsta noteringen med sju mål. Från år 2006 till år 2010 märks en större grad av variation och det är svårt att se något tydligt mönster. Med den högsta noteringen år 2007 (som också är det enda året då Sverige ligger över EU-genomsnittet) och en mycket låg nivå år 2009, återfinns under denna tidsperiod både den största ökningen och den största minskningen i antalet fördragsbrottsmål.

I förhållande till EU-genomsnittet ligger Sverige före år 2003 klart under den genomsnittliga nivån för att därefter lägga sig betydligt närmare om inte över EU-genomsnittet. Eftersom EU-genomsnittet baseras på antalet

<sup>83</sup> Här undantas mål som inte har lett till en avkunnad dom innan år 2011.

medlemsstater är det naturligt att kurvan påverkas när EU utvidgas. Den största utvidgningen skedde år 2004 då EU gick från femton till tjugofem medlemsstater. Utvidgningen är med största sannolikhet den främsta orsaken till varför EU-genomsnittet sjönk kraftigt år 2004. Nedgången av EU-genomsnittet förstärktes ytterligare av att kommissionen undvek att stämma någon av de nya medlemsstaterna vid EU-domstolen de första två åren, dvs. fram till år 2006.<sup>84</sup> Nästa utvidgning år 2007 har till synes inte haft samma markanta påverkan på EU-genomsnittet då det endast var två medlemsstater som anslöt sig till EU.<sup>85</sup>

Vid en närmare granskning av orsaken till att Sverige begått fördragsbrott kan utläsas att många fördragsbrottsmål mellan år 2003 till 2008 hänger samman med förseningar i att genomföra direktiv. Det högsta antalet fördragsbrottsmål med anknytning till försenat genomförande av direktiv var år 2007, som också var det år då Sverige upplevde det högsta antalet anhängiggjorda mål vid EU-domstolen.<sup>86</sup> Om man studerar de förklaringar som den svenska regeringen har lämnat i fördragsbrottsärenden som har nått domstolen kan konstateras att det i de flesta fall handlar om mål där Sverige inte har lyckats införliva ett direktiv inom den utsatta tidsfristen.<sup>87</sup> Regeringen har i denna typ av mål nästan undantagslöst lämnat kommissionens yrkanden obestridda. I de flesta av målen har regeringen emellertid kommenterat medgivandet i svaromålet på ett sätt som kan liknas vid ett försök att söka rättfärdiga fördragsbrottet eller i vart fall förklara fördragsbrottets uppkomst. Regeringen har då i det enskilda fallet angett skälen till varför fördragsbrottet har uppstått, varför införlivandet av EU-rätten har försenats eller var i införlivandeprocessen ärendet befinner sig.<sup>88</sup> Regeringen har exempelvis förklarat införlivandedröjsmål med att det har varit nödvändigt att genomföra ett omfattande remissförfarande med anledning av lagstiftningsarbetets komplexitet<sup>89</sup> eller att myndigheter har övervägt olika tillvägagångssätt för direktivets införlivande.<sup>90</sup> Vidare har

---

<sup>84</sup> EU-kommissionens 25:e årsrapport om kontrollen av EU-rättens tillämpning (2007), s. 10. Enda undantaget är Estland år 2005.

<sup>85</sup> Kullander, a.a.

<sup>86</sup> År 2003, 2 st. mål, år 2004, 3 st. mål, år 2005, 0 st. mål, år 2006, 1 st. mål, år 2007, 4 st. mål, år 2008, 3 st. mål, år 2009, 1 st. mål.

<sup>87</sup> Kullander, a.a.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Se t.ex. mål 91/04, (2004) ingen publicering, p. 9.

<sup>90</sup> Mål 201/03, REG (2004) s. I-3197, p. 4.



regeringen redogjort för när ärendet kommer att behandlas av riksdagen,<sup>91</sup> förklarat att en proposition har lagts fram<sup>92</sup> eller att utformningen av bestämmelserna pågår<sup>93</sup> och hänvisat till pågående lagstiftningsarbete.<sup>94</sup> EU-domstolen har dock i dessa situationer regelmässigt anfört att en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att genomföra ett direktiv inom den föreskrivna tidsfristen.<sup>95</sup> EU-domstolen har följaktligen fällt Sverige i samtliga mål där regeringen, med anledning av försent införlivande av direktiv, inte har bestritt att EU-rätten har åsidosatts.

Det finns också mål där införlivandet inte är försenat men påståtts vara felaktigt. I dessa mål förekommer att regeringen har medgett att det inte har vidtagits tillräckliga åtgärder i syfte att genomföra EU-rätten<sup>96</sup> eller rent av har medgett kommissionens yrkanden,<sup>97</sup> men har därutöver påpekat att den svenska regleringen likväl uppfyller de krav som direktivet kan tänkas ställa<sup>98</sup> eller att den svenska regleringen motsvarar det skydd som direktivet föreskriver.<sup>99</sup> EU-domstolen har dock utifrån det svenska medgivandet likväl gjort bedömningen att det är ostridigt att Sverige har åsidosatt sina skyldigheter.<sup>100</sup>

Enligt den f.d. rättschefen på Justitiedepartementet och nuvarande justitierådet, Dag Mattsson, har många införlivanden av direktiv försenats till följd av den tidskrävande beredning som normalt krävs, med bl.a. remissförfarande och hörande av lagrådet. Utan att ge några ytterligare förklaringar till vad det beror på konstaterar Mattsson att det är bekymmersamt att Sverige, som tidigare har legat bra till, har halkat efter i statistiken vad gäller införlivandetakten för direktiv.<sup>101</sup>

---

<sup>91</sup> Mål 257/07, REG (2007) s. I-196, p. 7.

<sup>92</sup> Mål 555/08, REG (2009) s. I-99, p. 9.

<sup>93</sup> Mål 258/07, REG (2007) s. I-185, p. 7.

<sup>94</sup> Mål 116/04, (2004) ingen publicering, p. 4.

<sup>95</sup> Se t.ex. mål 201/03 REG (2004) s. I-3197 p. 5.

<sup>96</sup> Mål 368/00, REG (2001) s. I-4605, p. 16-17.

<sup>97</sup> Mål 206/05, REG (2006) s. I-10517, p. 22.

<sup>98</sup> Mål 368/00, REG (2001) s. I-4605, p. 16.

<sup>99</sup> Mål 287/04, (2005) ingen publicering, p. 5.

<sup>100</sup> Se t.ex. mål 104/06, REG (2007) s. I-671.

<sup>101</sup> Mattsson, D., Implementering av Europarätten i Sverige – några reflektioner om utvecklingen, s. 421.

Bilden av att Sverige oftare är försenat med att genomföra direktiv än tidigare förstärks av kommissionens sammanställda statistik över medlemsstaternas tillämpning och genomförande av inre marknadsdirektiv. När det gäller dessa direktiv finns en politisk överenskommelse mellan medlemsländerna som syftar till att säkerställa att direktiven genomförs i tid.<sup>102</sup> I syfte att utöva påtryckning när det gäller medlemsstaternas genomförandetakt publicerar kommissionen s.k. resultatavlor över hur väl de enskilda medlemsstaterna lever upp till de politiska målsättningarna.<sup>103</sup>

I praktiken kan det handla om mycket små marginaler som givetvis inte tar hänsyn till direktivens innebörd eller komplexitet. Det tas t.ex. inte hänsyn till om det krävs genomförande genom lag eller om genomförandet kan ske genom myndighetsföreskrifter. Det är parametrar som har stor betydelse för hur lång tid det tar att genomföra ett direktiv i Sverige. Sveriges genomsnittliga genomförandeunderskott har sedan år 2004 legat förhållandevis stabilt i linje med rådande politisk målsättning (1 % sedan år 2009, innan dess 1,5 %), men många andra medlemsstater har successivt förbättrat sin statistik och kan numera redovisa en hög procentuell andel direktiv som har genomförts i rätt tid. Kommissionens ambition är därför att ytterligare höja ambitionsnivån och sänka procentsatsen för genomförandeunderskottet till 0,5 %.<sup>104</sup> Kommissionens resultatavla för den inre marknaden publiceras två gånger per år. Resultatavslans innehåll har över tiden varierat men innefattar numera återkommande läget i medlemsländerna när det gäller såväl genomförande av direktiv som överträdelseärenden. Sedan ett år tillbaka har kommissionen sammanställt ett s.k. tillämpningsindex, baserat på statistik från andelen genomförda direktiv (hur lång eftersläpning ett land i genomsnitt har osv.) till statistik från andelen överträdelseärenden (hur lång tid det tar för landet att efterkomma domar från EU-domstolen osv.) I den resultatavla som

---

<sup>102</sup> Europeiska rådets slutsatser Barcelona 15–16 mars 2002 samt Europeiska rådets slutsatser Bryssel 8–9 mars 2007. Målsättningen är att medlemsstaterna inte får vara försenade med att anta de nationella regler som krävs för att genomföra ett direktiv i mer än maximalt 1% av det totala antalet inre marknadsdirektiv. Inre marknadsdirektiven ska heller aldrig vara försenade i mer än två år.

<sup>103</sup> Resultatavlor finns tillgängliga på kommissionens hemsida [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).

Jfr Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 739.

<sup>104</sup> Kommissionens meddelande "Inre marknadsakten – gemensamma insatser för att skapa ny tillväxt", KOM (2011) 206 slutlig.

presenterades 29 september 2011 intog Sverige faktiskt bottenplaceringen när statistiken för tillämpningsindexet sammanställdes.<sup>105</sup> Enligt uppgift har dock situationen nu förbättrats.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 742.

<sup>106</sup> Intervju med tjänstemän vid rättsekretariatet inom Regeringskansliet den 17 april 2012.

### **3 Funktionsfördelning vid Sveriges deltagande i lagstiftningsprocesser för direktiv**

I detta avsnitt ska svenska organs deltagande vid förhandlingar inför antagandet av direktiv liksom vid genomförande av direktiv i Sverige studeras närmare. I fokus står uppdelningen av arbetsuppgifter mellan de berörda aktörerna, riksdagen, regeringen och förvaltningen och frågan hur EU-samarbetet har påverkat deras funktioner och deras inbördes relationer. Allt sedan Sveriges inträde i EU har frågan om riksdagens inflytande över EU-samarbetet diskuterats och ett flertal anpassningar av regelverken har gjorts. På senare år har förvaltningens ställning inom EU också kommit att uppmärksammas allt mer. I detta avsnitt presenteras dessa tre aktörers funktioner och uppgifter inom EU-samarbetet (avsnitt 3.3 – 3.5). Inledningsvis ska något kort sägas om EU:s hybrida karaktär (avsnitt 3.1) och om lagstiftningsprocessens indelning i förhandlings- och genomförandefas (avsnitt 3.2).

#### **3.1 EU:s hybrida karaktär och dess påverkan på relationerna mellan svenska statsorgan**

Vid en jämförelse mellan en rent nationell lagstiftningsprocess och processen vid antagande och genomförande av EU-direktiv, kan konstateras att den mest påtagliga skillnaden är regeringens roll. Till skillnad från den nationella lagstiftningsprocessen kan regeringen sägas vara den konstitutionellt sett mest centrala aktören, i första hand i processen vid antagandet av ett direktiv, men även i viss mån vid genomförande av direktivet i svensk rätt. Detta förhållande kan förklaras med EU:s i grunden folkrättsliga bas och de därmed följande folkrättsliga beslutsmodeller, där uppgiften att företräda staterna på den internationella arenan traditionellt tilldelas regeringarna.<sup>107</sup> EU-samarbetet skiljer sig dock från traditionell utrikespolitik vad gäller såväl omfattning, innehåll och arbetssätt, varför den folkrättsliga beslutsmodellen har behövt kompletteras för att möjliggöra för övriga nationella statsorgan att få ett tillräckligt inflytande över den politiska och rättsliga utvecklingen. Trots att EU-samarbetet på så sätt delvis kan sägas ha vuxit ur den folkrättsliga ramen, har samarbetet inte heller övergått till att vara en federal statsbildning.

---

<sup>107</sup> För Sveriges del regleras detta förhållande i RF 10:1.

I stället beskrivs EU ofta som en konstitutionell hybrid, med drag av såväl folkrättsliga och statsrättsligt grundade principer.<sup>108</sup>

Till följd av att EU:s beslutsprocess har utformats efter folkrättsliga beslutsformer, är det således regeringen som är den svenska aktör som har huvudansvaret för Sveriges relationer till EU. Detta förhållande har understrukits av KU vid flera tillfällen.<sup>109</sup> Den verkställande maktens roll i nationalstater har traditionellt delats upp i två delar, intern verkställande makt som nyttjas i den ordning som anges i den nationella författningen, och extern verkställande makt, vars nyttjande följer folkrättsliga regler.<sup>110</sup> EU:s hybrida karaktär gör dock att den sedvanliga roll- och kompetensfördelningen inom Sverige ser annorlunda ut än inom den traditionella utrikespolitiken. Förvaltningen är mer involverad och på ett mer direkt sätt, med omfattande egna kontakter med EU-organ och systemmyndigheter i andra medlemsstater. Även riksdagen är mer involverad än i övrig utrikespolitik, och även här kan den största skillnaden sägas vara att riksdagen idag har relativt omfattande egna kontakter med EU och dess institutioner och organ. Hittills har dock de växande kontakter som riksdagen trots allt har, inte förmått suddas ut bilden av att europeiseringen har inneburit en förskjutning av makt och inflytande från den folkvalda riksdagen till regeringen och dess förvaltning.<sup>111</sup> EU kan därför fortfarande karaktäriseras som en ”union of executives”, snarare än en union av medborgare.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Se Oeter, S., *Federalism and democracy*, Bast, J. & von Bogdandy, A. (red), *Principles of European Constitutional law* Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2006, s. 59 med vidare referenser och Blomgren, M. & Bergman, T., *Ett sammanlänkat statsskick!*, Blomgren, M. & Bergman, T. (red), *EU och Sverige: ett sammanlänkat statsskick*, Liber, Stockholm, 2005, s. 26, se även Nergelius, J., *The Constitutional Dilemma of the European Union*, Europa Law Publishing, Groningen, 2009, s. 21 ff. samt Reichel, J., *Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure, Stockholm, 2010, s. 15.

<sup>109</sup> Se bl.a. betänkande 2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten.

<sup>110</sup> Se Curtin, D., *Executive power of the European Union: law, practices, and the living constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009, s. 28.

<sup>111</sup> Se Abrahamsson, O., *EU-medlemskapets inverkan på relationen riksdag - regering*, ERT 2009 s. 434 – 444, s. 439.

<sup>112</sup> Se Besselink, L.F.M., *Shifts in Governance: National Parliaments and Their Governments' Involvement in European Union Decision-Making*, Barrett, G. (red), *National parliaments and the European Union: the Constitutional Challenge for the Oireachtas and other Member States Legislatures*, Clarus Press, Dublin, 2008, s. 30,

### **3.2 Förhandlingsfas och genomförandefas inom en integrerad konstitutionell arena**

En grundläggande egenskap hos direktiv är att de är en lagstiftningsprodukt både inom EU-rätten och inom medlemsstaternas respektive rättsordningar. Processen för att anta och genomföra ett direktiv regleras alltså av dels EU:s konstitutionella regler, dels de 27 medlemsstaternas, inom respektive stat. I många fall går dock de konstitutionella sfärerna in i varandra och såväl EU-rättsliga som nationella konstitutionella regler tillämpas på ett sätt som svårligen kan skiljas helt från varandra. I det första ledet, vad som i svenskt perspektiv kan benämnas förhandlingsfasen, styrs lagstiftningsprocessen utifrån EU-rättens källor, och processen följer de regler som lagts fast i fördragen (till exempel artikel 289 FEUF). De svenska aktörerna deltar således inom ramen för EU:s konstitutionella sfär och ur ett nationellt perspektiv är ministrar och tjänstemän representanter för Sverige som agerar inom den utrikespolitiska sfären. Vem som representerar Sverige och vilka regler som gäller för uppdraget följer dock uteslutande av svensk rätt.

När direktiven sedan implementeras i svensk rätt, sker detta utifrån regler inom den svenska konstitutionella sfären, enligt de regler och rutiner som läggs fast i RF, RO, förordning med instruktion för Regeringskansliet, cirkulär, riktlinjer, m.m. Medlemsstaterna bestämmer själva hur och genom vilka organ som genomförandet ska ske, inom ramen för vad som brukar benämnas medlemsstaternas institutionella autonomi. EU-domstolen har i en dom från år 1972 uttryckt förhållandet enligt följande:<sup>113</sup>

“When provisions of the Treaty or of regulations confer power or impose obligations upon the states for the purposes of the implementation of Community law the question of how the exercise of such powers and the fulfilment of such obligations may be entrusted by Member States to specific national bodies is solely a matter for the constitutional system of each state.”

---

<sup>113</sup> Se mål 51- 54/71 International Fruit Company m.fl. mot Produktschap voor groenten en fruit REG 1971, s. 1107, punkt 4. Se även mål C-33/90 kommissionen mot Italien, REG 1991, s. 5987, punkt 24 24 och Bergström, M., Vilka krav ställs när EU-rätten ska genomföras i Sverige?, Bull, T., Halje, L., Bergström, M., Reichel, J. och Nergelius, J., Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU, Sieps rapport 2012:10p

Autonomin begränsas dock märkbart av det faktum att det föreligger en fördragsfäst skyldighet att se till att EU-rätten faktiskt genomförs. Utöver den allmänna lojalitetsprincipen i artikel 4.3 FEU finns sedan Lissabonfördraget en uttrycklig skrivning i artikel 291 FEUF att ”medlemsstaterna ska vidta alla nationella lagstiftningsåtgärder som är nödvändiga för att genomföra unionens rättsligt bindande akter” (se närmare under avsnitt 2.1).<sup>114</sup> Kommissionen har under senare år lagt mycket kraft på att utarbeta verktyg för att stärka medlemstaternas arbete med att genomföra EU-rätten korrekt.<sup>115</sup> Ett exempel på ett samordnat genomförande finns i tjänstedirektivet, där medlemsstaterna samarbetar med kommissionen under nya former.<sup>116</sup> Även Europaparlamentet har i en resolution från år 2009 framhållit vikten av att stödja de nationella parlamenten i deras arbete med direktiv, såväl innan som efter de antas på EU-nivå.<sup>117</sup> Även om utgångspunkten är att medlemsstaterna själva ansvarar för genomförandet, är detta numera en sanning med allt större modifikation.

Regeringen har en central roll både i den EU-rättsliga förhandlingsfasen inför beslut om att anta ett direktiv och i genomförandefasen för att genomföra direktivet i svensk rätt. I den första fasen agerar regeringen i dess funktion av extern verkställande makt, där regeringen företräder medlemsstaten Sverige vid förhandlingar och beslutsfattande inom rådet (avsnitt 3.3.1). I den andra fasen agerar regeringen istället inom sin funktion av intern verkställande makt, med ansvar för att leda utredningen inför lagstiftningsarbetet och att lägga propositioner till lagstiftaren, riksdagen (avsnitt 3.3.2). Även i det andra

---

<sup>114</sup> EU-domstolen har också sedan lång tid tillbaka slagit fast i att nationella konstitutionella hinder i sig inte utgör en ursäkt att underlåta att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragen, mål 77/69 kommissionen mot Belgien REG 1970, s. 237. Se även mål 100/77 kommissionen mot Italien, REG 1978, s. 879, punkt 21, där problem med lagstiftningsprocessen i parlamentet inte ansågs fränta medlemsstaten ansvar och C-274/98 kommissionen mot Spanien, EGT 2000, s. I-2823, punkt 18-19, där EU-domstolen underkände Spaniens förklaring att ansvaret för att genomföra direktivet låg på självständiga regioner.

<sup>115</sup> Se ovan avsnitt 2.2.2 och meddelande från kommissionen ”Smart lagstiftning i Europeiska unionen”, KOM(2010)543.

<sup>116</sup> Se meddelande från kommissionen ”Mot en bättre fungerande inre marknad för tjänster - bygga vidare på resultaten av den ömsesidiga utvärderingen av tjänstedirektivet”, KOM(2011)20. Se även Trubek, D. M & Trubek L. G., *New Governance & Legal Regulation: Complementary, Rivalry and Transformation*, 13 *Columbia Journal of European Law*, s. 539-564, 2006-2007, s.550, för ytterligare exempel.

<sup>117</sup> Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om utvecklingen av förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten enligt Lissabonfördraget, P6\_TA(2009)0388 och nedan avsnitt 3.5.1.

ledet har regeringen uppgifter inom den externa verkställande makten, som huvudsakligen ansvarig inför kommissionen att direktivet implementeras i tid. Detta följer återigen av regeringens roll som företrädare för medlemstaten Sverige i förhållande till EU. För det fall genomförandet blir försenat, eller annars inkorrekt, är det regeringen som kommissionen vänder sig till i ett eventuellt fördragsbrottsärende.<sup>118</sup> I båda leden är dock även förvaltningen (avsnitt 3.4) och riksdagen (avsnitt 3.5) involverade, och även för dessa aktörer skiftar roller och funktioner när de agerar inom den utrikespolitiska sfären i förhandlingsledet och inom den inrikespolitiska i genomförandefasen.

Såsom rutinerna för den svenska lagstiftningsprocessen vid genomförandet av direktiv fungerar i dag, behandlas de två leden relativt separat från varandra. Frågan om vilka tjänstemän inom regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna som handlägger ärendet i de två leden har ofta inte koordinerats. Inte heller från riksdagens sida synes finnas något egentligt helhetsperspektiv över hur lagstiftningsärendet ska hanteras över tid. En viktig fråga för denna undersökning är således att diskutera möjligheten att koordinera dessa två led i processen. Nedan kommer de olika aktörernas roller att analyseras utifrån ett sådant perspektiv.

### **3.3 Regeringens funktioner**

Såsom framförts ovan följer det av RF 10:1 att det är regeringen som företräder riket i förhållande till andra stater och internationella organisationer, i enlighet med vad som är brukligt inom folkrätten. Detta förhållande återspeglas även inom EU-fördragen, där det ena av de två lagstiftande organen, rådet, enligt artikel 16.2 FEU ska bestå av företrädare på ministernivå för varje medlemsstat med befogenhet att fatta bindande beslut för regeringen i den medlemsstaten.

#### **3.3.1 Regeringens roll i förhandlingsfasen**

En fråga av betydelse för regeringens EU-arbete är hur regeringens ärenden inom området ska kategoriseras. Det svenska statsskicket ställer upp ett krav på kollektivt beslutsfattande av vilket följer ett förbud mot ministersstyre. Enligt RF 7:3 ska regeringsärenden avgöras av regeringen vid regeringsssammanträden, vilket enligt RF 7:4 innebär att minst fem

---

<sup>118</sup> Se 20 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt vidare avsnitt 3.3.1-2.



statsråd ska vara närvarande. Inför EU-medlemskapet utreddes frågan om vad som skulle gälla i förhållande till EU-ärenden, varvid man tog ställning för att dessa inte skulle anses utgöra regeringsärenden, eftersom ärendena inte föranleder något beslut av regeringen, utan just av EU:s institutioner. Kravet i RF 7:3 om kollektivt beslutsfattande är därmed inte tillämpligt.<sup>119</sup> Denna tolkning medför att ansvaret för att utarbeta svenska ståndpunkter inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU, liksom instruktioner till dem som företräder Sverige, kan läggas på respektive departement. Enligt 20 § Regeringskansliets instruktion ska Regeringskansliet bl.a. utse Sveriges representanter i det löpande arbetet inom Europeiska unionens råd, föreslå och utse Sveriges representanter i kommittéer under Europeiska kommissionen, bestämma vem som ska delta i arbetet inom Ständiga representanternas kommitté och besvara formella underrättelser från kommissionen.

Trots att EU-ärendena alltså inte anses utgöra regeringsärenden, ska de enligt Regeringskansliets interna cirkulär beredas på samma sätt.<sup>120</sup> Av det s.k. beredningstvånget i RF 7:2 följer att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter, samt i den omfattning som behövs, från kommuner, sammanslutningar och enskilda. Till följd av den svenska dualistiska organisationen av förvaltningen (se vidare avsnitt 3.4.1) är Regeringskansliet förhållandevis litet, medan de centrala ämbetsverken är stora och resursstarka. Detta utgör ett viktigt motiv till att beredningen även bör inkludera organ utanför Regeringskansliet (se vidare avsnitt 4.3). Under beredningsarbetet ska regeringen även informera och samråda med riksdagen, vilket diskuteras nedan (avsnitt 3.5). Av 15 § Instruktionen till Regeringskansliet framgår vidare att regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd, s.k. gemensamberedning. Syftet med detta är att säkerställa att principen om regeringens kollektiva beslutsfattande får ett reellt innehåll.<sup>121</sup> Varje departement ska inom sitt sakområde ansvara för att dels ta fram en svensk ståndpunkt beträffande förslag från kommissionen och andra för Sverige viktiga EU-frågor, dels ta fram instruktioner till rådet

---

<sup>119</sup> Se SOU 1993:80 Statsförvaltningen och EG, s. 197 f. Se även SOU 2008:118 Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 85.

<sup>120</sup> Se cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., s. 7.

<sup>121</sup> Se DS 1997:1 Propositionshandboken, avsnitt 5.5.2.

förberedande instanser och kommissionens genomförandekommittéer. Utöver sakdepartementen, har Statsrådsberedningens kansli för samordning av EU frågor (SB EU-kansliet) en central roll. Förutom att ansvara för vissa horisontella EU-frågor, liksom frågor om EU:s institutioner, m.m., koordinerar EU-kansliet instruktionsgivningen och verkar för att ett effektivt och samordnat svenskt agerande i EU-frågor.<sup>122</sup>

Såväl ståndpunkterna, i form av s.k. ståndpunktspromemorior, som instruktionerna ska gemensambredas, i den mån de berör flera departement. Ståndpunktspromemorian ska uppdateras och beredas kontinuerligt i den mån det behövs till följd av utvecklingen i förhandlingen. Ibland kan innehållet i ståndpunktspromemorian räcka som instruktion. För det fall promemorian inte har uppdaterats, ska dock alltid finnas en särskild skriftlig instruktion för de frågor som inte täcks av promemorian. Efter varje möte där Sverige har representerats som medlemsstat, ska en skriftlig rapport ställas samman, vilken delges berörda inom Regeringskansliet.<sup>123</sup> Den tjänsteman som utför själva förhandlingen bör snabbt kunna ta kontakt med företrädare för Regeringskansliet, för det fall nya frågor kommer upp i förhandlingarna som inte förutsetts i instruktionsgivningen.<sup>124</sup> Tjänstemännen från Regeringskansliet biträds även av tjänstemännen vid Sveriges Ständiga representation i Bryssel. I Regeringskansliets cirkulär framgår vidare att nationella förberedelser inför genomförandet av EU-rättsakten kan inledas redan under förhandlingsfasen. Överväganden om vilka lagstiftningsåtgärder som kan krävas i anledning av EU-förslaget bör uppmärksammas redan på detta stadium, samt vilka konsekvenser i övrigt EU-förslaget innebär. Även tjänstemän från rättssekretariaten bör ingå i detta arbete.<sup>125</sup>

Utöver ovan nämnda paragraf i Instruktionen för Regeringskansliet, som enbart föreskriver att ärenden ska beredas i samråd, saknas reglering av hur gemensambereidningen ska gå till. Bedömningen av om ett ärende behöver gemensambredas, samt vilka departement som ska bjudas in att delta, avgörs av handläggaren utifrån riktlinjer som lagts fast i interna PM.<sup>126</sup> Någon

---

<sup>122</sup> Se cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., s. 3.

<sup>123</sup> Ibid s. 7-11.

<sup>124</sup> Intervju med tjänstemän vid rättssekretariatet inom Regeringskansliet den 2 maj 2011.

<sup>125</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 8. Se vidare avsnitt 4.3.2.

<sup>126</sup> Se Samrådsformer i Regeringskansliet, PM 1997:4.

särskild förteckning över vilka som har deltagit i samrådet finns i allmänhet inte. Samråden sker ofta informellt via e-post.<sup>127</sup>

Även om arbetssättet inom Regeringskansliet vid förhandlingsfasen i stort är strukturerat enligt ovan, finns likväl stora skillnader i hur de olika departementen lägger upp arbetet. Utöver cirkulären finns i allmänhet inte några egna skriftliga rutiner eller riktlinjer.<sup>128</sup> KU har anmärkt att det i efterhand kan vara svårt att fastställa vilka tjänstemän som varit delaktiga i beredningen, samt att allmänna handlingar som avser beredning och förhandling av enskilda EU-direktiv behandlas på olika sätt i skilda departement.<sup>129</sup> För närvarande pågår dock ett arbete med att utarbeta ett IT-stöd inom Regeringskansliet, genom vilket handläggningsåtgärder ska kunna dokumenteras.

Såsom kommer att diskuteras nedan, är förvaltningsmyndigheterna inom sakområdet ofta djupt involverade i EU-arbetet och det förekommer i allmänhet omfattande kontakter mellan tjänstemän i Regeringskansliet och i myndigheterna. Hur det närmare samarbetet ser ut skiljer sig åt. I allmänhet är uppdelningen sådan att departementen representerar Sverige i rådets olika arbetsgrupper, medan myndigheterna gör det i kommissionens expertgrupper och kommittéer, men det varierar mellan politikområden och utifrån vilka frågor som står på dagordningen.<sup>130</sup> Från departementens sida är det i allmänhet tjänstemän från sakenheterna som sköter förhandlingarna och inte tjänstemän från rättssekretariaten. Vid våra intervjuer med tjänstemän från rättssekretariaten har framhållits att man upplever det som önskvärt att kunna delta på plats i förhandlingarna i större utsträckning. Det kan, som anförts ovan, vara svårt att förutse hur förhandlingen utvecklar sig och det kan läggas fram förslag som skulle kunna medföra problem för den svenska rättsordningen. Det kan exempelvis gälla frågor som rör den något säregna svenska regleringen av tryckfrihet, offentlighet och sekretess, eller den svenska förvaltningsmodellen med självständiga myndigheter, områden där Sverige har en grundlagsreglering som skiljer sig från övriga medlemstaters.

---

<sup>127</sup> Intervju med tjänstemän vid rättssekretariatet inom Regeringskansliet den 2 maj 2011.

<sup>128</sup> Se SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 192 och SOU 2008:118, Styra och ställa, bilaga 5, s. 171. Uppgiften har även bekräftats vid våra intervjuer.

<sup>129</sup> Se konstitutionsutskottet betänkande 2008/09:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 72 och 76.

<sup>130</sup> Se SOU 2008:118, Styra och ställa, bilaga 5, s. 172.

Sådana frågor kan också vara svårt för tjänstemän från sakenheterna att identifiera. Anledningen till att juristerna inte deltar i större uträkning angavs i första hand bero på resurs- och tidsbrist.<sup>131</sup>

### **3.3.2 Regeringskansliets/regeringens samordningsansvar i genomförandefasen**

När ett direktiv väl är antaget i EU, är det regeringens ansvar att se till att direktivet genomförs. Regeringen är, såsom företrädare för medlemsstaten Sverige, ansvarig i förhållande till EU för att genomförandet sker korrekt och i rätt tid. Detta innefattar även de fall då direktiv införlivas via myndighetsföreskrifter, även om det praktiska arbetet kan delegeras till myndigheterna.<sup>132</sup> Att regeringen är ytterst ansvarig för förvaltningsmyndigheternas normgivning följer även av RF. Förvaltningsmyndigheterna har inte någon egen normgivningskompetens grundad på RF, utan det krävs att regeringen delegerar sådan kompetens, RF 8:10-11. Sedan reformen av RF år 2011 har regeringen en uttrycklig rätt att kräva att föreskrifterna ska underställas regeringen för prövning, RF 8:12.

För det fall ett direktiv inte ska implementeras via myndighetsföreskrifter, överlämnas det för handläggning till ansvarigt departement. Varje departement svarar för beredningen av ärenden inom sitt ansvarsområde.<sup>133</sup> SB EU-kansliet har som nämnts ovan ett övergripande ansvar för EU-frågor i Regeringskansliet, vilket innefattar att verka för ett korrekt genomförande i rätt tid. Exempelvis administrerar EU-kansliet ett IT-system där övriga departement successivt ska lägga in uppgifter om hur arbetet med genomförandet fortgår, som alltså för närvarande håller på att utvecklas. Det är också EU-kansliet som ansvarar för administration och slutlig anmälan till kommissionen av genomförda direktiv.<sup>134</sup>

Normgivningsprocessen för genomförande av direktiv skiljer sig i princip inte från andra, nationellt initierade normgivningsprojekt, utan bereds på

---

<sup>131</sup> Intervju med tjänstemän vid rättsekretariatet inom Regeringskansliet den 2 maj 2011 och den 23 november 2011. Se även Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsprocessen av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt?, ERT 2011, s. 728-745, s. 734.

<sup>132</sup> Se 2-3 §§ förordning (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen och nedan avsnitt 3.4.3.

<sup>133</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 6.

<sup>134</sup> Ibid, s. 7 f.

samma sätt. Av propositionshandboken framgår exempelvis att s.k. onödiga riksdagsbindningar bör undvikas, dvs. att riksdagen inte i onödan ska behöva ta ställning i frågor som ligger inom regeringens kompetensområde och därigenom binda regeringens handlande för framtiden, RF 8:18.<sup>135</sup> Vare sig direktivet implementeras via förordning eller lag, anses det att beredningstvävet i RF 7:2 ska följas och det sedvanliga förfarandet med utredning och remissbehandling ska tillämpas. Till skillnad från rent nationella normgivningsärenden har direktiv som framgått ett i förväg fastställt slutdatum för när de ska vara genomförda, vilket ställer höga krav på den tidsmässiga planeringen.<sup>136</sup> De utredningssteg som ska tas ställning till är frågan om en utredning behöver tillsättas för att analysera direktivets konsekvenser för den svenska rättsordningen, beräkning av tid för remissförfarande och, vid normgivning via lag, skrivande av proposition, beräkning av tid för ett eventuellt hörande av Lagrådet samt en anpassning av tiden för att överlämna propositionen till riksdagen. Även behovet av ett visst efterarbete behöver beaktas, såsom promulgationer av lagar, och eventuellt utarbetande av förordningar och regleringsbrev, etc.<sup>137</sup>

Den första frågan att ta ställning till är således om en utredning ska tillsättas, i form av en utredning eller kommitté, eller om utredningsarbetet ska göras internt inom Regeringskansliet. I svensk lagstiftningstradition har kommittéväsendet en framträdande roll.<sup>138</sup> Även vid genomförande av direktiv genom lag har det varit vanligt att tillsätta en särskild kommitté eller utredning. I andra fall kan en utredning tas fram internt inom departementet.<sup>139</sup>

Efter att utredningsarbetet har färdigställts och remissbehandlats,<sup>140</sup> inleds själva propositionsskrivandet. Liksom vid beredning av ståndpunktspromemorior och

---

<sup>135</sup> Se DS 1997:1 Propositionshandboken, avsnitt 1.2.2.

<sup>136</sup> Se Bratberg, S. & C., Cecilia, Hur påverkas den svenska lagstiftningsprocessen av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt?, ERT 2011, s. 728-745, s. 736.

<sup>137</sup> Se DS 1997:1 Propositionshandboken, avsnitt 2.2. Se även Bratberg, S. & Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsprocessen av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt?, ERT 2011, s. 728-745, s. 736.

<sup>138</sup> Se Zetterberg, K., Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen, SvJT 2011 s. 753-763. Se vidare avsnitt 4.3.1-2.

<sup>139</sup> Se vidare avsnitt 4.3.3.

<sup>140</sup> Se DS 197:1 propositionshandboken, avsnitt 3.4.1.

instruktioner i förhandlingsstadiet, ska ärenden som berör flera departement gemensamberedas. Stasrådsberedningen samt Finansdepartementets budgetavdelning, grundlagsenheten på Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet bör i de allra flesta fall få tillfälle att yttra sig. Arbetstagarorganisationer ska vidare informeras om viktigare frågor i bl.a. propositioner och lagrådsremisser om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.<sup>141</sup> När propositionstexten är klar skickas den till övriga departement för synpunkter (delning). Om Lagrådets yttrande ska inhämtas (RF 8:20-21) måste ärendet först föredras i Lagrådet. Propositionstexten föredras i form av en lagrådsremiss. Även detta steg kan ta avsevärd tid, vilket måste tas i beaktande vid planeringen.<sup>142</sup> Om det är fråga om politiskt kontroversiella ämnen tas kontakter med riksdagen innan propositionen lämnas, i syfte att säkerställa att en tillräcklig majoritet finns för förslaget. I detta skede tas kontakterna via de politiska kanalerna, mellan företrädare för de olika partigrupperna. Om tillräcklig majoritet inte finns, läggs propositionen i allmänhet inte fram, även om det skulle vara fråga om lagstiftning som avser genomförande av direktiv.<sup>143</sup>

Efter att eventuella justeringar har gjorts kan regeringen fatta beslut. Enligt RO 3:5 bör regeringen lämna propositioner på sådana tider att en anhopning av arbete hos riksdagen om möjligt undviks. Regeringen samråder med talmannen, som föreslår riksdagen att fastställa datum när propositionerna senast ska lämnas (RO 3:3). Det innebär i praktiken att regeringen bör undvika att lägga propositioner under den tid riksdagen arbetar med budgetpropositionen, vilken ska lämnas den 20 september, strax efter riksdagens öppnande efter sommaruppehållet. Propositioner som ska handläggas före riksdagens sommaruppehåll bör normalt läggas fram till riksdagen före den 20 mars, det så kallade prop-stopp datumet.<sup>144</sup>

---

<sup>141</sup> Se Ibid, avsnitt 9.2.

<sup>142</sup> Se Ibid, avsnitt 8.2.1

<sup>143</sup> Under våren 2012 var flera lagstiftningsförslag avseende genomförande av direktiv på arbetsmarknadsområdet inplanerade, vilka inte lades fram. Exempelvis skulle Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag har genomförts senast den 5 december 2011, men någon proposition i ärendet lades inte fram före propositionsstoppet den 20 mars 2012.

<sup>144</sup> Tidpunkten när en proposition beräknas vara färdig att läggas fram till riksdagen anges i en så kallad propositionsförteckning, där de överenskomna datumen anges. Se exempelvis Statsrådsberedningens skrivelse den 17 januari 2012 om planerade propositioner och skrivelser år 2012. Se vidare 3.5.3.

### **3.4 Förvaltningsmyndigheternas funktioner**

Förvaltningsmyndigheter spelar ofta en betydande roll vid förhandlingar inför antagande av direktiv och genomförande av direktiv i Sverige. Även om denna undersökning i första hand inriktar sig på direktiv som genomförs genom lagstiftning och följaktligen berör förhållanden hos regeringen, Regeringskansliet och riksdagen, kan förvaltningens betydelse inte förbises. Utredningen i denna del hålls emellertid på en mer översiktlig nivå.

#### **3.4.1 Den svenska förvaltningsmodellen i EU**

Organisationen av den verkställande makten i Sverige skiljer sig från de flesta av EU:s medlemsstater, Finland undantaget. Medan ministerstyre är den vanligaste styrmodellen i övriga EU, bygger den svenska förvaltningsmodellen på en dualism, en uppdelning i en politisk och en verkställande del. Dualismen omfattar för det första en grundlagsreglering av förvaltningsmyndigheternas självständighet (RF 12:2) å ena sidan och ett förbud mot ministerstyre (RF 7:3 och 12:1) å den andra. Av RF 12:1 framgår att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, vilket tolkas så att de har en lydnessplikt i förhållande till regeringen.<sup>145</sup> Lydnessförhållandet riktar sig dock till regeringen som helhet och enskilda ministrar har inte någon särskild beslutskompetens i förhållande till de myndigheter som sorterar under det egna departementet (RF 7:3).<sup>146</sup> Förvaltningsmyndigheterna är vidare garanterade självständighet vid beslutsfattande i ärenden som innebär myndighetsutövning gentemot enskild eller tillämpning av lag (RF 12:2). Vare sig regeringen eller någon annan får lägga sig i hur förvaltningsmyndigheterna beslutar i dessa fall.

Därutöver präglas den svenska förvaltningen av en organisatorisk dualism, där förvaltningsmyndigheterna är skilda från regeringen. Förvaltningen är således organiserad i ett relativt litet Regeringskansli å ena sidan och stora, resursstarka förvaltningsmyndigheter, å den andra. En stor del av sakkunskapen inom sektorsområdena ligger på förvaltningsnivån snarare än inom Regeringskansliet. Förvaltningsmyndigheterna har därtill tilldelats en omfattande normgivningskompetens, genom delegering från riksdag och regering enligt reglerna i 8 kap RF. Inte minst senare årtiondens bruk av

---

<sup>145</sup> Se Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, Regeringsformen – en kommentar, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s.279.

<sup>146</sup> Se SOU 2007:75 Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning, s. 105 ff och Reichel, J., Ansvarutkrävande – svenska förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, s. 41 ff.

s.k. ramlagstiftning, då ramarna för en viss sektor läggs fast i lag varefter förvaltningsmyndigheterna fyller ut innehållet med föreskrifter, har medfört en utveckling mot att förvaltningsmyndigheterna står för en allt större del av den svenska normgivningen.<sup>147</sup> Ytterligare en faktor som sedan 1980-talet har påverkat förhållandet mellan regering och förvaltning är den så kallade mål- och resultatstyrningen.<sup>148</sup> Under senare år har dock informell styrning genom myndighetsdialoger fått en större betydelse.<sup>149</sup> Sammantaget anses förvaltningen ha en stark ställning i den svenska samhällsorganisationen.<sup>150</sup>

När förvaltningsmyndigheter agerar inom EU är dock flera av de grundläggande leden i den svenska förvaltningsmodellen satta ur spel. Såsom angetts ovan (avsnitt 3.3.1) anses EU-ärenden inte utgöra regeringsärenden i den mening som avses i RF 7:3, vilket innebär att kravet på kollektivt beslutsfattande inte är tillämpligt. Ansvaret att utarbeta Sveriges ståndpunkt inför berednings- och förhandlingsarbetet inom EU, liksom instruktioner till dem som företräder Sverige, kan läggas på respektive departement. Eftersom förvaltningsmyndigheternas deltagande i arbetet normalt inte heller kan anses falla inom myndigheternas skyddade område enligt RF 12:2 – arbetet innebär inte att förvaltningsmyndigheten själv ska fatta beslut i enskilda ärenden – utgör detta ett område som faller utanför de begränsningar som i övrigt gäller för ministerstyre.<sup>151</sup>

### **3.4.2 Förvaltningsmyndigheternas roll i förhandlingsfasen**

Förvaltningsmyndigheternas ställning i den svenska förvaltningsorganisationen återspeglas i hur Sverige representeras inom EU, på så sätt att uppgiften i relativt stor omfattning har fallit på tjänstemän från förvaltningsmyndigheter. Detta följer av att EU-arbetet i stor utsträckning omfattar sådana frågor som

---

<sup>147</sup> Se bl.a. Stjernquist, N., *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?*, Statsvetenskaplig tidskrift, 1984, s. 211-226, s. 212 och Sterzel, F., *Författning i utveckling: konstitutionella studier*, Lustus, Uppsala, 1998, s. 59, f och 89 ff.

<sup>148</sup> Se SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst: en samlad förvaltningspolitik för staten*, s. 75 ff.

<sup>149</sup> Se SOU 2007:75 *Styrutredningen*, s. 243 och prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 101 ff.

<sup>150</sup> Se Algotsson, K.-G., *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, SNS, Stockholm, 2000, s. 296.

<sup>151</sup> Se SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*, avsnitt 18, SOU 2008:118 *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*, avsnitt 2.3 och Reichel, J., *Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU*, Jure, Stockholm, 2010s. 75 f.



innan medlemskapet låg under förvaltningsmyndigheternas ansvar, samt att en stor del av EU:s sekundärlagstiftning avser frågor som före EU-inträdet låg under förvaltningsmyndigheternas delegerade normgivningskompetens. Algotsson har uttryckt det så att EU-inträdet har inneburit att svensk inrikespolitik har ”utrikespolitiserats”.<sup>152</sup>

Regeringen kan enligt RF uppdra åt förvaltningsmyndighet att agera å Sveriges vägnar, om uppgiften inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (RF 10:2). Att förvaltningen ska vara regeringen behjälplig i förhandlingsarbete föreskrivs i myndighetsförordningen, där det i 7 § anges att:<sup>153</sup>

”Myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete, ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.”

Ytterligare bestämmelser finns i den s.k. EU-förordningen,<sup>154</sup> som huvudsakligen reglerar frågor om genomförande av direktiv, vilket diskuteras nedan (3.4.3).

När tjänstemän från förvaltningsmyndigheterna företräder Sverige representerar de således regeringen. De är skyldiga att följa regeringens instruktioner för hur förhandlingarna ska bedrivas, liksom att återrapportera i efterhand.<sup>155</sup> I de fall en förvaltningsmyndighet företräder Sverige i EU krävs följaktligen att myndigheten och departementet har en nära kontakt om hur förhandlingen ska bedrivas. Många centrala förvaltningsmyndigheter arbetar i dag mycket nära sina systemmyndigheter i andra medlemsstater, liksom med fristående

---

<sup>152</sup> Se Algotsson, K.-G., Sveriges författning efter EU-anslutningen, SNS, Stockholm, 2000, s. 270. Se även Reichel, J., Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, s 73.

<sup>153</sup> SFS 2007:515.

<sup>154</sup> Förordningen (1994:2035) om vissa skyldigheter för myndigheter vid ett medlemskap i Europeiska unionen.

<sup>155</sup> Se Stadsrådsberedningens cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., och Statsrådsberedningens cirkulär 5 Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.

EU-myndigheter och kommissionen. Till följd härav är myndigheterna ofta mer insatta i hur EU-arbetet fortlöper, vilka frågor som kan förväntas komma upp på dagordningen etc., än vad regeringen och Regeringskansliet är. Även om rutinerna mellan departementen varierar, är det vanligt att det är förvaltningsmyndigheten som skriver ett utkast till instruktion,<sup>156</sup> vilket sedan blir föremål för gemensamberedning inom Regeringskansliet. Inte sällan har således förvaltningsmyndigheterna ett stort inflytande över formuleringarna i instruktionen och inom vissa områden är det vanligt att de av myndigheterna föreslagna instruktionerna antas utan ändringar.<sup>157</sup>

Mot denna bakgrund har flera utredningar pekat på vikten av ett nära samarbete mellan Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna i EU-arbetet.<sup>158</sup> I den förvaltningspolitiska proposition som presenterades år 2010 underströk regeringen vikten av en tydlig samordning och ett nära samarbete mellan regeringen och statsförvaltningen på detta område.<sup>159</sup>

”Nära samarbete om genomförande och tillämpning av EU-rättsakter inom statsförvaltningen är av största betydelse för att Sverige ska kunna uppfylla sina förpliktelser som EU-medlem. Regeringskansliet har ett särskilt ansvar för att rättsakter genomförs i rätt tid och på ett korrekt sätt. De delar av statsförvaltningen som tillämpar EU-lagstiftningen har ett ansvar att säkerställa att detta görs på ett korrekt och rättssäkert sätt.”

Utredningar har visat att tjänstemän från de nationella förvaltningarna tillbringar en avsevärd tid i dessa olika kommittéer, arbetsgrupper och

---

<sup>156</sup> Se vad gäller myndigheter under Miljödepartementet, Miljödepartementets riktlinjer för arbetet i EU:s och internationella arbetsgrupper inom miljöområdet, M/1 2005-02-04.

<sup>157</sup> Se Reichel, J., Ansvarskravande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010 s. 74.

<sup>158</sup> Se Statskontorets rapport 2000:20 Fem år i EU - en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet, s. 13 f, liksom delrapporten Statskontoret 2000:20C Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning, s. 52 f, SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 204 f, SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, s. 245 och SOU 2008:22 Ett stabstöd i tiden, s. 66. Se även KU:s betänkande 2009/10:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 105.

<sup>159</sup> Se prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt., s. 51 ff.

nätverk.<sup>160</sup> Denna utveckling påverkar onekligen förhållandet mellan de nationella statsorganen, i första hand mellan regeringen/Regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna. Av de utredningar som genomförts i Sverige framgår att den nuvarande ordningen i stort ansetts fungera tillfredställande, även om vissa svaga punkter har identifierats, såsom att riktlinjer och rutiner för fördelning av arbetet mellan departement och myndighet kan vara oklara och de därtill skiljer sig åt mellan olika departement, vilket kan leda till att processerna kan bli personberoende.<sup>161</sup> Denna bild har bekräftats av de intervjuer som gjorts inom ramen för detta projekt.

### **3.4.3 Förvaltningsmyndigheternas roll i genomförandefasen**

Den största delen av direktiven genomförs genom myndighetsföreskrifter, men såsom nämndes inledningsvis, synes någon offentlig statistik inte finnas. I doktrinen har uppgetts att det rör sig om 75 procent av direktiven.<sup>162</sup> Förvaltningsmyndigheter har inte någon egen normgivningskompetens enligt RF, utan det förutsätts att kompetens delegeras från riksdag och/eller regeringen. Regeringen är således ytterst ansvarig för den regelgivning som sker hos myndigheterna.<sup>163</sup> Lagrådet har uttalat att förfarandet med att direktiv genomförs enbart genom myndighetsföreskrifter endast bör användas

---

<sup>160</sup> Se Egeberg, M., Schaefer, G. F & Trondal, J., EU Committee Governance between Intergovernmental and Union Administration Egeberg, M. (red), Multilevel Union Administration: the Transformation of Executive Politics in Europe, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006. s. 71, där det framgår att en tredjedel av de tjänstemän som ingått i undersökningen tillbringade 50 procent eller mer av sin arbetstid på dessa frågor. Tjänstemän från små medlemsstater tenderade att lägga ner mer tid, s. 83. Se för svenska förhållanden, SOU 2008:118 Styra och ställa förslag till en effektivare statsförvaltning, bilaga 5, s. 126, Jakobsson, B. & Sundström, G., Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik, Liber AB, Malmö, 2006 s. 61 ff och Reichel, J., Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010 s. 71 f.

<sup>161</sup> Se Larue, T., Unionens ministrar och departement: regeringen och ministerrådet, Blomgren, M. & Bergman, T. (red), EU och Sverige: ett sammanlänkat statsskick, Liber, Stockholm, 2005, s. 120, Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å & Palme, J., Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 60 ff, SOU 2008:118 Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning, bilaga 5, s. 166. Se vidare Vifell, Å. Enklaver i staten: internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, 2006.

<sup>162</sup> Se Mattson, D., Implementering av europarätten i Sverige - några reflektioner om utvecklingen, ERT 2009, s. 417-426, s. 418. Se även SOU 2008:18 Styra och ställa, bilaga 5, s. 175.

<sup>163</sup> Se bl.a. KU:s betänkande 2009/10:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 80 och 104.

undantagsvis, eftersom både riksdagen och Lagrådet därmed lämnas utanför normgivningsprocessen.<sup>164</sup> Det förekommer i dessa fall att riksdagsutskott finner anledning att föra en dialog direkt med förvaltningsmyndigheterna, i syfte att informera sig om utvecklingen.<sup>165</sup>

När förvaltningsmyndigheter själva genomför direktiv, kan arbetet i praktiken utföras relativt självständigt från riksdag och regering. De problem som eventuellt uppkommer tas upp i den ordinarie myndighetsdialogen, dvs. på informell väg. I utredningar som genomförts av Förvaltningskommittén konstateras att många förvaltningsmyndigheter är kritiska till hur samordningen vid genomförande av direktiv ser ut, inte minst då det är flera departement inblandade.<sup>166</sup> Kommittén föreslår därför att regeringen bör utveckla arbetssätten tillsammans med myndigheterna och ta fram rutiner för införlivande- och tillämpningsarbetet.<sup>167</sup>

### 3.5 Riksdagen

Riksdagen är det svenska statsorgan som främst fått se sin roll förändrad genom EU-medlemskapet. Det är i första hand riksdagens normgivningskompetens som har överlåtits till EU. Till skillnad från den verkställande makten och domstolarna, har de nationella parlamenten inte lika utvecklade kontaktkanaler med EU-organen.<sup>168</sup> Längre var de nationella parlamentens roll i EU-samarbetet i första hand igångsättande. Det var parlamenten som en gång beslutade att det egna landet skulle gå med i EU och överlät sedan nödvändig beslutskompetens, i enlighet med sitt lands konstitutionella bestämmelser.<sup>169</sup> Även vid varje fördragsändring har det hittills krävts att samtliga nationella

---

<sup>164</sup> Se utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-13 om genomförande av det nya maskindirektivet (2006/42/EG) m.m.

<sup>165</sup> Se nedan avsnitt 3.5.2

<sup>166</sup> Se SOU 2008:18 Styra och ställa, bilaga 5, 177 f. .

<sup>167</sup> Se SOU 2008:18 Styra och ställa, s. 104 f.

<sup>168</sup> Se Reichel, J., Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, s. 113 ff.

<sup>169</sup> Se Warnling-Nerep, W., Lagerqvist Veloz Roca, A. & Reichel, J., Statsrättens grunder, 4 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011, s. 258. Se även Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å & Palme, J., Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 32 ff.

parlament godkänner det nya fördraget,<sup>170</sup> liksom vid antagande av nya medlemsstater.<sup>171</sup> Genom Lissabonfördraget har de nationella parlamenten getts en tydligare roll i EU-samarbetet. I artikel 12 FEU räknas sex punkter upp där de nationella parlamenten sägs aktivt bidra till en väl fungerande union. Uppgifterna kan sammanfattas i tre områden.<sup>172</sup> Först, den redan nämnda rätten att medverka i fördragsändringar och vid antagande av nya medlemsstater (punkt d och e). För det andra, att bli informerade av EU-institutionerna, få lagstiftningsakter skickade till sig samt att se till att subsidiaritetsprincipen följs i EU:s lagstiftningsprocess (a och b).<sup>173</sup> För det tredje deltar de i kontrollen av verksamheten på området med frihet, säkerhet och rättvisa (punkt c). Därutöver upplyses om att de nationella parlamenten deltar i ett parlamentariskt samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet (punkt f).<sup>174</sup>

Regleringen syftar till att skapa en plattform för de nationella parlamentens deltagande i EU. I avsnitt 3.5.1 anges hur denna utveckling har inverkat på arbetet inom den svenska riksdagen. Fokus för undersökningen ligger dock på riksdagens medverkan vid antagande och genomförande av direktiv. Inledningsvis konstaterades att EU trots allt fler överstatliga drag likväl inte lämnat sin folkrättsliga grund. I linje med de folkrättsliga traditionerna är parlamentens direkta inflytande över EU-samarbetet fortfarande tämligen begränsat, vilket innebär att parlamentens huvudsakliga väg för inflytande går via den egna regeringen. I avsnitt 3.5.2 ska diskuteras hur riksdagen, mot bakgrund av dess nya roll som aktör i EU vid sidan av regeringen, liksom

---

<sup>170</sup> Se artikel 48 i tidigare EU-fördrag. Sedan Lissabonfördraget finns en möjlighet att vid mindre ingripande ändringar använda ett förenklat ändringsförfarande, där de nationella parlamenten enbart har en rätt att lägga in ett veto inom sex månader, artikel 48.7 FEU. vektorätt. Se vidare Bergström, C. F. & Hettne, J., Lissabonfördraget. En grundlag för EU?, Norstedts juridik, Stockholm, 2010, s. 33 ff.

<sup>171</sup> Artikel 49 FEU.

<sup>172</sup> Se Hallström, P., Nationella parlaments roll i den Europeiska unionen, ERT 2011, s. 7-12, s. 8.

<sup>173</sup> Förfarandet preciseras i ett protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som fogats till fördraget. Se vidare Bergström, C. F., Subsidiaritetsprövningen: Riksdagen hittar en ny roll i EU:s lagstiftningsprocess, ERT 2010, s. 423-428.

<sup>174</sup> Se vidare protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, även det fogat till fördraget. Samarbetet sker inom ramen för COSAC, Se vidare, Reichel, J., Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, s. 113.

dess ställning som Sveriges främsta lagstiftare, kan medverka i regeringens arbete med direktiv.

### 3.5.1 Riksdagen som aktör i EU

Från EU:s sida har länge funnits en uttalad vilja att involvera de nationella parlamenten mer i det dagliga EU-arbetet. År 1989 inrättades ett samarbetsorgan för de nationella parlamenten och Europaparlamentet, COSAC,<sup>175</sup> som arbetar för att underlätta informationsutbytet och stärka de nationella parlamentens roll i EU:s verksamhet. Frågan om de nationella parlamentens roll togs också upp på flera regeringskonferenser under 1990-talet, varvid har betonats vikten av att parlamenten blir mer delaktiga. I samband med Maastrichtfördraget antogs en förklaring i frågan, där regeringskonferensen uttalade att man fann det viktigt att främja ett större engagemang av de nationella parlamentens sida i EU:s verksamhet samt ett ökat samarbete mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet. I samband med Amsterdamsfördraget antogs år 1997 två protokoll av intresse för de nationella parlamenten, ett rörande subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen, samt ett som motsvarade ovan nämnda förklaring om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen.<sup>176</sup> Kommissionen tog vidare ett initiativ år 2006, det så kallade Barosso-initiativet, då det beslutades att kommissionen skulle sända nya lagförslag och samrådsdokument direkt till de nationella parlamenten, som därigenom fick möjlighet att yttra sig över dem till kommissionen.<sup>177</sup> Denna utveckling togs med i protokollet i samband med Lissabonfördraget och den ovan diskuterade artikel 12 FEU. Arbetet med att fördjupa samarbetet med de nationella parlamenten fortsätter och i maj 2009 antog Europaparlamentet en resolution i ämnet.<sup>178</sup> Europaparlamentet uttalar bl.a. där att man anser att det bör utformas nya former för dialog mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten före och efter lagstiftningsarbetet, samt att det vore lämpligt att erbjuda de nationella parlamenten stöd i deras granskning av lagförslag innan förslagen behandlas av EU:s lagstiftande institutioner,

---

<sup>175</sup> Förkortning av det franska namnet Conférence des organes specialises dans les affaires communautaires.

<sup>176</sup> Se Reichel, J., Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, 114 f.

<sup>177</sup> Se meddelande från kommissionen till Europeiska rådet. En agenda för EU-medborgarna - EU skall visa resultat KOM (2006)211, s. 9.

<sup>178</sup> Se Europaparlamentets resolution av den 7 maj 2009 om utvecklingen av förbindelserna mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten enligt Lissabonfördraget, P6\_TA(2009)0388.

och i den faktiska granskningen av deras regeringars arbete inom ramen för rådet.<sup>179</sup>

Denna utveckling har ställt krav på den svenska riksdagen att utveckla sin organisation för att vara bättre anpassad till EU-arbetet, och dess hybrida karaktär. Hegeland har pekat på att riksdagens svaga ställning inom den traditionella utrikespolitiken återspeglas i hur arbetet i riksdagen är organiserat. Parlamentarismen för inrikesfrågor kännetecknas av att arbetet i riksdagen och i regeringen är organiserat efter olika politikområden, där indelningen av riksdagens utskott och Regeringskansliets departement överensstämmer i stora drag. Inom inrikespolitik bereder riksdagen själv regeringens förslag, innan den tar slutlig ställning till dem. Inom den egentliga utrikespolitiken är huvudregeln i stället att regeringen samråder med riksdagen bakom stängda dörrar vid överläggningar i Utrikesnämnden.<sup>180</sup> Riksdagens arbete med EU-frågor har utvecklats i flera steg sedan Sveriges inträde år 1995 och intar nu ett slags mellanläge mellan utrikes- och inrikespolitik.

Ett steg togs efter riksdagsvalet år 2002 då ett nytt första stycke infördes i nuvarande RF 10:11, varigenom regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor gavs ett eget grundlagsskydd, vid sidan av den övriga utrikespolitiken. Genom grundlagsrevisionen 2010 lyftes regleringen över i ett eget lagrum, RF 10:10. Från början, under de första åren av EU-medlemskapet, var det i första hand EU-nämnden som var riksdagens forum för EU-frågor. EU-nämnden är liksom utrikesnämnden ett organ för samråd mellan riksdagen och regeringen, där regeringen ska redogöra för sina förhållanden på den internationella arenan. Ju mer omfattande EU-arbetet har blivit, desto viktigare har det ansetts vara att även fackutskotten involveras i EU-arbetet.

År 2007 genomfördes ytterligare en reform, som syftade till att förlägga tyngdpunkten av riksdagens EU-arbete till utskotten, i synnerhet det löpande arbetet.<sup>181</sup> Av RO 10:4 framgår därför att utskotten ska följa arbetet i EU inom sina ämnesområden, samt att regeringen ska överlägga med utskotten i de

---

<sup>179</sup> Se punkt 1 och 3 i resolutionen.

<sup>180</sup> Se Hegeland, H., *Nationell EU-parlamentarism: riksdagens arbete med EU-frågorna*, Santérus Academic Press Sweden, Stockholm, 2006, s. 13.

<sup>181</sup> Se betänkande 2005/06:KU21, Riksdagen i en ny tid.

EU-frågor som utskotten bestämmer, om minst fem ledamöter i utskotten begär det. Utskotten ska vidare bereda ärenden då olika samrådsdokument har överlämnats från EU i enlighet med Barosso-initiativet (t.ex. s.k. grönböcker och vitböcker), liksom ärenden om subsidiaritetsgranskning av EU:s lagstiftningsakter (RO 10:5-6). Fortfarande är det dock EU-nämnden som regeringens ska samråda med om hur förhandlingar ska föras inför besluten som fattas i rådet och Europeiska rådet (RO 10:10 och avsnitt 3.5.2). Vidare har riksdagen sedan år 2005 en tjänsteman som är fast stationerad i Bryssel, med kontor i Europaparlamentets lokaler.<sup>182</sup>

### 3.5.2 Riksdagens roll i förhandlingsfasen

Den svenska parlamentariskt grundade lagstiftningsprocessen kännetecknas som bekant av att riksdagen antar lag på grundval av en proposition från regeringen.<sup>183</sup> När regeringen bereder normgivningsärenden som syftar till – på ett eller annat sätt – att leda till lagstiftning, finns därför skäl att beakta majoritetsförhållanden i riksdagen. Det är i grunden samma utgångspunkt oavsett om regeringen bereder en nationellt initierad lagstiftning, eller om regeringen deltar i förhandlingar inom EU som leder till antagandet av bindande rättsakter, förordningar eller direktiv. Den demokratiska legitimiteten i EU bygger på att medlemsstaternas representant i rådet står under kontroll av sitt nationella parlament på hemmaplan, något som numera uttryckligen framgår i artikel 10.2 FEU. En märkbar skillnad ligger dock i det att i det senare fallet uppkommer den avgörande bindningen genom beslutet i EU och inte genom ett beslut i riksdagen. Inom det område där riksdagen överlåtit beslutandekompetens till EU enligt RF 10:6, och regeringen förträder Sverige enligt RF 10:1, har det i praktiken förekommit en icke obetydlig förskjutning av makt och inflytande från riksdag till regering.<sup>184</sup>

Olika enheter inom riksdagen kommer i kontakt med ett förslag till nya EU-lagstiftningsakter i olika skeden. Som redovisats ovan vänder sig regeringen till olika organ i riksdagen vid olika stadier av processen. Riksdagens första kontakt med ett initiativ till ny EU-lagstiftning kan dock komma redan innan

---

<sup>182</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 42.

<sup>183</sup> RF 4:4 och RO 3:1.

<sup>184</sup> Se för en diskussion i frågan Abrahamsson, O., EU-medlemskapets inverkan på relationen riksdag - regering, ERT 2009 s. 434 – 444.



dess, genom att kommissionen översänder grön- och vitböcker och andra EU-dokument. Samtliga grön- och vitböcker, liksom de övriga dokument som talmannen beslutat om, bordläggs i kammaren och hänvisas därefter till berört utskott (RO 10:5). Regeringen ska enligt RO 10:3 informera riksdagen om sin syn på de dokument som regeringen bedömer som betydelsefulla. Utskotten kan även själva inhämta upplysningar från regeringen och andra myndigheter (RO 10:5 och 4:11). Utskotten bestämmer själva hur noggrann behandlingen av EU-dokumenterna ska vara. Utskottens behandling av ärendet redovisas i ett utlåtande, ett *granskningsutlåtande*,<sup>185</sup> som anmäls och bordläggs i kammaren, varvid en debatt kan hållas. Ärendet avslutas med att kammaren fattar beslut om att utlåtandet läggs till handlingarna (RO 10:5 och de däri angivna hänvisningarna). Efter beslut i kammaren skickar kammarkansliet utlåtandet till EU-samordningen i Regeringskansliet och antecknar beslutet i IPEX.<sup>186</sup> Kammarkansliet sänder också utlåtandena i riksdagsdirektörens namn direkt till kommissionens generalsekretariat för kännedom tillsammans med en sammanfattning på engelska.<sup>187</sup>

Nästa tillfälle för riksdagen att komma i kontakt med den blivande EU-rättsakten är när det har formulerats ett utkast till ny lagstiftningsakt, då riksdagen ska utföra den subsidiaritetsprövning som infördes genom Lissabonfördraget. Ärendena fördelas till utskotten på motsvarande sätt som vid ovan beskrivna hantering av grön- och vitböcker, etc. (RO 10:6 2 st). Även vad gäller dessa ärenden ska regeringen informera det utskott till vilket ärendet hänförts om sin uppfattning i subsidiaritetsfrågan (RO 10:6 3 st). Om utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande, ett *prövningsutlåtande*,<sup>188</sup> till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Samma gäller om minst fem ledamöter av utskottet begär det. I annat fall ska utskottet anmäla genom protokollsutdrag

---

<sup>185</sup> Se KU2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 11.

<sup>186</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor - Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 17. IPEX står för Interparliamentary EU information exchange och är en plattform för ömsesidigt utbyte av information mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet om frågor som rör EU. Se vidare [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu).

<sup>187</sup> Se *Ibid*, s. 18.

<sup>188</sup> Se utlåtande KU2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 11.

till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen (RO 10:6 4 st).

I den svenska riksdagens tolkning av sitt uppdrag i subsidiaritetsprövningen, har en betydelsefull distinktion gjorts i förhållande till de ovannämnda granskningsutlåtandena om vit- och grönböcker, etc. I fråga om granskningsutlåtanden syftar riksdagens behandling av EU-dokumenterna till att redan i ett tidigt skede av EU:s beslutsprocess skapa debatt kring och förankra EU-frågor i riksdagen. Det innebär att riksdagen även tar ställning i sak till de frågor som berörs i EU-dokumenterna. Detta har inte ansetts medföra att riksdagen i någon rättslig mening binder vare sig regeringen eller riksdagen själv vid en viss ståndpunkt. Det är i stället fråga om preliminära synpunkter av konstitutionellt oförbindande karaktär.<sup>189</sup> När det gäller riksdagens subsidiaritetsprövning, å andra sidan, prövar riksdagen kommissionens utkast till ny lagstiftning, dvs. då lagstiftningsprocessen har lämnat det tidiga, preliminära stadiet. KU har härvid understrukit att prövningen enbart skulle handla om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte.<sup>190</sup>

När sedan det egentliga förhandlingsarbetet har inletts, får riksdagen i första hand information från regeringen om hur förhandlingarna fortskrider. Detta sker dels genom att regeringen enligt RO 10:4 ska *överlägga* med fackutskotten i de frågor rörande arbetet i EU som utskotten bestämmer, dels genom att regeringen enligt RO 10:2 (som egentligen enbart utgör en erinran om RF 10:6) ska fortlöpande *informera* om vad som sker inom EU-samarbetet. I det förstnämnda fallet företräds regeringen i allmänhet av statsråden, men även statssekreterare och andra tjänstemän inom Regeringskansliet kan förekomma.<sup>191</sup> Vid överläggningar får utskotten tillfälle att framföra sina synpunkter på hur regeringen bör agera. Det är utskotten som själva råder över ärendena och dess beredning genom att besluta om, när och i vilken utsträckning överläggning ska begäras. I praktiken kommer initiativen till överläggningar även ofta från Regeringskansliet, där olika departement synes

---

<sup>189</sup> Se betänkande 2005/06:KU21 Riksdagen i en ny tid, s. 20 ff.

<sup>190</sup> Se betänkande 2009/10:KU2 Tillämpningen av Lissabonfördraget i riksdagen, s. 13.

<sup>191</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 13 f.

ha olika strategier.<sup>192</sup> Även EU-nämnden kan själv påkalla överläggningar med regeringen om det föreligger särskilda skäl, motsvarande de som fackutskotten håller (RO 10:10 2 st). Vid informationstillfällena företräds regeringen i större utsträckning av tjänstemän från Regeringskansliet, främst statssekreterare.<sup>193</sup>

EU-nämndens huvudsakliga uppgift är att samråda med regeringen om förhandlingsstrategiska överväganden inför beslut i rådet och Europeiska rådet (RO 10:10 1 och 3 st). Detta innebär att regeringen vänder sig till fackutskotten för att överlägga om sakinnehållet i EU:s förslag till lagstiftningsakter, medan det formella samrådet om regeringens position inför beslut i rådet sker i EU-nämnden. Det formella samrådet betecknas inte sällan som att EU-nämnden ger regeringen ett förhandlingsmandat inför de fortsatta förhandlingarna i rådet.<sup>194</sup> EU-nämndens tillstyrkande av regeringens förhandlingsstrategi är dock inte något rättsligt tvingande villkor för att regeringen ska kunna fortskrida med förhandlingarna, utan det är just ett samråd för att inhämta riksdagens uppfattning. En jämförelse kan göras med den egentliga utrikespolitiken, där regeringen måste inhämta riksdagens godkännande innan internationella avtal ingås som förutsätter att lag ändras, upphävs eller ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om, eller annars är av större vikt, RF 10:3. Vad gäller EU har riksdagen fattat detta beslut i samband med att man godkände fördragen. Härfter är det EU som fattar besluten och Sverige deltar i EU:s beslutsprocess genom regeringen. Regeringen utövar således sitt deltagande i EU:s beslutande organ under konstitutionellt ansvar. I praxis har detta ansetts innebära att det inte räcker med att regeringen i negativa termer underlåter att göra något som står i strid med EU-nämndens synpunkter utan det i stället krävs att regeringen positivt agerar i enlighet med nämndens råd och ståndpunkter.<sup>195</sup> Regeringen kan således sägas vara politisk bunden att följa EU-nämndens synpunkter, även om detta inte utgör en rättslig förutsättning för regeringen att agera.

---

<sup>192</sup> Se *Ibid*, s. 14 och 36.

<sup>193</sup> Se *Ibid*, s. 15 f.

<sup>194</sup> Se till exempel Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 31 och 54.

<sup>195</sup> Se Riksdagsstyrelsen förslag (förs. 2000/01:RS1), vilket såväl KU som riksdagen ställde sig bakom, (2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276).

Ordningen med skilda organ för regeringen att samråda med under förhandling och inför beslut kan förefalla opraktisk. Fördelen kan anses vara att fackutskotten, som besitter sakkunskapen på området och är insatta i hur området fungerar i Sverige, involveras på ett tidigt stadium och kan därmed komma med synpunkter på förhandlingsarbetet när frågorna fortfarande är öppna och möjliga att påverka. Samtidigt kan EU-nämnden fortsätta att ta ett mer samlat grepp om Sveriges EU-politik i stort. Kontinuiteten i riksdagsarbetet förstärks av att det i EU-nämnden sitter ledamöter från fackutskotten och i de flesta fall har riksdagen samma uppfattning i utskotten som i EU-nämnden. I de fall någon förändring har skett, till följd av utveckling av förhandlingsläget eller av annat skäl, får det lösas genom förhandlingar mellan statsråd och företrädare för nämnden.

I praktiken har det dock visat sig vara svårt att hålla isär dessa två former av kontakter, varför uppdelningen har medfört ett inte obetydligt dubbelarbete såväl inom riksdagen som för regeringsföreträdarna.<sup>196</sup> Arbetet att utveckla riksdagens arbete med EU-frågorna har fortsatt och i december 2010 presenterades EUMOT-utredningens nya förslag till förändrade arbetsformer. Utredningen lade fram tre modeller för hur EU-arbetet skulle fördelas bland riksdagsorganen, två där EU-nämnden helt avskaffades och en där nämnden fanns kvar om än i mer begränsad form.<sup>197</sup> Ändringar i enlighet med någon av de tre modellerna är dock inte längre aktuella. En uppföljning av utredningen presenterades i juni 2012, där enskilda förslag från utredningen har beretts vidare.<sup>198</sup>

Vid sidan av att inhämta information från regeringen har riksdagen i dag allt fler direkta kontakter med EU:s organ. Utöver att delta i en dialog med kommissionen, att avge utlåtanden över EU-dokument och granska förslag till rättsakter utifrån subsidiaritetsprincipen, har utskotten egna kontakter med företrädare för kommissionen. Vid intervjuer med tjänstemän vid riksdagskanslier framkom att utskotten ibland bjuder in företrädare från kommissionen att komma och redogöra för utvecklingen

---

<sup>196</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 54.

<sup>197</sup> Se *Ibid*, s. 56 ff. och vidare avsnitt 4.4.2.

<sup>198</sup> Se Hegeland, H. Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, Riksdagsförvaltning, Dnr 039-2442-2011/12, 2012.

inom utskottens politikområden. För det fall att direktiv genomförs genom förvaltningsföreskrifter, då riksdagens möjlighet till insyn och deltagande är betydligt sämre (se ovan 3.4.3), förekommer även att utskotten håller direktkontakt med ansvarig förvaltningsmyndighet.<sup>199</sup>

### 3.5.3 Riksdagens roll i genomförandefasen

När ett direktiv väl är beslutat på EU-nivå ska det genomföras i Sverige. Som framhållits ovan (avsnitt 3.4.2) skiljer sig denna normgivningsprocess inte märkbart från nationellt initierade processer. Riksdagens roll är således att reagera på den proposition som lämnas av regeringen (RO 3:1). Propositionen anmäls i kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna i tryckt form (RO 3:1:1). Anmälan inleder också den 15 dagar långa tid då ledamöterna kan lämna följdmotioner i anledning av propositionen. Riksdagen kan besluta om kortare motionstid, om det finns synnerliga skäl (RO 3:11). Efter bordläggning en gång i kammaren hänvisas propositionen till ett utskott för beredning, enligt det s.k. beredningstvånget. Kammaren kan även besluta om omedelbar hänvisning (RF 4:5 och RO 4:1). Utskotten ska göra sin egen bedömning av regeringens förslag. De kan hämta in information från andra utskott (RO 4:8) eller begära in upplysningar eller yttranden från myndigheter (RO 4:11), t.ex. från Lagrådet om regeringen inte gjort det. Här har EU-ärenden getts en särskild ställning; dels är även regeringen, till skillnad från vad som gäller vid nationella frågor, skyldig att lämna upplysningar (jämför ovan 3.5.2), dels har utskotten rätt att inhämta upplysningar gällande EU-arbetet utan att det krävs ett samband med behandlingen av ett ärende.<sup>200</sup>

En minoritet av utskottsledamöterna kan begära att information inhämtas från utskott eller myndigheter, 2 st i resp. lagrum, men i båda fallen kan en majoritet avslå begäran, om avsevärda men skulle uppstå. Utskotten kan även hålla informationsmöten (*hearings*) inför öppna dörrar (RO 4:13). Enligt RO 4:9 råder vidare ett behandlingstvång, utskotten är skyldiga att avge ett betänkande till kammaren i samtliga ärenden som hänvisats dit, som inte återkallats. Ytterligare ett minoritetsskydd finns i RO 4:10, enligt vilken en tredjedel av kammaren kan besluta att återförvisa ett ärende till utskottet för ytterligare beredning, eller hänvisa det till ett annat utskott. Innan beslut fattas i kammaren ska betänkandet som huvudregel bordläggas två gånger i

---

<sup>199</sup> Intervju med kanslichef för riksdagsutskott den 20 juni 2011.

<sup>200</sup> De flesta oklarheter bör dock vara utredda vid det här laget, se vidare avsnitt 4.4.2.

kammaren, innan beslut tas. Talmannen och utskottsordföranden kan dock föreslå riksdagen att besluta om att det räcker med en bordläggning (RO 5:1). Efter överläggning i kammaren är ärendet klart för avgörande (RO 5:3-4).

Även om riksdagen, genom berörda fackutskott och EU-nämnden, har varit involverade i EU:s lagstiftningsprocess från grön- och vitboksstadiet till samråd inför beslut i rådet, finns således inte några lättnader i riksdagens beredning av lagstiftningsärendet i den svenska delen av genomförandet. Som huvudregel finns inte heller några lättnader i det krav på regeringen som uppställs i RO 3:3, att riksdagen ska fastställa när propositioner ska lämnas för att kunna behandlas under det pågående riksmötet. Regeringen ska lämna propositioner på sådana tider att en anhopning av arbete hos riksdagen kan undvikas (RO 3.5). I RO 3:4 finns dock möjlighet att frångå den fastställda tiden för lämnandet av en proposition, om regeringen anser att det finns synnerliga skäl. I sådana fall ska tjänstemän i Regeringskansliet ta kontakt med utskottskanslierna för att få ett förhandsbesked att propositionen kan behandlas under det pågående riksmötet.<sup>201</sup> Som framgått av redogörelsen ovan, finns även vissa andra tidsbesparande åtgärder som kan vidtas. Motionstiden kan förkortas, vilket också förutsätter att synnerliga skäl föreligger. Propositioner kan hänvisas till utskott omedelbart utan föregående bordläggning, samt kammaren kan avgöra ett ärende efter enbart en bordläggning av utskottets betänkande, om det skulle behövas. Vid intervjuer med tjänstemän vid utskottskanslierna framhölls att dylika åtgärder kan vidtas, för det fall det är fråga om en lagstiftningsåtgärd i anledning av genomförande av ett direktiv, i syfte att undvika att Sverige överträder uppställda tidsfrister för genomförande. I dessa fall kan riksdagen även behandla en ordinarie lagstiftningsproposition vid sidan av budgetpropositionen, något som i övrigt undviks. Samtidigt poängterades att det mycket sällan var behandlingen i riksdagen som utgjort den enda orsaken till förseningar, utan dessa kan i de flesta fall sammanhånga med bristfällig planering inom Regeringskansliet.<sup>202</sup> Från Regeringskansliets sida har dock framförts åsikten att riksdagens fasta, och i vart fall som huvudregel inflexibla, tider för propositionslämnande utgjorde ett hinder i arbetet, tillsammans med riksdagens långa sommaruppehåll. Frågan diskuteras vidare i avsnitt 4.4.2.

---

<sup>201</sup> Se DS 1997:1 Propositionshandboken, avsnitt 13.6

<sup>202</sup> Intervju med tjänstemän vid riksdagsutskott den 20 juni 2011.

## 4 Analys och förslag till förbättringar

Vid antagande av direktiv ligger den egentliga lagstiftningsmakten hos EU och svenska statsorgan deltar i denna lagstiftningsprocess på olika sätt. Som konstaterats ovan är den tydligaste skillnaden från den sedvanliga nationella lagstiftningsprocessen att det är regeringen som deltar i det avgörande beslutet och att riksdagens roll i första hand är att samråda och ge instruktioner till regeringen, som denna har att följa under konstitutionellt ansvar, samt att, i förekommande fall, fatta beslut om genomförandelagstiftning.

En relevant fråga i sammanhanget är i vilken mån den svenska, nationella lagstiftningsprocessen vid genomförande av ett EU-direktiv bör skilja sig från ett nationellt initierat projekt. Uttryckt annorlunda, bör det faktum att det egentliga beslutet att binda Sverige vid skyldigheten att införa vissa mer eller mindre preciserade regler sker inom ramen för en annan rättsordning få konsekvenser för hur det efterföljande lagstiftningsärendet ska skötas i Sverige? Som framgått ovan har den hittills gällande utgångspunkten varit att direktiv ska genomföras inom ramen för den ordinarie svenska lagstiftningsprocessen, utan några egentliga principiella skillnader. I detta avsnitt diskuteras om detta fortfarande är en rimlig utgångspunkt, eller om behovet av en väl förankrad demokratisk process på nationell nivå snarare bör tillgodoses genom andra prioriteringar.

### 4.1 Svenska ambitioner och verkligheter

Under senare år har erkännandet av EU-medlemskapet betydelse för det svenska offentliga livet redovisats mer öppet i offentliga sammanhang. Den mest framträdande markeringen om EU-rättens vikt återfinns i den senaste grundlagsreformen år 2011, då EU-medlemskapet fördes in i det första kapitlet i RF, om statskicketets grunder. I RF 1:10 anges numera att Sverige är medlem i EU. I sin förvaltningspolitiska proposition som presenterades år 2010 och som antagits av riksdagen,<sup>203</sup> uttalade regeringen att Sverige bör vara en konstruktiv och drivande medlem i EU och arbeta för en europeisk union som är öppen och väl förankrad hos det svenska folket.<sup>204</sup> Vidare uttalades:<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Se Riksdagsskrivelse 2009/10:135 och Finansutskottet betänkande 2009/10:FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.

<sup>204</sup> Se prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 47.

<sup>205</sup> Se prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 48

”För att Sverige ska få genomslag för sin politik i EU och för att bli ännu bättre på att uppfylla skyldigheterna enligt medlemskapet och undvika överträdelse av EU-rätten, krävs att den svenska förvaltningens sammantagna EU-arbete sker på ett strategiskt, samlat, tydligt, korrekt och effektivt sätt. Detta gäller såväl i förslags- och förhandlingsfasen som i genomförande- och tillämpningsfasen. Bättre insyn och öppenhet, tydligare ansvarsfördelning, nya arbetssätt och bättre rutiner, tidiga initiativ inom prioriterade områden, ett utvecklat samarbete mellan myndigheter, en ökad involvering av berörda intressenter samt satsningar på kompetensutveckling är några viktiga utvecklingsområden.”

I denna ambition bör ligga att se till att den inre marknaden fungerar väl, genom att direktiv implementeras korrekt och i tid, samt att den demokratiska processen i Sverige fungerar väl vid såväl förhandling som genomförande av direktiven, så att innehållet i den förda politiken är väl förankrad i Sverige. Det saknas således anledning att tro annat än att det ligger i riksdagens och regeringens intresse att vidta lämpliga åtgärder för att nå dithän. I propositionen nämns inte samarbetet med riksdagen, vilket kan bero på att propositionen inriktade sig på förvaltningen.

## **4.2 Behovet av att se på riksdagens EU-arbete med nya ögon**

Riksdagens roll i EU-samarbetet är en av de stora utmaningarna när det gäller Sveriges konstitutionella utveckling efter EU-medlemskapet. Hittills har utgångspunkten för riksdagens medverkan i EU varit att följa ett traditionellt utrikespolitiskt mönster, att agera genom att kontrollera regeringen, det organ som representerar Sverige på den internationella arenan. I ett utlåtande den 15 december 2011 uttryckte KU följande:<sup>206</sup>

”Konstitutionsutskottet påminner om att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige under de rådande svenska konstitutionella förhållandena sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen. Det är inom ramen för de befogenheter som gällande [EU-]fördrag tilldelat riksdagen som den ges möjlighet att på det sätt som föreskrivs i riksdagsordningen kommunicera direkt med bl.a. kommissionen vad gäller tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.”

---

<sup>206</sup> Se Betänkande 2011/12/09:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten.



Kompetensen för riksdagen att medverka i EU:s lagstiftningsprocess har enligt uttalandet enbart hämtats från EU-fördragen, och inte från svenska konstitutionella källor. Enligt de svenska källorna är det enbart regeringens uppgift att företräda Sverige som stat, vilket omfattar uppgiften att ha en dialog med internationella organ, såsom kommissionen. Denna uppdelning kan motiveras utifrån intresset att Sverige ska företrädas utåt på ett enhetligt sätt. Om både riksdagen och regeringen skulle föra Sveriges talan i EU, skulle det finnas en risk för otydliga och motstridiga budskap om vad som utgör Sveriges ståndpunkt i en fråga som är föremål för förhandling.

Även om det ligger mycket i denna synpunkt, finns det enligt vår uppfattning anledning att anlägga ett mer nyanserat synsätt. Som framhållits ovan kan EU:s konstitutionella system numera karaktäriseras som en konstitutionell hybrid, med drag av såväl folkrättsliga och statsrättsligt grundade principer. EU:s demokratiska bas beskrivs numera i EU-fördraget inte enbart utifrån traditionellt folkrättsliga principer. Visserligen utgår artikel 10 FEU från att de nationella parlamenten har en mer tillbakadragen roll. Enligt artikeln ska unionens sätt att fungera bygga på representativ demokrati, där unionsmedborgarna ska företrädas direkt på europeisk nivå i Europaparlamentet och genom att varje medlemsstat ska i Europeiska rådet företrädas av sin stats- eller regeringschef, som i sin tur ska vara demokratiskt ansvariga inför sitt nationella parlament, eller inför sina medborgare.

Unionsmedborgarna förutsätts dock kunna delta i unionens politik även på andra sätt, än via Europaparlamentet och de nationella parlamenten. I artikel 11 FEU slås fast att institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. I doktrinen har denna artikel diskuterats i termer av en ny deliberativ syn på EU:s demokratiska bas, en demokratimodell med fokus på unionsmedborgarnas aktiva deltagande i EU:s politiska liv genom direkta och öppna dialoger med unionens institutioner.<sup>207</sup> Den mest långtgående mekanismen är det medborgarinitiativ som regleras i artikel 11.4 FEU. Enligt denna får (minst) en miljon unionsmedborgare, som kommer från ett betydande antal medlemsstater, uppmana kommissionen

---

<sup>207</sup> Rosas, A. and Armati, L., *EU Constitutional Law – an Introduction*, Hart Publishing, Oxford, 2010, s. 123 ff, Mendes, J., *Participation and the Role of Law after Lisbon: a Legal View on Article 11 TEU*, *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, 2011, s. 1849-1878, Bergström, C.F, Hettne, J. och Södersten, A., *Lissabonfördraget*, Sieps 2008:11, s. 54 ff.

att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där medborgarna anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen. Under år 2011 antogs en grundläggande förordning och en genomförandeförordning från kommissionen med närmare bestämmelser om hur medborgarinitiativet ska fungera.<sup>208</sup>

Även om det i dag är lite tidigt att utvärdera vad dessa dialoger mellan EU-institutionerna och unionsmedborgarna, deras representativa sammanslutningar och civilsamhället i stort får för betydelse i den demokratiska utvecklingen inom EU,<sup>209</sup> kan konstateras att kommissionen redan i dag förfogar över en rad kanaler att kommunicera direkt med unionsmedborgarna, deras företag och intresseorganisationer. Ofta förekommer omfattande samråd med intressenter, genom att kommissionen på sin hemsida inbjuder allmänheten att inkomma med synpunkter.<sup>210</sup> I tjänstedirektivet<sup>211</sup> har vidare utvecklats en ny modell för genomförande av direktiv, där medlemsstater och intressenter samarbetar under nya former.<sup>212</sup>

Därutöver framgår av artikel 12 FEU, som diskuterats ovan, att EU tillmäter de nationella parlamentens deltagande i unionens arbete en självständig betydelse, vid sidan av deras roll att kontrollera representanter för den nationella verkställande maktens agerande i EU. Det är alltså denna grund som enligt KU möjliggör för riksdagen att agera utanför sin traditionella roll i utrikespolitiken.

Att låta EU få ett så bestämmande inflytande över utövandet av offentlig makt i Sverige som KU ger uttryck för i sitt inledningsvis citerade utlåtande, framstår enligt vår uppfattning som väl defensivt. Riksdagen bör kunna agera

---

<sup>208</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 av den 16 februari 2011 om medborgarinitiativet och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1179/2011 av den 17 november 2011 om tekniska specifikationer för system för insamling via internet i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 211/2011 om medborgarinitiativet.

<sup>209</sup> Se Mendes, Joana, Participation and the Role of Law after Lisbon: a Legal View on Article 11 TEU, *Common Market Law Review*, Vol. 48, No. 6, 2011, s. 1849-1878.

<sup>210</sup> Se kommissionens vitbok om styrelseformerna i EU, KOM(2001) 428 slutlig, s. 10 ff.

<sup>211</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

<sup>212</sup> Se meddelande från kommissionen. Mot en bättre fungerande inre marknad för tjänster - bygga vidare på resultaten av den ömsesidiga utvärderingen av tjänstedirektivet, KOM(2011)20.

inom EU även utanför den arena som en bokstavstrogen läsning av artikel 12 FEU och tillhörande protokoll ger utrymme för. Demokratirådet undersökte år 2010 vilka konsekvenser europeiseringen haft på utvalda områden i det svenska politiska livet, varvid en av slutsatserna var att svenska aktörer hittills inte svarat på dessa nya politiska förutsättningar med de reformer som krävs för att på sikt säkra demokratin i Sverige och Sveriges inflytande i EU.<sup>213</sup> Det konstaterades att det svenska statskicket har påverkats av EU-medlemskapet i flera centrala avseenden, men den låga graden av anpassning till den nya situationen vittnar om en kvarlevande nationalstatslogik.<sup>214</sup> I EUMOT-utredningen formuleras, med hänvisning till Demokratirådets rapport, problematiken så att riksdagen riskerar att underminera sin egen ställning genom att hålla sig alltför passiv till de utmaningar som EU-samarbetet ställer på den svenska demokratin, och därigenom skapa ett självförvållat demokratiunderskott i Sverige och en outnyttjad potential för inflytande i Bryssel.<sup>215</sup>

Utvecklingen mot öppnare former av lagstiftningsprocesser i EU, i form av ovan beskrivna deltagardemokrati, öppnar en möjlighet för svenska intressenter, företag, föreningar och enskilda, att vända sig direkt till EU-institutionerna och framföra sina åsikter där. Tjänstemän vid svenska förvaltningsmyndigheter som agerar inom EU:s lagstiftningsprocess har uppgett att det förekommer att berörda företag närmast är mer insatta i lagstiftningsprocessen än vad de själva är, via deras kanaler med intresseorganisationer i Bryssel.<sup>216</sup> Intressenternas vägar till inflytande i den demokratiska processen flyttas härigenom från medlemsstaterna till EU.

Från ett nationellt perspektiv kan utvecklingen innebära att intressenter som berörs av EU-lagstiftningen uppfattar de nationella organen som alltmer perifera. För att riksdagen fortfarande ska kunna företräda svenska medborgare även inom EU-politiken, bör EU-politiken vara väl förankrad i riksdagen. Detta förutsätter att riksdagen är väl insatt i vad som förekommer

---

<sup>213</sup> Se Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å & Palme, J., Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 135.

<sup>214</sup> Se Ibid, s. 136.

<sup>215</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 55.

<sup>216</sup> Intervju med tjänsteman vid Kemikalieinspektionen den 5 oktober 2011.

på EU:s dagordning, såväl till form som till innehåll, och har kapacitet och förmåga att följa ärendena från förslag i form av grön- och vitböcker till beslut i rådet. Som framgått ovan har riksdagen numera en tjänsteman placerad i Europaparlamentet i syfte att skaffa sig en självständig bild av de politiska diskussioner som förekommer i Bryssel. Vidare förekommer att utskotten har egna kontakter med representanter för kommissionen, i syfte att informera sig om vad som är på gång. Dessa kontakter, som alltså tas direkt mellan riksdagen och EU-organ och inte via regeringen, är enligt vår uppfattning av central betydelse och bör fördjupas och utvecklas.

Att riksdagen följer EU:s dagordning nära behöver inte innebära att riksdagen ska konkurrera med regeringen om att företräda Sverige i EU:s politiska process (se vidare avsnitt 4.3.4). Samtidigt bör inte regeringens ställning i EU:s lagstiftningsprocess utesluta att även riksdagen har egna kontakter och ingår i en egen dialog med EU:s institutioner, i vart fall inte på ett tidigt stadium. Hegeland har i sin uppföljning till EUMOT-utredningen konstaterat att riksdagen idag har en egen roll i EU-samarbetet, vilken är skild från regeringens. Att det är regeringens uppgift att företräda Sverige internationellt skulle därför inte innebära något konstitutionellt hinder för riksdagen att föra en dialog med kommissionen i eget namn.<sup>217</sup> Utgångspunkten bör enligt vår uppfattning vara att riksdagen ska ta vara på de tillfällen till inflytande som ges inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess. Ett tidigt engagemang från riksdagens sida bör kunna läggas till grund för en initierad dialog med regeringen, när förhandlingarna fortskrider. En aktiv hållning i EU-frågor möjliggör vidare ett effektivt ansvarsutkrävande av den svenska och integrerade verkställande makten, som tillämpar de beslutade rättsreglerna i enskilda fall.<sup>218</sup>

### **4.3 Regeringskansliets behov av att tillämpa anpassade beredningsformer**

En övergripande slutsats i denna rapport är att ett effektivt genomförande av direktiv förutsätter en samordning av processens två led, förhandlingsfasen och genomförandefasen. Utgångspunkten är att det andra ledet, genom-

---

<sup>217</sup> Se Hegeland, H. Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, Riksdagsförvaltning, Dnr 039-2442-2011/12, 2012, s. 11. Han föreslår dock inte någon utvidgning av riksdagens hantering av förslag till EU-rättsakter, till följd av andra överväganden.

<sup>218</sup> Se Reichel, J., Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010 s. 217 ff.

förandefasen, till allra största del inte utgör något självständigt lagstiftningsarbete, utan att de politiska vägvalen redan har gjorts inom ramen för det första ledet, förhandlingsfasen. Den följande analysen bygger därför på ställningstagandet att processen vid antagande och genomförande av direktiv i möjligaste mån bör behandlas som två led i ett och samma lagstiftningsförfarande. Detta förutsätter att de inblandade parternas arbete i möjligaste mån samordnas med varandra. I detta avsnitt ska frågan analyseras utifrån Regeringskansliets perspektiv, medan riksdagens beredningsformer analyseras nedan i avsnitt 4.4.

### 4.3.1 Syftet med beredning

Ett svenskt lagstiftningsförfarande innefattar normalt ett omfattande utredningsarbete och remissförfarande. Den grundläggande bestämmelsen för regeringens beredning av ärenden finns i RF 7:2. Här framgår inte närmare hur utredningarna ska bedrivas, utan i förarbetena till RF har frågan ansetts böra överlåtas till regeringen att avgöra. Utgångspunkten är således att eftersom regeringen måste bära det slutliga ansvaret för utformningen och innebörden av de förslag som läggs fram för riksdagen, får det också ytterst ankomma på regeringen att avgöra hur den utredning bör bedrivas som kan anses behövlig som grundval för förslagen.<sup>219</sup> Trots att regeringens arbete med förhandlingar inom EU:s lagstiftningsprocess inte utgör regeringsärenden i formell mening, har, som diskuterats ovan, detta inte ansetts innebära någon lättnad i beredningskravet enligt RF 7:2.

I ett avseende ger dock RF 7:2 särskilda instruktioner för hur utredningen ska gå till, nämligen genom att särskilt understryka vikten av att inhämta upplysningar och yttranden utifrån, från förvaltningsmyndigheter, kommuner, sammanslutningar och enskilda. Detta uppfattas också som den mest centrala delen i regeringens skyldighet att bereda ärenden överlag. KU har vid en granskning av beredningskravet vid genomförande av EU-direktiv uttalat följande:<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Se prop 1973:90 s. 287 f och prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 215.

<sup>220</sup> Se KU:s betänkande 2009/10KU10, s. 104 f. Se även Lagrådets yttrande den 2 november 2006 om Lagförslag i budgetpropositionen för 2007 samt Bull, T. & Sterzel, F., Regeringsformen – en kommentar, SNS Förlag, Stockholm, 2010, 180.

”Utskottet vill inledningsvis framhålla att regeringsformens beredningskrav även vid genomförandet av EG-direktiv är av väsentlig betydelse. Beredningskravets syfte är att förverkliga det karakteristiska och betydelsefulla inslaget i svensk politisk beslutsprocess att i stor utsträckning inhämta yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar. Genom beredningskravet kan, i den utsträckning som det är möjligt, säkerställas såväl ett kvalitativt beslutsunderlag inför regeringens och i vissa fall även riksdagens beslut som en demokratisk förankring av besluten.”

Remissförfarandet har således två syften, dels att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag, dels att bidra till en demokratisk förankring av besluten. Det första syftet hänger samman med den svenska förvaltningsmodellen, som innebär att Sverige har ett förhållandevis litet Regeringskansli samt att en stor del av sakkunskapen finns hos förvaltningsmyndigheterna.<sup>221</sup> Regeringskansliet kan på så sätt komma att fungera som en sambandscentral för inhämtad kunskap, snarare än en egen kunskapsproducent. Vid reformen av regeringsformen år 2011 förtydligades att kommuner och landsting också ska omfattas av remissförfarandet, genom att dessa numera särskilt omnämns i RF 7:2.<sup>222</sup>

Det andra syftet, att bidra till en demokratisk förankring av regeringsärenden, innefattar att involvera berörda intressenter, i myndighetsvärlden, bland kommuner och privata aktörer i vad som pågår inom det politiska livet. En jämförelse kan göras med artikel 11 i EU-fördraget, som diskuterats ovan, där dialoger med det omgivande samhället ses som en viktig demokratisk kanal.

Båda dessa syften är viktiga att uppnå även inom ramen för det svenska EU-arbetet. Som konstaterats ovan är det inte ovanligt att svenska intressenter, genom sina europeiska branschorganisationer, följer EU:s lagstiftningsprocess nära och kan tänkas vara insatta i hur förslagen kan påverka deras situation. Det bör ligga i den svenska lagstiftarens intresse, dvs. i förlängningen även riksdagens, att fånga upp dessa synpunkter, för att bättre kunna representera svenska aktörer vid förhandlingarna inom EU.

---

<sup>221</sup> Se Zetterberg, K., Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen, SvJT 2011 s. 753-763. Se även prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 215.

<sup>222</sup> Se Ibid s. 215 f.

KU har också kritiserat regeringen för att redovisa remissynpunkter som inhämtats under förhandlingsstadiet först i samband med att regeringen har lagt fram lagförslag i syfte att genomföra redan antagna direktiv:<sup>223</sup>

”Enligt utskottets mening är det av stor vikt att så långt över huvud taget möjligt sörja för att beredningsprocessen utformas på ett sådant sätt som leder till att synpunkter av det aktuella slaget [remissynpunkter] kan komma fram och redovisas för riksdagen redan innan ett direktiv har blivit antaget av rådet.”

Vad gäller mindre aktörer, utan egna kanaler till den europeiska lagstiftningsprocessen, kan å andra sidan finnas ett intresse att se till att dessa bereds inom ramen för den svenska processen. En väl fungerande dialog med berörda parter kan även bidra till att genomförandet av lagstiftningen underlättas, särskilt i förhållande till mindre aktörer. Genom att även mer perifera aktörer, såsom kommuner, ingår i beredningen av ärendet redan på förhandlingsstadiet, kan slutprodukten i mindre utsträckning komma att uppfattas som ett överraskningsmoment.

I slutändan bör syftet med regeringens beredningskrav vara att leda till kvalitativt bättre lagstiftningsprodukter. I följande avsnitt ska diskuteras hur dessa syften bäst kan uppnås inom processen för förhandling och genomförande av direktiv.

#### **4.3.2 Skillnader i förutsättningar vid beredning av EU-ärenden**

För att dessa syften, dvs. att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag, att bidra till en demokratisk förankring av besluten och därmed uppnå bättre lagstiftningsprodukter, ska kunna förverkligas på ett ändamålsenligt sätt i EU-sammanhang är det av vikt att utredningsåtgärderna kan vidtas vid rätt tidpunkt, innan avgörande bindningar i förhandlingar har uppkommit. Den avgörande tidpunkten vad gäller direktiv bör anses vara då beslutet antas som rättsakt inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess, eftersom det är då Sverige blir rättsligt bundet att följa de antagna reglerna. Som angetts ovan (avsnitt 3.3.1) anges i Regeringskansliets cirkulär att beredningsåtgärder bör

---

<sup>223</sup> Se KU:s betänkande 2004/05:KU10, s. 86 f. Se även KU 2008/09KU10, s. 78.

kunna inledas redan under förhandlingsfasen.<sup>224</sup> Den förhandlingsmiljö som kan förekomma inom EU, med informella kontakter och korta tidsfrister, gör dock att förutsättningarna för beredningsarbetet skiljer sig i betydande utsträckning från vad som gäller inom en rent nationell lagstiftningsprocess. Det kan av praktiska skäl vara svårt att inhämta synpunkter från berörda i den utsträckning som vore önskvärt. Detta gäller inte minst inom de områden som omfattas av den integrerade förvaltning, där medlemsstaterna i stor utsträckning representeras av nationella förvaltningsmyndigheter.<sup>225</sup> Ansvarskommittén formulerade förutsättningarna enligt följande:<sup>226</sup>

”I ett svåröverskådligt system av mer eller mindre formaliserade grupper inom ramen för EU-kommissionen väcks frågor, formuleras problem och avgränsas handlingsalternativ. Även om inga formella beslut fattas när svenska experter och myndighetsföreträdare deltar i dessa tidiga skeden, så kan ändå i någon mån bindningar för Sverige uppkomma. Tillspetsat kan sägas att svenskar är med, men inte alltid Sverige.”

I utredningar har således vikten av att hitta lösningar för att kunna initiera och samordna beredningsarbetet i tid betonats, inte minst i de fall Sverige i de inledande skedena representeras av tjänstemän från förvaltningen.<sup>227</sup> Även vid de intervjuer som genomförts vid såväl Regeringskansliet som riksdagsutskotten har uppfattningen varit i det närmast samstämmig; ju tidigare beredningsarbetet med ett förslag till ny EU-lagstiftning kan startas,

---

<sup>224</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 8.

<sup>225</sup> Se Herwig C.H. & Türk, A., *The Development of Integrated Administration in the EU and its Consequences*, *European Law Journal* vol. 13 No. 2, 2007, 253-271 och Reichel, J., *Ansvarskravande – svensk förvaltning i EU*, *Jure*, Stockholm, 2010s. 70 ff.

<sup>226</sup> Se SOU 2007:10 Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, s. 74 f. Se även SOU 2008:73 *Kemikalietillsyn - organisation och finansiering*, s. 457 f.

<sup>227</sup> Se Statskontoret 2000:20 *Fem år i EU - en utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet*, s. 13 f, liksom delrapporten 2000:20C *Genomförandekommittéer: svenska myndigheters och departements ansvar för antagande av gemenskapslagstiftning*, s. 52 f, SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 204 f, SOU 2007:10 *Ansvarskommitténs slutbetänkande: Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*, s. 245 f, SOU 2008:22 *Ett stabstöd i tiden*, s 66, samt SOU 2008:118 *Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning*, s. 82 ff och bilaga 5, s.166 ff, samt prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 50. Se även Statskontorets rapport 2010:2 *Sektorsövergripande GMO-frågor – styrning och samordning*.



desto bättre är förutsättningarna för att genomförandet av direktivet kan ske korrekt och i tid.

En annan svårighet med beredning av EU-ärenden är att föremålet för utredningen i sak, förslaget till ny rättsakt, ofta förändras under tiden då förhandlingarna pågår. Ett tidigt beredningsarbete kan innefatta en risk för att vidtagna utredningsåtgärder visar sig bli inaktuella, samt att remissinstansernas yttranden inte täcker slutprodukten. Det kan därför vara nödvändigt att återkomma till remissinstanserna vid flera tillfällen under förhandlingens gång. KU har i granskningsbetänkande från 2004/05 konstaterat att de flesta utkast till EU-direktiv är föremål för en omfattande beredning med myndigheter och andra berörda instanser i tidiga skeden av förhandlingsarbetet, men att remissbehandling i de allra flesta fall inte har ägt rum vad avse de texter som slutligt har antagits som bindande av rådet.<sup>228</sup> Detta innebär enligt KU att remissinstanserna inte ges möjlighet att komma med synpunkter i det skede då det är möjligt att överblicka vilka konsekvenser det slutligt antagna direktivet faktiskt kommer att medföra för svenska förhållanden, något som är värdefullt för riksdagen att ta del av inför kommande skede, då direktivet ska genomföras i svensk rätt.<sup>229</sup>

Ytterligare ett skäl till att bereda EU-ärenden i tid har lyfts fram av Jermsten.<sup>230</sup> Han har i sammanhanget understrukit vikten av att i ett tidigt skede identifiera potentiella normkonflikter med nationell rätt och EU-rätten, som annars genom EU-rättens krav på effektivt genomslag och företräde kan komma att medföra att svenska konstitutionella intressen behöver ge vika. En återkommande fråga rör EU-rättens förhållande till den svenska tryckfrihetsrätten, som utgör ett av de områden där svensk rätt riskerar att komma på kollisionkurs med EU-rätten. För att undvika att försätta sig i en situation som innebär att EU-rättsliga krav kan komma att strida mot svensk grundlag, krävs enligt Jermsten att frågan behandlas uppmärksam.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Se Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU10, s. 86 ff.

<sup>229</sup> Se Ibid.

<sup>230</sup> Se Jermsten, H., EU och Sveriges statsskick, festskrift till Johan Hirschfeldt, Heckscher, S. & Eka, A. (red), Iustus förlag, Uppsala, 2008, s. 187.

<sup>231</sup> Se Ibid.

”Grundproblemet är emellertid att man i det löpande förhandlingsarbetet hela tiden måste identifiera möjliga konflikter och sedan hitta lösningar på konkreta problem. Det går så att säga bara att värna grundlagarna en bit i taget. Det gäller att ha fantasi och tidigt identifiera problemen, vilket inte alltid är så enkelt.”

Ju grundligare ett förslag till lagstiftningsakt bereds, och ju fler parter som är med och granskar förslaget, desto större chans är att potentiella konflikter uppmärksammas i tid. En noggrann beredning inför antagandet av ett direktiv i EU kan således bereda vägen för ett korrekt genomförande i tid.

### 4.3.3 Kommittéer och externa utredningar

En särskild form för beredning som har spelat en framträdande roll i den svenska lagstiftningsprocessen är kommittéväsendet.<sup>232</sup> Kommittéerna har fungerat både som kunskapsproducenter, en arena för att uppnå samförstånd inom det politikområde som utreds och att fungera som ett beredningsorgan till regeringen.<sup>233</sup> I dag är de parlamentariska kommittéerna alltmer ovanliga, utan i stället tillsätts i allmänhet en utredning bestående av en utredningsman jämte ett sekretariat med en eller flera utredningssekreterare.<sup>234</sup> En fråga som vid flera tillfällen under denna undersöknings gång har framställts som problematisk rör utnyttjandet av sådana externa utredningar när det är fråga om genomförande av direktiv.

Fördelen med att använda sig av utrednings- och kommittéväsendet är, liksom vad gäller nationellt initierade lagstiftningsprocesser, att utredningarna och kommittéerna utgör väl beprövade verktyg för kunskapsinhämtning och för att uppnå samförstånd kring hur en fråga ska regleras. Lagstiftningsförslaget blir ordentligt genomlyst, eventuella oklarheter kan behandlas mer ingående och den EU-rättsliga regleringen kan på ett genomtänkt sätt fogas in i den svenska rättsordningen. Utredningarna tillsätts externt, varför de personer som ingår i sekretariatet kan se på frågorna med nya ögon och utifrån den svenska rättsordningens perspektiv.<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> Se Zetterberg, K., Det statliga kommittéväsendet – en del av den svenska modellen, SvJT 2011 s. 753-763

<sup>233</sup> Se Ruin, O Det statliga kommittéväsendet, Festskrift till Johan Hirschfeldt, Heckscher, S. & Eka, A., (red), Iustus, Uppsala, 2008, s. 446 ff.

<sup>234</sup> Se Ibid.

<sup>235</sup> Intervju med tjänstemän vid rättsekretariatet inom Regeringskansliet den 2 maj 2011.

Å andra sidan innebär det att en avsevärd tid ofta behöver läggas på att läsa in sig i ärendet, för att förstå syftet och de bakomliggande intentionerna i direktivet. Själva tillsättandet av en utredning i sig tar tid. Särskilda utredningsdirektiv ska tas fram, för vilket det krävs ett regeringsbeslut. Regeringen ska även besluta om att bemyndiga föredragande statsråd att utse de personer som ska utföra uppdraget, förse dessa med sekretariatsresurser, etc.<sup>236</sup> Även om det inte föreligger några formella hinder att tillsätta en utredning i ett tidigt skede, görs detta vanligtvis först då det beslutade direktivet lämnas över till ansvarigt departement och det egenliga genomförandearbetet inleds. Är syftet att utredningen ska göras av en utomstående person som inte deltagit i utredningen, är det också av det skälet naturligt att invänta det slutliga direktivet.

Eftersom utredningen i sig tar tid, kan det hända att utredningens förslag överlämnas först när det enbart är några månader kvar av genomförandetiden.<sup>237</sup> Vid de intervjuer som genomförts har tjänstemän från rättssekretariaten på flera departement framfört att det vid flera tillfällen hänt att den utredning som sedermera lämnats över inte har utgjort ett tillräckligt underlag för att lägga till grund för propositionsarbete.<sup>238</sup> Inte sällan är det svårt att hitta tillräckligt kvalificerade utredare och utredningssekreterare, som dels har kunskap och erfarenhet av såväl EU:s som Sveriges lagstiftningsprocess, dels nödvändig sakkunskap om det aktuella området.

I många fall är direktiv så detaljerade, att det kan ifrågasättas vilken nytta en utredning kan göra om utredningsarbetet inleds först efter det att direktivet är beslutat. Något utrymme att göra några egentliga lagstiftningsmässiga val i genomförandearbetet saknas ofta i detta skede av arbetet med direktivet. En av de mest problematiska faktorerna när det gäller användandet av externa utredningar, är enligt vår uppfattning, att det försvårar ett samordnat

---

<sup>236</sup> Se DS 1998:39 Gula boken om handläggning av regeringsärenden, regeringskansliärenden, m.m., s. 75 f. Närmare bestämmelser om hur kommittéerna arbetar finns i kommittéförordning (1998:1474).

<sup>237</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsprocessen av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt?, ERT 2011, s. 728-745, s. 737.

<sup>238</sup> Till exempel framgår det av prop. 2010/11:70 Tredje inre marknads paketet för el och naturgas, att utredningen inte tillhandahållit underlag för samtliga de frågor som hade behövts, bl.a. s. 74 och 144.

beredningsarbete, där förhandlingsfasen och genomförandefasen kan beredas parallellt. I Regeringskansliets cirkulär framhålls vikten av att inleda arbetet med att genomföra en EU-rättsakt redan vid de inledande delarna av förhandlingsarbetet.<sup>239</sup>

”Generellt gäller att de nationella förberedelserna kan inledas redan under förhandlingsfasen, och ibland redan under förslagsfasen, genom att analys av berörd svensk lagstiftning, vilka konsekvenser som kan uppstå, åtgärder som kan komma att krävas och så vidare. Departementens rättsliga funktioner bör involveras bl.a. för att kunna göra en korrekt bedömning av vilka konsekvenser kommissionens förslag kan komma att få för svensk rätt. Om rättsliga experter på ett tidigt stadium följer förhandlingsarbetet kan det avsevärt underlätta det senare genomförandearbetet.”

Ovan konstaterades (avsnitt 3.3.1) att det i allmänhet är tjänstemän från sakenheterna från departementen som sköter förhandlingarna i rådet och att tjänstemännen från rättssekretariaten i många fall börjar arbeta mer konkret med direktivet först vid genomförandefasen. Tjänstemän vid vissa departement har därför ansett att det i många fall är mer ändamålsenligt att utveckla andra beredningsformer inom departementet, istället för att lägga ner resurser på att tillsätta en kommitté eller utredning.<sup>240</sup> De resurser som frigörs kan då i stället kanaliseras till att förstärka personalstyrkan inom departementet och därigenom möjliggöra för tjänstemän från rättssekretariatet att i större utsträckning följa ärendena från början. Härigenom kan även tjänstemännen i högre utsträckning följa ärendet från början till slut, vilket säkerställer en kunskapsöverföring från förhandlingsfasen till genomförandefasen.<sup>241</sup> Genomförandearbetet skulle härigenom kunna utföras mer flexibelt.

Det ska framhållas att det inte finns en lösning för genomförande av direktiv som passar i alla lägen. Stora och omfattande direktiv, liksom direktiv som ger medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme vid genomförandet, kan kräva mer omfattande utredningar på nationell nivå. Som en allmän

---

<sup>239</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 8.

<sup>240</sup> Framfördes exempelvis vid intervju med tjänstemän vid rättssekretariatet inom Regeringskansliet den 23 november 2011.

<sup>241</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 10 f.

utgångspunkt finns det dock anledning att efterfråga mer flexibla former vid svenskt lagstiftningsarbete som syftar till att genomföra direktiv, med hänsyn till att slutresultatet av utredningen till stora delar bör vara känt i förväg, samt att ett större eller mindre beredningsarbete redan bör vara avklarat då direktivet beslutas på EU-nivå. Nedan ska diskuteras hur sådana flexibla beredningsformer skulle kunna utformas.

#### **4.3.4 Behovet av samordnade beredningsformer**

För att möjliggöra en ändamålsenlig beredning av EU-ärenden som kan uppnå de syften som redogjorts för i avsnitt 4.3.1, behöver särskilda överbåganden göras vid planeringen av arbetet. I viss mån är det naturligtvis en fråga om tillgången på ekonomiska resurser. Ett litet land som Sverige kan svårligen tillhandahålla en lika omfattande utredningsapparat som de stora medlemsstaterna. Men i en värld med begränsade resurser är det än viktigare att försäkra sig om att insatser sätts in vid rätt tillfälle. Tyngdpunkten för utredningsarbetet bör således förläggas så tidigt som möjligt. Utredningsåtgärder som vidtagits i det första ledet ska inte behöva upprepas i det andra. För att ett sådant förfarande inte ska medföra att riksdagens lagstiftningsprocess vid genomförandet av direktiv förlorar något av sin självständighet, krävs dock att särskilda hänsyn tas.

En kort, schematisk jämförelse kan göras med hur situationen ser ut i Finland och Danmark. I båda länderna har ansträngningar gjorts för att lägga tyngdpunkten i arbetet med direktiv på förhandlingsstadiet. I Danmark följer folketinget förhandlingarna noga, och det danska Europaudvalget har ett jämförelsevis stort inflytande över regeringens förhandlingsstrategi.<sup>242</sup> Riksdagsbehandlingen i genomförandestadiet kan däremot hållas mycket kort, det förekommer ofta inte ens utskottsbehandling. Kammaren antar lagstiftningen i enlighet med rubber stamp-principen, eftersom de egentliga besluten avseende lagstiftningen redan har ägt rum i EU. Eftersom det danska parlamentet redan godkänt varje led i förhandlingen, är det danska parlamentet

---

<sup>242</sup> Se Riis, P., National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark, Tans, O., Zoethout, C. & Peters, J. (red), National parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism, European Law Publishing, Groningen, 2007, s. 190 ff.

ändå garanterat ett fullgott inflytande.<sup>243</sup> För det fall folketinget uppfattar att det inte fått all relevant information att ta ställning till i förhandlingsstadiet, kan det dock bli diskussioner under den parlamentariska behandlingen, vilket t.ex. hände vid behandlingen av dataskyddsdirektivet.<sup>244</sup>

Även i Finland har riksdagen en stark ställning, efter konstitutionella reformer som vidtagits efter EU-medlemskapet.<sup>245</sup> Tapio har pekat på fyra omständigheter som medfört att den finska riksdagen har en av unionens starkaste kontrollmekanismer, efter Danmark; riksdagens ställning är reglerad i grundlag, riksdagen involveras i EU-arbetet relativt tidigt, riksdagen har obegränsad rätt till information från regeringen och ansvaret för att bereda och följa EU-ärenden har decentraliserats till specialiserade fackutskott.<sup>246</sup> Tyngdpunkten i arbetet ligger således i fackutskotten, som följer ärendet från ett tidigt stadium. Instruktioner till och övervakning av regeringen inför förhandlingar i rådet ges dock av stora utskottet och utrikesutskottet. I statsvetenskaplig doktrin har påvisats att finska riksdagsledamöterna känner sig mer involverade och uppfattar sig ha betydligt större möjligheter att påverka EU-arbetet än de svenska.<sup>247</sup>

Frågan är i vad mån dessa erfarenheter har någon relevans för det svenska genomförandearbetet. Ovan diskuterades behovet av att i arbetet inhämta information och yttranden externt, helst i ett så tidigt skede som möjligt. Såsom konstaterats ovan, kan korta tidsfrister och informella beslutsvägar försvåra för ett sådant arbete. I ett senare skede, då direktivet ska genomföras i nationell rätt, kan å andra sidan en alltför omfattande utredning med många inblandade parter i sig utgöra en faktor som medför att genomförandet drar ut på tiden. I statsvetenskaplig doktrin har diskuterats hur antalet tillfällen då ett beslut eller godkännande måste inhämtas innan processen kan gå vidare

---

<sup>243</sup> Se Steunenbergh, B. & Voermans, W.J.M., *The Transposition of EC Directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States*, Leiden University, 2006, s. 80

<sup>244</sup> Se *Ibid.*, s. 84.

<sup>245</sup> Se Raunio, T., *The Finnish Eduskunta: Effective Scrutiny, Partisan Consensus*, Tans, O., Zoethout, C. & Peters, J. (red), *National parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism*, European Law Publishing, Groningen, 2007, s. 29.

<sup>246</sup> Se *Ibid.*, s. 32.

<sup>247</sup> Se Ahlbäck Öberg, S. & Jungar, A.-C., *Influence of National Parliaments over Domestic EU Policies*, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 32 – No. 4, 2009, s. 359-381, s. 370.

har betydelse för risken för fördröjningar.<sup>248</sup> Det kan därför finnas anledning att hålla beredningsprocessen flexibel och inte låta beredning tyngas av alltför många formella hållpunkter.

De mer flexibla formerna för utredningsarbetet bör inte medföra att nödvändiga kontakter med intressenter utanför departementet minskar. Även om Regeringskansliet sedan EU-medlemskapet har vuxit, utgör fortfarande den statliga förvaltningen utanför kanslihuset en stor kunskapsbank som bör tas i bruk även vid inomdepartementala utredningar. Ovan har även lyfts fram remissförfarandets betydelse för att upprätthålla en dialog med förvaltningsmyndigheter, kommuner och privata intressenter i syfte att förankra en EU-politik på ett nationellt plan. För att möjliggöra det behövs således en beredningsorganisation som dels är flexibel, dels kan tas i bruk med kort varsel. Detta bör dock inte medföra att processen blir oklar och oförutsebar för aktörer som kan ha ett intresse att följa den, såsom riksdagen. KU har vid flera tillfällen efterfrågat tydligare överväganden från regeringen vad gäller val av beredningsåtgärder och hantering av frågor om delegation och subdelegation av normgivning, inte minst vid genomförande av direktiv.<sup>249</sup> KU har dock också, i andra sammanhang, erinrat om att beredningskravet inte är absolut och att RF inte föreskriver någon särskild form.<sup>250</sup> Det finns således inte några konstitutionella hinder för att utveckla nya former för beredning av EU-ärenden som är bättre anpassade till den lagstiftningsform som direktiven utgör. Tvärtom, det finns all anledning att stärka de nuvarande reglerna och rutinerna för beredning av EU-ärenden för att uppnå de syften som RF 7:2 avser att uppfylla, att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag, att bidra till en demokratisk förankring av besluten och därmed uppnå bättre lagstiftningsprodukter.

Som framgått ovan (avsnitt 3.4.1) är regeringens EU-arbete till stora delar oreglerat. RF:s grundläggande regler om den svenska förvaltningsmodellen har till stora delar satts ur spel och arbetet följer i stället rutiner som lagts

---

<sup>248</sup> Se Berglund, S., *Putting Politics into Perspective, a Study of the Implementation of EU Public Utilities Directives*, Eburon, Nederländerna, 2009, s. 30.

<sup>249</sup> Se Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10KU10, s. 105 f och 2010/11KU10, s. 44 f. Under hösten 2011 inleddes ytterligare en granskning, Dnr 050-451-2011/12.

<sup>250</sup> Se Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU10, s. 63.

fram i interna cirkulär.<sup>251</sup> Såsom också framgått ovan finns skillnader i hur departementen genomför beredningen av EU-ärenden, inte minst i förhållande till förvaltningsmyndigheternas medverkan i arbetet (avsnitt 3.2.1 och 3.4.2). En tjänsteman vid Regeringskansliet har liknat departementstrukturen vid stuprör, där olika departement saknar insyn i hur andra löser likartade frågeställningar.<sup>252</sup> Detta kan i sig medföra att goda exempel och arbetsformer inte sprids. Mot denna bakgrund synes det finnas utrymme att utarbeta klara och tydliga rutiner för beredningsarbetet, utan att detta skulle behöva medföra förluster i flexibilitet.

Regeringskansliets cirkulär nr 14 om genomförande av direktiv vilket antogs år 2010, bör därför ses som ett första steg i ett pågående arbete att utarbeta rutiner för Regeringskansliets arbete med direktiv, snarare än en färdig produkt. Ett sådant område är att säkerställa kontinuiteten i beredningsarbetet, från förhandlings- till genomförandefasen. I cirkulär 14 anges att den personal som från departement och myndighet har deltagit under förhandlingen bör medverka i genomförandet, och om detta inte är möjligt, uppmanas departementen att säkerställa att informationen överförs genom en övergripande förhandlingsrapport.<sup>253</sup> Dessa rutiner bör kunna förstärkas. Ett sätt är att departementen tydligare organiserar arbetet i form av arbetsgrupper som har till uppgift att arbeta med direktivet genom hela processen. I arbetsgruppen bör ingå såväl tjänstemän från sakenheterna som från rättssekretariatet. Är det fråga om mer omfattande direktiv, bör tjänstemän från flera departement ingå. Det IT-stöd som för närvarande utvecklas bör även kunna ge en bättre överblick i ärendehandläggningen och därmed ge bättre förutsättningar för kontinuitet i arbetet.

---

<sup>251</sup> Förvaltningskommittén lade fram förslag om att närmare reglera regeringens EU-arbete, bl.a. genom att grundläggande bestämmelser om EU-arbetet skulle ges i lag, att tillämpningsföreskrifter skulle föreskrivas i Instruktionen för Regeringskansliet och att myndigheternas EU-arbete skulle regleras genom förordning, samt att EU-arbetet skulle regleras åtskilt från annat internationellt samarbete, se SOU 2008:118 Styra och ställa - förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 93 ff. Förslagen har dock inte lett till lagstiftning, se prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 49 f. Se även Reichel, J., Ansvarsutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010, s. 190 f.

<sup>252</sup> Intervju med tjänsteman vid rättssekretariatet inom Regeringskansliet den 6 mars 2012.

<sup>253</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 11.



Ett annat område som bör kunna utvecklas är rutiner vid remissförfarandet. För att åter göra en jämförelse med hur frågan har lösts i Danmark och Finland, kan konstateras att båda länderna arbetar systematiskt med mer eller mindre fasta beredningsgrupper, där representanter från departementen, förvaltningsmyndigheter och privata aktörer ingår.<sup>254</sup> Härigenom finns redan en förutbestämd grupp av intressenter som kan bistå ovan nämnda arbetsgrupper i departementen i dess EU-arbete, i såväl det inledande förhandlingsarbetet som i genomförandet. Det förekommer även inom de svenska departementen att referensgrupper och liknande tillsätts, i syfte att följa ett visst EU-ärende.<sup>255</sup> Det som avses här skulle ha en något mer bestående karaktär och ha till uppdrag att samarbeta med departementen inom vissa sakområden, snarare än i vissa definierade ärenden. Dessa intressenter kan dels vara sådana som själva deltar aktivt i den europeiska lagstiftningsprocessen, som behöriga förvaltningsmyndigheter eller som en del av det civilsamhälle som kommissionen har en direkt dialog med, dels av sådana som kan företräda det mer interna nationella perspektivet. Huvudsaken är att intressenterna är beredda att följa de frågorna som berörs inom varje grupp och återkommande kan delta i processen, ibland med kort varsel. Genom att arbeta mer sammanhållet från förslagsstadiet till förhandlingsstadiet och genomförandestadiet blir förutsättningarna bättre att ta vara på utredningar och slutsatser som redan genomförts och formulerats.<sup>256</sup>

I EUMOT-utredningen diskuterades olika förslag för att förbättra riksdagens arbete med EU-frågor. Ett av alternativen var att omorganisera riksdagsutskotten på så sätt att indelningen av de ärendeslag utskotten handhar ska följa rådets olika rådskonstellationer.<sup>257</sup> Även om en sådan lösning kan synas vara väl långtgående för riksdagsutskottens del, är tanken mindre främmande vid inrättande av en extern beredningsorganisation för EU-frågor kopplad till Regeringskansliet. På så sätt skulle även s.k. stuprörstänkande i Regeringskansliet kunna undvikas i högre utsträckning.

---

<sup>254</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 85 rörande Finland och s. 78 rörande Danmark.

<sup>255</sup> Se cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., s. 6.

<sup>256</sup> Se även SOU 2008:118 Styra och ställa, bilaga 5, s. 178.

<sup>257</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 57 f.

Ett sådant nära samarbete med aktörer utanför Regeringskansliet på förslags- och förhandlingsstadiet, kan ge upphov till ett antal sekretessfrågor. Till viss del har EU:s lagstiftningsprocess under senare år blivit mer öppen och i den mån förslag är offentliga finns naturligtvis inte några problem. Under förhandlingarna förhållers sig saken dock ofta annorlunda. Beredningsgrupperna kan vid dessa tillfällen antingen arbeta med anonymiserade, eller maskerade, versioner av relevanta dokument, alternativt kan undersökas vilka möjligheter som finns att trots sekretess dela information som ett led i Regeringskansliets beredning. Det faller dock utanför ramen för denna undersökning att företa en fördjupad rättslig analys i denna del.

#### **4.4 Strategier för att öka riksdagens engagemang**

När det gäller riksdagens medverkan i EU:s lagstiftningsprocess, finns anledning att återigen understryka vikten av att involvera riksdagen tidigt i processerna och att se till att politiskt kontroversiella frågor reds ut i tid. I Danmark har den i allmänhet negativa inställningen till EU bidragit till att man ansträngt sig att förankra alla kommande beslut i tid och därmed etablerat omfattande konsultationsprocesser.<sup>258</sup> Enligt Riis är det en konsekvens av folketingets tidiga involvering i EU-arbetet att Danmark sedan anslutningen år 1973 är en av EU:s mest laglydiga medlemsstater.<sup>259</sup>

För att åstadkomma ett tidigt och initierat engagemang från riksdagens sida är det viktigt att balansera två intressen, som kan uppfattas som motstående varandra. Å ena sidan bör riksdagen, för att uppfylla sin uppgift att vara Sveriges lagstiftande organ och folkets främsta representant, vara nära involverad i det lagstiftningsarbete som påverkar svensk lagstiftning i stor omfattning. Inom det område som det enligt RF ankommer på riksdagen att besluta, bör Sverige inte bli bundet vid internationella åtaganden utan riksdagens aktiva medverkan. Å andra sidan bygger den parlamentariska strukturen i det svenska statskicket på att det är regeringen som styr landet, vilket inbegriper att företräda landet internationellt och delta i förhandlingar med andra stater och internationella organ. Vidare omfattas uppgiften att

---

<sup>258</sup> Se Steunenberg, B. & Voermans, W. J.M., *The Transposition of EC Directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States*, Leiden University, 2006, s. 72.

<sup>259</sup> Se Riis, P., *National Parliamentary Control of EU Decision-making in Denmark*, Tans, O., Zoethout, C. & Peters, J. (red), *National parliaments and European democracy: a bottom-up approach to European constitutionalism*, European Law Publishing, Groningen, 2007, s. 192.

förbereda och lägga förslag till lagstiftning i regeringens uppgifter även inom den nationella lagstiftningsprocessen. Regeringens och riksdagens interna förhållanden inom EU:s lagstiftningsprocess skiljer sig dock från den nationella processen, genom att det rättsligt bindande beslutet fattas i EU och att riksdagens genomförande av EU-rättsakterna enbart kan göras inom de gränser EU har ställt upp. Dessa förhållanden bör återspeglas i hur det svenska EU-arbetet organiseras.

#### 4.4.1 En utvidgad subsidiaritetsprövning

I den nuvarande ordningen skiljer sig riksdagens *granskningsutlåtanden*, vilka används för att redovisa riksdagens syn på grön- och vitböcker (RO 10:5), från de *prövningsutlåtanden* som används för att redovisa riksdagens yttranden i subsidiaritetsprövning (RO 10:6), genom att riksdagen i det senare fallet inte tar ställning till innehållet i den föreslagna rättsakten i sak.<sup>260</sup> Att utvidga den senare prövningen till att även omfatta förslaget i sak skulle medföra att riksdagen bereddades tillfälle att ta ställning och redovisa sin uppfattning om EU:s kommande lagstiftning i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen.

Ovan (avsnitt 3.5.2 och 4.2) har redovisats att KU inte ansett det lämpligt att riksdagen skulle ta ställning till innehållet i en föreslagen EU-rättsakt efter det att processen lämnat det initiala förslagstadiet. Problematiken kring riksdagens engagemang på området illustreras mycket väl av en form av dialog mellan riksdagen, i första hand KU, och kommissionen som förevarit. Kommissionen kommenterade i en rapport den svenska riksdagens inställning, och därvid noterade att riksdagen ”fortsätter att delta i den politiska dialogen med kommissionen endast när det gäller handlingar som inte har lagstiftningskaraktär, i enlighet med sina interna rutiner”.<sup>261</sup> Som svar på detta redovisade KU i ett utlåtande vad som ovan har beskrivits och uttryckte att KU önskade förtydliga, med utgångspunkt från rådande svenska förhållanden, att den politiska dialogen mellan kommissionen och Sverige sker genom regeringen som är ansvarig inför riksdagen.<sup>262</sup>

---

<sup>260</sup> Se utlåtande KU2011/12:KU5 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 11 och ovan avsnitt 3.5.2.

<sup>261</sup> Se Rapport från Kommissionen, årsrapport 2009 om förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, KOM(2010) 291 slutlig, s. 3.

<sup>262</sup> Se utlåtande 2010/11:KU12 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 13.

Kommissionen har i svar till riksdagen, vilket redovisas i ett senare utlåtande från KU,<sup>263</sup> uttalat att kommissionen till fullo erkänner att det under rådande konstitutionella förhållanden är regeringen som för all politisk dialog mellan kommissionen och Sverige, och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Kommissionen förtydligade vidare att termen ”politisk dialog” kommer från Barrosoiniativet och att dialogen avsåg förhållandet mellan kommissionen och de nationella parlamenten och ska enligt kommissionen ses som skilt från, men ändå som ett komplement till, förbindelserna mellan kommissionen och medlemsstaternas regeringar.

Kommissionen vill alltså föra en kompletterande dialog med de nationella parlamenten, men riksdagen förhåller sig skeptisk. Av det ovan redovisade framgår dock, enligt vår uppfattning, att det redan finns en dialog mellan riksdagen och EU, om än inte vad gäller sakinnehållet i pågående lagstiftningsärenden.<sup>264</sup> Ovan har redovisats att riksdagen redan i dag har flera kontakter med organ inom EU, vid sidan av regeringen (avsnitt 3.5.3). EUMOT-utredningen har föreslagit en ändring av regelverket, så att riksdagen även ska uttala sig om sakinnehållet i de utkast till lagstiftningsakter som behandlas. Detta skulle, enligt utredningen, bättre överensstamma med hur andra nationella parlament i EU arbetar, och det sätt som såväl kommissionen som Europaparlamentet förutsett att samarbetet parlamenten emellan bör utvecklas.<sup>265</sup> Enligt vår uppfattning vore detta en välkommen förändring. I samband med den subsidiaritetsprövning som riksdagen utför av förslag till nya rättsakter, bör även överväganden rörande förslagets lämplighet i sak kunna framföras.<sup>266</sup>

---

<sup>263</sup> Se utlåtande 2011/12:KU12 Förbindelserna mellan Europeiska kommissionen och de nationella parlamenten, s. 19.

<sup>264</sup> Se även Hegeland, H. Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, Riksdagsförvaltning, Dnr 039-2442-2011/12, 2012, s. 13f.

<sup>265</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 23 och 64 ff. Se även Tallberg, J., Aylott, N., Bergström, C. F., Casula Vifell, Å & Palme, J., Demokratirådets rapport 2010. Europeiseringen av Sverige, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 48.

<sup>266</sup> Av EUMOT-utredningens förslag framgår att ändringen i RO skulle införas i 10:5, dvs. det lagrum som behandlar granskningsutlåtanden över grön- och vitböcker, se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 143. Det skulle föra för långt att inom ramen för denna utredning presentera något mer detaljerat förslag om lagändringar, men för vår del förefaller det mer naturligt att utvidga omfattningen av de prövningsutlåtanden om subsidiaritetsgranskningen som görs enligt RO 10:6 än att införa en ny form av granskningsutlåtande i ett senare skede av processen.

Visserligen bör riksdagens roll inte utvecklas till att utgöra en konkurrerande kanal i förhållande till EU-lagstiftaren, så att riksdagen aktivt skulle delta i det dagliga EU-arbetet vid sidan av regeringen. En sådan utveckling skulle äventyra såväl förutsättningarna för Sverige att föra ut sin ståndpunkt på ett effektivt sätt, som den parlamentariska relationen mellan riksdag och regering internt. Detta bör dock inte hindra riksdagen från att ha en åsikt om förslagen till lagstiftningsakt i dess ursprungliga form, innan förhandlingarna i rådet har kommit i gång. Tvärtom skulle ett tidigt ställningstagande från riksdagen om förslagens innehåll i sak kunna stimulera riksdagsutskotten att sätta sig in i förslagen på ett tidigt stadium för att sedan, via regeringen, följa utvecklingen i förhandlingarna. Ställningstagandet skulle inte behöva vara mer kategoriskt än att det gav regeringen och kommissionen tydliga signaler om vilka ramar riksdagen anser att förhandlingarna bör hålla sig inom. Ett sådant förfarande skulle förmå riksdagen att tidigt klargöra sin inställning, så att senare politiska låsningar kan undvikas. Under våren 2012 har genomförandet av flera direktiv försenats i Sverige, till följd av att en tillräcklig majoritet för att anta genomförandelagstiftning inte har förelegat.<sup>267</sup> Det är mot denna bakgrund önskvärt att politiska meningsskiljaktigheter kan utredas redan vid förhandlingsstadiet.

#### **4.4.2 Ett bättre strukturerat beredningsarbete**

För att tyngdpunkten för beredning av EU-ärenden ska kunna förläggas till förhandlingsfasen, är det en förutsättning att riksdagen är involverad i arbetet på ett tidigt stadium. Ovan (avsnitt 3.1) har konstaterats att EU:s hybrida karaktär medför att riksdagens roll i EU-samarbetet bör vara mer utvecklad än vad som är fallet inom den övriga utrikespolitiken. I EU:s lagstiftningsprocess är det än tydligare att riksdag och regering sitter i samma båt, där det gemensamma syftet är att få gehör för en svensk ståndpunkt i en förhandling med 26 andra medlemsstater, samt ett Europaparlament. EUMOT-utredningen har konstaterat att många nationella parlament lägger större resurser på sina representanter i EU och deras bevakning av EU-frågor än vad riksdagen gör. Det konstateras vidare att de finska riksdagsutskotten har lagt ner mycket tid på att hitta informationskanaler för att så tidigt som

---

<sup>267</sup> Se ovan avsnitt 3.3.2, rörande exempelvis Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

möjligt få uppgifter om kommande förslag.<sup>268</sup> Utredningen framhåller dock att detta förutsätter att riksdagsledamöterna faktiskt är engagerade och villiga att följa EU:s beslutsprocess.<sup>269</sup> Det förefaller i dag (fortfarande efter drygt 15 års medlemskap) som att EU-rättsliga diskussioner istället kan fastna i inrikespolitiska debatter, som saknar relevans för det aktuella EU-ärendet.<sup>270</sup> En åtgärd för att förbättra förutsättningarna för riksdagens tidiga engagemang av organisatoriskt slag är att skapa bättre rutiner för att följa ett EU-ärende från början till slut. Liksom vad som har sagts ovan gällande Regeringskansliet beredningsarbete, kan det finnas samordningsvinster att göra om riksdagen på ett tydligare sätt kan återkoppla till tidigare ställningstagande, när ett EU-ärende återkommer i ett senare led i lagstiftningsprocessen. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer med tjänstemän vid riksdagsutskotten saknas i dag sådana rutiner. Som skäl angavs att de granskningsutlåtanden som görs över grön- och vitböckerna ofta är alltför allmänt hållna,<sup>271</sup> medan utskotten i senare skeden istället riskerar att fastna i detaljer. Även de korta tidsfristerna gör att det är svårt att komma med djupare analyser.<sup>272</sup>

Det finns således ett behov för riksdagen att bättre organisera och sammanlänka de olika stadierna i lagstiftningsprocessen i dess helhet, för att få en bättre överblick över sina informationsutbyten med aktörer som är aktiva inom EU:s lagstiftningsprocess. Detta kan ske genom att regeringens samarbete med riksdagen utvecklas ytterligare. Ovan har diskuterats behovet av att Regeringskansliet bättre samordnar sina beredningsinsatser, så att förhandlingsfasen och genomförandefasen kan knytas i hop på ett tydligare sätt, genom att organisera beredningsgrupper för varje rådskonstellation. Även riksdagen skulle kunna involveras i arbetet som dessa beredningsgrupper utför, såsom en del av dess eget arbete med att följa EU:s lagstiftningsprocesser. Utskotten skulle därför kunna hållas informerade och få ta del av synpunkter som kommer fram i beredningsgrupperna på regelbunden basis, som ett komplement till regeringens formella informations- och samrådsförfaranden.

---

<sup>268</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 43 respektive 87.

<sup>269</sup> Se *Ibid*, s. 43.

<sup>270</sup> Se *Ibid*, s. 41.

<sup>271</sup> Se även Hegeland, H. Uppföljning EUMOT – vissa EU-frågor, Riksdagsförvaltning, Dnr 039-2442-2011/12, 2012, s.11.

<sup>272</sup> Intervjuer med tjänstemän vid riksdagsutskott den 14 juni och den 20 juni 2011.

En eventuell svårighet i sammanhanget är att utskottens kanslier är små och består enbart av en kanslichef och fem till tio tjänstemän.<sup>273</sup> Det kan mot denna bakgrund vara svårt att kunna avsätta tillräckliga personella resurser för att följa EU-ärenden effektivt.

Det är därför viktigt att riksdagen därutöver upparbetar egna kanaler inom EU:s lagstiftningsmaskineri. Att riksdagen i förslagsfasen och i inledande delar av förhandlingsfasen kan ha egna kontakter med EU-institutionerna (se ovan avsnitt 4.5.1) behöver inte innebära att riksdagen träder in på regeringens område, utan kan tvärtom stärka riksdagens position genom att göra riksdagen mindre beroende av regeringen för att få information. Den svenska demokratin bygger på ett parlamentariskt statskick, vilket i sin tur förutsätter att regeringsmakten och den förda politiken blir föremål för debatt och opposition, även de delar som regleras av EU. Riksdagens vidare kontaktnät bör därför i första hand byggas ut i förhållande till andra aktörer inom den parlamentariska sfären, dvs. Europaparlamentet och andra nationella parlament, och i andra hand gentemot kommissionen, såsom policyskapare och förslagställare i EU:s lagstiftningsprocess.<sup>274</sup> Att ytterligare väva ihop riksdagens och regeringens roller inom EU, exempelvis genom att såsom EUMOT föreslår låta riksdagen ha en representant i regeringens Ständiga representation i Bryssel,<sup>275</sup> framstår i ett parlamentariskt perspektiv mindre lämpligt.

Genom att lägga större emfas på riksdagens medverkan i förhandlingsfasen, kan genomförandefasen, dvs. riksdagens hantering av propositionen till genomförandelagstiftningen, hållas kortare. Ovan (avsnitt 3.5.3) har konstaterats att riksdagsordningen ger ett visst, om än begränsat, utrymme att tillämpa en mer flexibel ordning för hantering av propositioner. Enligt RO 3:4 kan regeringen lämna en proposition utanför den fastställda tiden för avlämnandet, om regeringen anser att synnerliga skäl föreligger. På samma grund kan riksdagen besluta att motionstiden enligt RO 3:11 ska förkortas.

---

<sup>273</sup> <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Sa-arbetar-utskotten/Ledamoter-och-tjansteman/>.

<sup>274</sup> Jämför Reichel, J., Ansvarutkrävande – svensk förvaltning i EU, Jure, Stockholm, 2010s. 174 och 217.

<sup>275</sup> Se Riksdagens arbete med EU-frågor – Rapport från EUMOT-utredningen, 2010/11:URF2, s. 69.

Vidare kan kammaren besluta att propositioner ska hänvisas till utskott omedelbart utan föregående bordläggning, RO 4:1, liksom att ett ärende avgörs i kammaren efter enbart en bordläggning av utskottets betänkande. Tillämpningen av de två senare alternativen har inte kvalificerats på något särskilt sätt.

Samtliga dessa tidsbesparande åtgärder innebär en inskränkning av riksdagsledamöternas möjlighet att sätta sig in i ärendena, genom att varje led i hanteringen genomförs på kortare tid. De två första, avlämnande av proposition utanför det ordinarie tidsschemat och en förkortad motionstid, kan enbart tillgripas om synnerliga skäl föreligger, vilket i sedvanligt juridiskt språkbruk innebär att enbart verkligt tunga skäl kan motivera att undantagsregeln tillämpas. Lagstiftning som antas i syfte att genomföra direktiv skiljer sig dock från nationellt initierad lagstiftning på ett sådant sätt att det kan vara motiverat och till och med eftersträvansvärt att etablera olika rutiner för de två lagstiftningssituationerna. Har riksdagen varit involverad i beredningsarbetet i förhandlingsfasen på ett sådant sätt som förespråkas här, kan riksdagens beredning av genomförandelagstiftningen hållas betydligt mer översiktlig utan att detta innebär ett minskat inflytande för riksdagsledamöterna. Tvärtom har riksdagens beredningsarbete och påverkansmöjligheter kanaliserats till det skede i processen då de beslut som binder Sverige faktiskt fattas, dvs. inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess. Avsikten är således inte att öka möjligheterna att tillgripa dessa tidsbesparande åtgärder som en brandkårsutryckning när arbetet med att genomföra ett direktiv redan har blivit försenat, utan att på ett medvetet sätt förskjuta riksdagens insatser till tidigare faser av processen. Det finns därför enligt vår uppfattning anledning att tolka det utrymme till flexibilitet som riksdagsordningen ger i ljuset av hur EU-samarbetet faktiskt fungerar.

#### **4.5 En realistisk plan för att hantera svårigheter**

För att säkerställa ett korrekt genomförande i rätt tid av direktiv bör konstitutionella, systematiska och praktiska problem för den svenska rättsordningen vara utredda när direktivet väl ska genomföras i svensk rätt. Inom svensk rätt finns vissa områden där risken för en kollision med EU:s rättsakter är större än annars, till följd av att den svenska rättsordningen inom dessa områden uppvisar vissa särdrag som de flesta övriga medlemsstater saknar. Vid intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet är det i första hand tre områden som märker ut sig; tryckfrihetsförordningen med bl.a.



offentlighetsprincipen, ensamansvar och censurförbud,<sup>276</sup> den svenska förvaltningsmodellen där myndigheternas självständighet garanteras på ett särpräglat sätt samt vissa integritetsfrågor. Därutöver kan finnas andra områden där kollisioner med rättstraditioner, språkbruk, etc. kan förekomma.

Utöver att inleda utredningsarbetet tidigt, redan på förslags- eller förhandlingsstadiet (avsnitt 4.3), är det även viktigt att det finns verktyg och hjälpmedel för förhandlande tjänstemän att identifiera återkommande problem. Återkommande problem och särskilt känsliga områden borde kunna hanteras strategiskt, genom att upprätta checklistor av allmän karaktär som kan användas av tjänstemän från såväl Regeringskansliet som förvaltningsmyndigheterna. Cirkulär 3 som behandlar framtagande och beredning av svenska ståndpunkter i EU-frågor omnämner enbart ansvarigt fackdepartements ansvar att involvera Finansdepartementets budgetavdelning i samtliga ärenden som har eller kan få budgetär innebörd eller konsekvens för antingen EU-budgeten eller den svenska statsbudgeten.<sup>277</sup>

Ett annat verktyg för att tidigt kunna identifiera problematiska områden är att systematiskt använda sig av s.k. parallelluppställningar redan från början, att ha som underlag för ståndpunktspromemorior och förhandlingsstrategier. En parallelluppställning, eller jämförelsetabell som det också kallas, innebär enkelt uttryckt att direktivets artiklar ställs upp i en kolumn och de planerade genomförandeåtgärderna i en annan. Syftet med jämförelsetablerna är att enkelt kunna överblicka och härleda hur direktivets artiklar har genomförts i de enskilda medlemsländerna.<sup>278</sup> Dessa dokument kan fylla en viktig funktion genom hela processen, från förhandlingsstadiet, till genomförandestadiet och även senare, i tillämpningsstadiet. Utredningsåtgärder som vidtas för att genomföra ett direktiv kan få betydelse även i senare led, vid en eventuell prövning av kommissionen huruvida det svenska genomförandet är korrekt. I cirkulär 14 framhålls att det är viktigt att samtliga genomförandeåtgärder noga motiveras, så att det i efterhand går att utröna på vilket sätt åtgärden avsåg att

---

<sup>276</sup> Se Lerwall, L., Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten, rapport utförd på uppdrag av Yttrandefrihetskommittén, tillgänglig på <http://www.sou.gov.se/yttrandefrihet/material.htm>.

<sup>277</sup> Cirkulär 3 Riktlinjer för framtagande och beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m., s. 4.

<sup>278</sup> Se Bratberg, S. och Cardner, C., Hur påverkas den svenska lagstiftningsproceduren av Lissabonfördraget vid genomförande av EU-direktiv i svensk rätt? ERT 2012, s. 732.

uppfylla direktivets krav.<sup>279</sup> Detta är särskilt viktigt eftersom det kan förflyta en viss tid mellan det att utredningsåtgärden vidtas och det att kommissionens undersökning inleds, varvid ansvarig tjänsteman kan ha bytts ut, etc.<sup>280</sup>

Ytterligare ett verktyg som kan användas redan i de tidiga stadierna är konsekvensutredningar. Sådana utredningar ska vidtas i samband med myndigheters regelgivning,<sup>281</sup> samt vid kommittéers utredningsarbete.<sup>282</sup> Som tidigare nämnts lades i september 2012 fram en gemensam rapport från Regelrådet och Näringslivets Regelnämnd där frågan om överimplementering eller s.k. gold-plating av direktiv diskuteras (se avsnitt 2.2.4). I rapporten föreslås att tillåtna avsteg från EU:s direktiv noggrant ska motiveras i konsekvensutredningar där effekterna av ny EU-lagstiftning för företag redovisas. Det påpekas också att det är viktigt att de olika aspekterna vid genomförande av förslag till EU-lagstiftning diskuteras utförligt på ett tidigt stadium. Genom att arbetet med att systematiskt beskriva konsekvenser av ett lagstiftningsarbete görs i ett tidigt skede, finns förutsättningar att tidigt identifiera problem, liksom att se till att insikter från tidigare utredningar tas till vara när rättsakterna ska genomföras i svensk rätt.

---

<sup>279</sup> Se cirkulär 14 Riktlinjer för genomförande av EU-frågor, s. 4. Se även s. 15 avseende parallelluppställningar.

<sup>280</sup> Även ur ett intern svenskt perspektiv är det naturligtvis av vikt att i efterhand kunna konstatera vilka överväganden som låg bakom lagstiftningsåtgärder. Det kan gälla dels vilka enheter inom Regeringskansliet och övriga organ som varit delaktiga i arbetet, val av författningsform, etc. Jämför KU:s kritik i bl.a. betänkande 2009/10:KU10, s. 105 f.

<sup>281</sup> Se 1-2 §§ förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

<sup>282</sup> Se 14-16 §§ kommittéförordning (1998:1474)

## 5 Avslutning och rekommendationer

Genomförandet av EU-rätten i medlemsstaterna har i artikel 197 i Funktionsfördraget karaktäriserats som en fråga av gemensamt intresse för EU. Det blir allt vanligare att kommissionen erbjuder medlemsstaterna bistånd i deras genomförandearbete, genom att erbjuda handböcker, riktlinjer, etc. Även Europaparlamentet har tagit upp frågan om att EU på olika sätt bör underlätta för medlemsstaterna att genomföra EU-rätten. Det är i grunden positivt, men det finns naturligtvis en risk att svenska intressen ges mindre utrymme i en genomförandeprocess som i större utsträckning drivs utifrån gemensamma europeiska riktlinjer. Det ligger i Sveriges intresse att ha en effektiv genomförandeorganisation, som förmår genomföra EU-direktiv korrekt och i tid, med beaktande av svenska intressen och förutsättningar.

En särskild fråga i detta sammanhang är bevarandet av kvaliteten på den svenska lagstiftningen. Enligt Lagrådet<sup>283</sup> är det högst otillfredsställande om lagstiftaren vid genomförande av direktiv för vidare tolkningsproblem till den nationella lagstiftningen och därmed till de många som ska tillämpa bestämmelserna. Resultatet blir en för både samhället och tillämparna resurskrävande och ineffektiv lagstiftning. En sådan lagstiftningsteknik kan därför, enligt Lagrådets mening, inte generellt godtas, utan måste modifieras för att tillgodose också andra syften, t.ex. att göra bestämmelserna begripliga och tydliga för dem som ska tillämpa lagstiftningen. Att värna om den svenska lagstiftningens kvalitet och effektivitet är naturligtvis betydelsefullt. Samtidigt är det viktigt att medlemsländerna respekterar de koncept och principer som direktiven innehåller vid utarbetandet av nationell genomförandelagstiftning. Medlemsstaterna måste se till att länken mellan direktivtexten och den nationella rätten inte skymms undan. Nationella regler som införlivar direktiv är fortfarande europeiska i den meningen att deras innebörd är beroende av hur direktivet tolkas av EU-domstolen i dess framtida rättspraxis. Det är därför av väsentligt intresse att koncept och termer i direktiv inte sammanblandas med koncept och termer som har en bestämd nationell innebörd, eftersom utgångspunkten är att ett direktiv ska tolkas och tillämpas lika i alla medlemsstater. En avvägning måste sålunda göras mellan intresset att säkerställa precision och kvalitet i den svenska lagstiftningen och

---

<sup>283</sup> Se t.ex. yttrande över Ny lagstiftning om offentlig upphandling i februari 2007.

intresset att säkerställa att den svenska delen av unionsrätten inte förlorar sitt rätta ursprung.

Det ska även påpekas att andra EU-rättsakter än direktiv behöver kompletteras med svenska regler för att fungera i Sverige. Enligt vår mening kan det behövas svenska regler som återger eller åtminstone erinrar om innehållet i redan tillämpliga EU-regler i vissa fall, i synnerhet EU-förordningar. Den regelmassa som har till syfte att genomföra EU-rätten i Sverige ter sig på vissa områden komplex och svåröverskådlig. Det övergripande syftet med regleringen står inte alltid klart för de som har att tillämpa reglerna. En avvägning bör därför göras mellan intresset att hålla lagstiftningen fri från i strikt rättslig bemärkelse onödiga inslag och intresset att säkerställa att EU-rättsliga skyldigheter respekteras och att EU-rätten fungerar i Sverige. Det senare kan kräva erinringar, korshänvisningar m.m. som annars inte är nödvändigt med hänsyn till den svenska lagstiftningssystematiken.

Det är vidare naturligtvis olyckligt om införlivningsarbetet i Sverige är onödigt tungrott på grund av fördröjningsfaktorer som kan påverkas eller helt undanröjas. Det är bekymmersamt att Sverige, som tidigare har legat bra till, har halkat efter i statistiken vad gäller införlivandetakten för direktiv.

För att det ska vara möjligt att införa en mer effektiv genomförandeorganisation, behöver lagstiftningsprocessen för genomförande av direktiv betraktas som en process med särskilda behov och syften. Särskilda hänsyn till processens särart måste tas, i syfte att uppnå målen om ett korrekt genomförande i rätt tid med respekt för svenska konstitutionella traditioner. Det finns således ett behov av att anpassa och ändra rutinerna i den svenska lagstiftningsprocessen och samtidigt säkerställa att de svenska konstitutionella traditionerna kan upprätthållas, dvs. ett upprätthållande av den svenska förvaltningsmodellen i anpassad form, en funktionell gemensamberedning inom Regeringskansliet och garantier för ett reellt inflytande över politiken hos riksdagen. I denna rapport har vi i huvudsak lyft fram fyra områden där förändringar kan övervägas. Riksdagens roll i EU-arbetet, beredningen av EU-ärenden i Regeringskansliet, remissförfarandet och arbetet med checklistor, konsekvensutredningar m.m. I det följande redogörs kortfattat för de förändringar som kan övervägas.

### *En ny roll för riksdagen*

Vi har kunnat konstatera att EU trots allt fler överstatliga drag fortfarande vilar på folkrättslig grund. I linje med de folkrättsliga traditionerna är parlamentens direkta inflytande över EU-samarbetet tämligen begränsat, vilket innebär att parlamentens huvudsakliga väg för inflytande alltjämt går via den egna regeringen.

Detta innebär att riksdagens konkreta inflytande över EU:s lagstiftningsprocess ligger mycket sent och i ett skede då Sverige redan är bundet av de beslut som fattas av rådet och Europaparlamentet. Detta gör också att handlingsutrymmet för genomförande av EU-lagstiftningen är begränsat av de rättsakter som redan har antagits.

En övergripande slutsats i denna rapport är därför att ett effektivt genomförande av EU-lagstiftningen förutsätter en bättre samordning av processens två led, förhandlingsfasen och genomförandefasen. Utgångspunkten är alltså att det andra ledet, genomförandefasen, till allra största del inte utgör något självständigt lagstiftningsarbete, utan att de politiska vägvalen redan har gjorts inom ramen för det första ledet, förhandlingsfasen.

För att riksdagen ska kunna utöva ett mer reellt inflytande förutsätts därför kontakter på ett mycket tidigare stadium. Överlag bör EU-politiken vara väl förankrad i riksdagen. Detta förutsätter att riksdagen är väl insatt i vad som förekommer på EU:s dagordning, såväl till form som till innehåll, och har kapacitet och förmåga att följa ärendena från förslag i form av grön- och vitböcker till beslut i rådet. Riksdagen har numera en tjänsteman placerad i Europaparlamentet i syfte att skaffa sig en självständig bild av de politiska diskussioner som förekommer i Bryssel. Vidare förekommer att utskotten har egna kontakter med representanter för kommissionen, i syfte att informera sig om vad som är på gång. Dessa kontakter, som alltså tas direkt mellan riksdagen och EU-organ och inte via regeringen, är enligt vår uppfattning av central betydelse och bör fördjupas och utvecklas. En åtgärd för att förbättra förutsättningarna för riksdagens tidiga engagemang av organisatoriskt slag är mot denna bakgrund att skapa bättre rutiner för att följa ett EU-ärende från början till slut.

Ett ytterligare sätt för riksdagen att på ett tidigt stadium ta ställning till EU-rättsakter i sak är att utvidga den subsidiaritetsgranskning som görs

av förslag till lagstiftningsakter till att även omfatta förslaget i sak. Utöver subsidiaritetsgranskningen i snäv mening bör riksdagen alltså även kunna uttrycka sin mening om innehållet i förslaget till rättsakt i sak. I förhållande till kommissionen bör dock riksdagen göra skillnad på sådant som är relevant i ett subsidiaritetsperspektiv och andra synpunkter. Mot denna bakgrund bör den s.k. EUMOT-utredningens förslag till ändring av riksdagens hantering av förslag till rättsakter välkomnas. Som utredningen påpekar skulle detta bättre överensstämja med hur andra nationella parlament i EU arbetar, och det sätt som såväl kommissionen som Europaparlamentet förutsett att samarbetet parlamenten emellan bör utvecklas.

Detta har också den fördelen att riksdagen förmås att tidigt klargöra sin inställning, så att senare politiska låsningar kan undvikas. Under våren 2012 har genomförandet av flera direktiv försenats i Sverige, till följd av att en tillräcklig majoritet för att anta genomförandelagstiftning inte har förelegat. Det är mot denna bakgrund önskvärt att politiska meningsskiljaktigheter kan utredas redan vid förhandlingsstadiet.

Om man accepterar att utgångspunkten är att själva genomförandet av EU-lagstiftningen ligger för sent för att i reell mening påverka innehållet i den svenska genomförandelagstiftningen, bör också olika snabbspår i riksdagsarbetet kunna tas i bruk mer systematiskt än hittills. Från Regeringskansliets sida har framförts åsikten att riksdagens fasta, och i vart fall som huvudregel inflexibla, tider för propositionslämnande utgjorde ett hinder i arbetet, tillsammans med riksdagens långa sommaruppehåll.

Utgångspunkten bör således vara att riksdagen ska ta vara på de tillfällen till inflytande som ges inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess. Att riksdagen följer EU:s dagordning nära behöver inte innebära att riksdagen konkurrerar med regeringen om att företräda Sverige i EU:s politiska process. Inte heller bör regeringens ställning i EU:s lagstiftningsprocess utesluta att även riksdagen har egna kontakter och ingår i en egen dialog med EU:s institutioner, i vart fall inte på ett tidigt stadium. Ett tidigt engagemang från riksdagens sida bör kunna läggas till grund för en initierad dialog med regeringen, när förhandlingarna fortskrider.

I RO 3:4 finns möjlighet att frånga den fastställda tiden för lämnandet av en proposition, om det föreligger synnerliga skäl. Ett sådant skäl skulle

kunna vara att regeringen riskerar att bli försenad med genomförandet av ett direktiv. I sådana fall ska tjänstemän i Regeringskansliet ta kontakt med utskottskanslierna för att få ett förhandsbesked att propositionen kan behandlas under det pågående riksmötet. Det finns även vissa andra tidsbesparande åtgärder som kan vidtas. Om synnerliga skäl föreligger kan motionstiden förkortas, propositioner kan hänvisas till utskott omedelbart utan föregående bordläggning och kammaren kan avgöra ett ärende efter enbart en bordläggning av utskottets betänkande.

### *Effektivare beredning i Regeringskansliet*

Om riksdagsbehandlingen påskyndas i EU-ärenden skapas dock större krav på beredningen i Regeringskansliet. Det finns anledning att diskutera hur dessa krav bäst uppnås när det gäller förhandling och genomförande av direktiv.

I Sverige är kommitté- och utredningsväsendet en vital del i den svenska lagstiftningsprocessen. Frågan är dock om det är lika väl anpassat för den lagstiftningsprocess som enbart går ut på att omvandla EU:s lagstiftningsprodukter, i huvudsak direktiv, till svensk rätt. I många fall är direktiv så detaljerade, att det kan ifrågasättas vilken nytta en utredning kan göra om utredningsarbetet inleds först efter det att direktivet är beslutat. Något utrymme att göra några egentliga lagstiftningsmässiga val i genomförandearbetet saknas ofta i detta skede av arbetet med direktivet. En av de mest problematiska faktorerna när det gäller användandet av externa utredningar, är enligt vår uppfattning, att det försvårar ett samordnat beredningsarbete, där förhandlingsfasen och genomförandefasen kan beredas parallellt.

Vi har kunnat konstatera att det i allmänhet är tjänstemän från sakenheterna från departementen som sköter förhandlingarna i rådet och att tjänstemännen från rättssekretariatet i många fall börjar arbeta mer konkret med direktivet först vid genomförandefasen. Tjänstemän vid vissa departement har därför ansett att det i många fall är mer ändamålsenligt att utveckla andra beredningsformer inom departementet, istället för att lägga ner resurser på att tillsätta en kommitté eller utredning. De resurser som frigörs kan då i stället kanaliseras till att förstärka personalstyrkan inom departementet och därigenom möjliggöra för tjänstemän från rättssekretariatet att i större utsträckning följa ärendena från början. Ett sätt att säkerställa kontinuitet

och kunskapsöverföring i beredningsarbete, från förhandlings- till genomförandefasen, är att departementen tydligare organiserar arbetet i form av arbetsgrupper med ansvar att följa ett direktiv. I arbetsgruppen bör ingå såväl tjänstemän från sakenheterna som från rättssekretariatet. Är det fråga om mer omfattande direktiv, bör tjänstemän från flera departement ingå. Genomförandet skulle härmed kunna hållas mer flexibelt än om en extern utredning tillsätts, samtidigt som kvaliteten i arbetet kan upprätthållas. Det ska emellertid samtidigt framhållas att det inte finns en lösning för genomförande av direktiv som passar i alla lägen. Stora och omfattande direktiv, liksom direktiv som ger medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme vid genomförandet, kan förutsätta mer omfattande utredningar på nationell nivå. Som en allmän utgångspunkt finns det dock anledning att efterfråga mer flexibla former vid svenskt lagstiftningsarbete som syftar till att genomföra direktiv, med hänsyn till att slutresultatet av utredningen till stora delar bör vara känt i förväg, samt att ett större eller mindre beredningsarbete redan bör vara avklarat då direktivet beslutas på EU-nivå.

#### *Ett moderniserat remissförfarande*

Det svenska remissförfarandet har två syften, dels att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag, dels att bidra till en demokratisk förankring av besluten. Det första syftet hänger samman med den svenska förvaltningsmodellen, som innebär att Sverige har ett förhållandevis litet Regeringskansli samt att en stor del av sakkunskapen finns hos förvaltningsmyndigheterna. Regeringskansliet kan på så sätt komma att fungera som en sambandscentral för inhämtad kunskap, snarare än en egen kunskapsproducent. Vid reformen av regeringsformen år 2011 förtydligades att kommuner och landsting också ska omfattas av remissförfarandet, genom att dessa numera särskilt omnämns i RF 7:2.

Det andra syftet, att bidra till en demokratisk förankring av regeringsärenden, innefattar att involvera berörda intressenter, i myndighetsvärlden, bland kommuner och privata aktörer i vad som pågår inom det politiska livet. En jämförelse kan göras med artikel 11 i EU-fördraget där dialoger med det omgivande samhället ses som en viktig demokratisk kanal.

Båda dessa syften är viktiga att uppnå även inom ramen för det svenska EU-arbetet. Som konstaterats ovan är det inte ovanligt att svenska intressenter, genom sina europeiska branschorganisationer, följer EU:s lagstiftningsprocess



nära och kan tänkas vara insatta i hur förslagen kan påverka deras situation. Det bör ligga i den svenska lagstiftarens intresse, dvs. i förlängningen även riksdagens, att fånga upp dessa synpunkter, för att bättre kunna representera svenska aktörer vid förhandlingarna inom EU.

Vad gäller mindre aktörer, utan egna kanaler till den europeiska lagstiftningsprocessen, kan å andra sidan finnas ett intresse att se till att dessa bereds kanaler inom ramen för den svenska processen. En väl fungerande dialog med berörda parter kan även bidra till att genomförandet av lagstiftningen underlättas, särskilt i förhållande till mindre aktörer.

Mer flexibla formerna för utredningsarbetet bör därför inte medföra att nödvändiga kontakter med intressenter utanför departementet minskar. Även om Regeringskansliet sedan EU-medlemskapet har vuxit, utgör fortfarande den statliga förvaltningen utanför kanslihuset en stor kunskapsbank som bör tas i bruk även vid inomdepartementala utredningar. Remissförfarandet har också stor betydelse för att upprätthålla en dialog med förvaltningsmyndigheter, kommuner och privata intressenter i syfte att förankra en EU-politik på ett nationellt plan. För att möjliggöra det behövs således en beredningsorganisation som dels är flexibel, dels kan tas i bruk med kort varsel. Detta bör dock inte medföra att processen blir oklar och oförutsebar för aktörer som kan ha ett intresse att följa den, såsom riksdagen. KU har vid flera tillfällen efterfrågat tydligare överväganden från regeringen vad gäller val av beredningsåtgärder och hantering av frågor om delegation och subdelegation av normgivning, inte minst vid genomförande av direktiv. KU har i andra sammanhang också erinrat om att beredningskravet inte är absolut och att RF inte föreskriver någon särskild form. Det finns således inte några konstitutionella hinder för att utveckla nya former för beredning av EU-ärenden som är bättre anpassade till den lagstiftningsform som direktiven utgör. Tvärtom, det finns all anledning att stärka de nuvarande reglerna och rutinerna för beredning av EU-ärenden för att uppnå de syften som RF 7:2 avser att uppfylla, att säkerställa ett kvalitativt beslutsunderlag, att bidra till en demokratisk förankring av besluten och därmed uppnå bättre lagstiftningsprodukter.

Ett sätt att uppnå ett effektivt remissförfarande kan vara att mer systematiskt arbeta med fasta beredningsgrupper, där representanter från departementens ovannämnda arbetsgrupper, förvaltningsmyndigheter och privata aktörer

ingår. Härigenom finns redan en förutbestämd grupp av intressenter som kan bistå Regeringskansliet i dess EU-arbete över tid, i såväl det inledande förhandlingsarbetet som i genomförandet. Det förekommer även inom de svenska departementen att referensgrupper och liknande tillsätts, i syfte att följa ett visst EU-ärende. Vi föreslår emellertid att det införs en organisation av mer bestående karaktär som har till uppdrag att samarbeta med departementen inom vissa sakområden (förslagsvis beredningsgrupper för varje rådskonstellation), snarare än i vissa definierade ärenden. Dessa intressenter kan dels vara sådana som själva deltar aktivt i den europeiska lagstiftningsprocessen, som behöriga förvaltningsmyndigheter eller som en del av det civilsamhälle som kommissionen har en direkt dialog med, dels bestå av sådana som kan företräda det mer interna nationella perspektivet. Huvudsaken är att intressenterna är beredda att följa de frågor som berörs i inom varje grupp och regelbundet har möjlighet att delta i processen, ibland med kort varsel. Genom att arbeta mer sammanhållet från förslagsstadiet, till förhandlingsstadiet och genomförandestadiet blir förutsättningarna bättre att ta vara på utredningar och slutsatser som redan genomförts och formulerats.

#### *Checklistor, konsekvensutredningar m.m.*

För att säkerställa ett korrekt genomförande i rätt tid av direktiv bör konstitutionella, systematiska och praktiska problem för den svenska rättsordningen vara utredda när direktivet väl ska genomföras i svensk rätt. Inom svensk rätt finns vissa områden där risken för en kollision med EU:s rättsakter är större än annars, till följd av att den svenska rättsordningen inom dessa områden uppvisar vissa särdrag som de flesta övriga medlemsstater saknar. Vid intervjuer med tjänstemän vid Regeringskansliet är det i första hand tre områden som märker ut sig; tryckfrihetsförordningen med bl.a. offentlighetsprincipen, ensamansvar och censurförbud, den svenska förvaltningsmodellen där myndigheternas självständighet garanteras på ett särpräglat sätt samt vissa integritetsfrågor. Därutöver kan finnas andra områden där kollisioner med rättstraditioner, språkbruk, etc. kan förekomma.

Ett annat verktyg för att tidigt kunna identifiera problematiska områden är att systematiskt använda sig av parallelluppställningar redan från början, som fungerar som underlag för ståndpunktspromemorior och förhandlingsstrategier. Dessa dokument kan fylla en viktig funktion genom hela processen, från förhandlingsstadiet, till genomförandestadiet och även senare, i tillämpningsstadiet.

Ytterligare ett verktyg som kan användas redan i de tidiga stadierna är konsekvensutredningar. Sådana utredningar ska vidtas i samband med myndigheters regelgivning, samt vid kommittéers utredningsarbete. Genom att systematiskt beskriva konsekvenser av ett lagstiftningsarbete i ett tidigt skede, finns förutsättningar att tidigt identifiera problem, liksom att se till att insikter från tidigare utredningar tas till vara när rättsakterna ska genomföras i svensk rätt.

Slutligen ska påpekas att en ökad komplexitet och hastighet i lagstiftningen, såväl den europeiska som den svenska, kan föranleda såväl ett ökat utrymme för som ett behov av juridisk kompetens hos rättstillämparna. Annorlunda uttryckt, ju mindre effektiv och rättssäker lagstiftningsprocessen är, desto mer får lösas inom rättstillämpningen, i första hand av jurister på förvaltningsmyndigheter och domstolar, inte sällan som reaktion på krav som framställts av enskilda. *Private enforcement* tar över när *institutionell enforcement* inte fungerar.<sup>284</sup> I förlängningen kan detta urholka det svenska demokratiska styret. Mot denna bakgrund är det viktigt att säkerställa att centrala bestämmelser i både EU-direktiv och EU-förordningar i praktiken kan fungera som en verksam del av det svenska regelverket och undvika att övervältra oklarheter till tillämpningen om detta kan undvikas.

---

<sup>284</sup> Reichel, J., Domstol och/eller förvaltning, SvJT 2011, s. 440-450.

## Summary and conclusions in English

The implementation of EU law in Member States has been characterised as an issue of common interest for the European Union in Article 197 in the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Increasingly the Commission also offers assistance to Member States in their work on implementation by providing manuals, guidelines etc. Moreover, the European Parliament has discussed the issue of how the EU in different ways should facilitate the implementation of EU law in the Member States. However, the question is whether this is only a positive thing. There is naturally a risk that Swedish interests are thus given rather less room for manoeuvre in the implementation process which is now to a greater extent based on common European guidelines. This is why we in this report argue that Sweden needs to ensure that its own organisation is efficient and fully able to implement EU directives correctly and within the deadline all whilst safeguarding Swedish interests and preconditions.

An important question in this context is how to maintain the level of quality in Swedish legislation and the precision of Swedish regulations. In our view, the Swedish legislator should not unreservedly pass on problems with regard to interpretation into national legislation when implementing EU directives or supplementing EU regulations. This creates problems for the application of Swedish law. At the same time it is important that when Member States draw up national implementing legislation they respect the EU legal concept and principles contained in the directives. It is important that these are not mixed up with concepts and terms that have a determined national significance, since the point of departure is that directives shall be interpreted and applied in the same way in all Member States. It is therefore important to balance interests, between safeguarding precision and the level of quality in Swedish legislation and ensuring that the Swedish part of Union Law does not lose its European foundation.

Moreover, it is unfortunate if the transposition process in Sweden becomes unnecessarily cumbersome because of delaying factors which it is fully possible to influence or even completely eliminate. It is worrying that Sweden, which previously held a good position, has now fallen behind in the statistics on the rate of transposition of directives. It might give the impression that Sweden no longer takes its membership and European cooperation as seriously as it used to.

In our view there is thus a need to adapt and change procedures in the Swedish legislative process. This is possible without sacrificing Swedish constitutional traditions, in other words it can be done by upholding the Swedish administrative model in an adapted version, ensuring that there is an efficient collective preparation process in the Government Offices and ensuring that the Riksdag has real political influence. In our report we highlight mainly four areas where changes need to be considered. The Riksdagen's role in EU work, the preparation of EU matters in the Government Offices, the procedure of referrals and work with checklists, impact assessments etc.

A general conclusion is that the efficient implementation of EU legislation requires a better coordination between the negotiation phase and the implementation phase. The second phase, the implementation phase, should be seen less as an independent legislative process than it has been previously since the political choices and decisions have already been determined within the framework of the first phase, the negotiation phase.

This leads us to the following conclusions:

*Firstly*, legislative proposals from the EU should be firmly established in the Riksdag at an early stage. One way is to broaden the subsidiarity review that is made of all proposals with regard to legislative acts to also include the proposals themselves. This also has the advantage of ensuring that the Riksdag is forced to clarify its position early on in order to avoid political hurdles at a later stage.

*Secondly*, the preparation process in the Government Offices needs to be made more efficient. In Sweden, the committee and inquiry systems are a vital part of the Swedish legislative process. The question is, however, whether they are as well adapted to the legislative process whose only role is to transpose EU legal acts, primarily directives, into Swedish law. Directives are often so detailed that it is questionable whether an inquiry would be of any use since they are only initiated after a directive has been adopted.

At that stage, during the implementation phase, there is often no room for any real legislative decisions. Thus, other forms of preparation might be considered where civil servants at the Government Offices are better able to follow the working process with directives. One way might be to appoint a working

group which is operational both during the negotiation and implementation phases. It must be stressed, however, that there is no one-size-fits-all solution with regard to the implementation of directives. Extensive directives such as directives that give the Member States a great deal of room for manoeuvre with regard to implementation might lead to more in-depth inquiries at the national level.

*Thirdly*, it is important to make the most of all knowledge of Swedish circumstances during the negotiations. It is fairly common for stakeholders outside the Riksdag and Government through their European trade organisations or similar to follow the EU legislative process and they may be familiar with the impact proposals may have on their situation. It should lie in the interests of the country to collect these points of view before starting negotiations at the EU level.

*Fourthly*, Sweden's position during the negotiations should be more broadly established. It is important to ensure that smaller stakeholders without their own channel to the European legislative process are given the opportunity to put forward their views within the framework of the Swedish process. A well-functioning dialogue with interested parties may also help to facilitate the implementation of legislation. The procedure of referral is also very important in order to maintain a dialogue with government agencies, local authorities and private stakeholders, the aim being to ensure that EU policy is firmly established at the national and regional levels. However, to make this possible there needs to be a preparation organisation in place which is flexible and can be set up at short notice. We therefore propose the creation of an organisation of stakeholders whose task it is to work with certain ministries (perhaps preparation groups for each Council constellation). The stakeholders may be bodies that participate actively themselves in the European legislative process, for example, government agencies, or organisations representing civil society that have a direct dialogue with the European Commission, but it may also be bodies that represent the national perspective.

*Fifthly*, it is important that constitutional, systematic and practical problems that arise with regard to the Swedish legal system are resolved when a directive is about to be implemented in Swedish law. One way to facilitate the identification of difficult areas at an early stage is to use parallel tables early on in the process. These can subsequently be used as a basis for

memoranda on standpoints and negotiation strategies. These documents may play an important role throughout the process, from the negotiation stage to the implementation stage and later also the application stage. Another aid that can be used in the early stages is impact assessments. These must be conducted in conjunction with the regulatory work of government agencies as well as committee and inquiry work. A systematic description of the impact of EU legislation at an early stage will facilitate the identification of problems early on and ensure that knowledge gained from other inquiries are taken into consideration when legal acts are implemented in Swedish law.

Finally, it is important to point out that the increased complexity and speed of the legislative process, both at the European and Swedish levels, may also create problems and have a substantial impact on the application of the law. To put it in another way: the more legal problems that are left unresolved during the legislative process, the more problems will need to be resolved during the application of the law; primarily by legal advisors at the government agencies and judges in the courts, and not rarely as a reaction with demands from private individuals. In other words, private enforcement takes over when institutional enforcement does not work and at the end of the day this may undermine the democratic governance of Sweden. In this light it is important to ensure that central provisions in both EU directives and EU regulations work in practice as an operational part of Swedish rules and regulations.

## Sieps publikationer

### 2012

---

2012:3

*On the Legitimacy of Monetary Union*

Författare: Christopher Lord

2012:2

*Voting in the Council of the European Union:*

*Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995-2010)*

Författare: Wim Van Aken

2012:1

*The External Dimension of the EU's Area of freedom, Security and Justice:*

*Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*

Författare: Jörg Monar

2012:2op

*Arvet från Oxenstierna – reflektioner kring den svenska förvaltningsmodellen och EU*

Författare: Thomas Bull, Lovisa Halje, Maria Bergström, Jane Reichel och Joakim Nergelius

2012:1op

*The 2012 Danish EU Presidency: Going green and economical in extraordinary times*

Författare: Rebecca Adler-Nissen, Julie Hassing Nielsen och Catharina Sørensen

2012:15epa

*Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System*

Författare: Eiko Thielemann och Carolyn Armstrong

2012:14epa

*Consumers' Interest and the EU: A Framework for Analysis, with Evidence from the Italian Case*

Författare: Paolo R. Graziano

2012:13epa

*New Paradigms for Banking Regulation*

Författare: Xavier Freixas



- 2012:12epa  
*Response to Crisis*  
Författare: Axel Leijonhufvud
- 2012:11epa  
*Stuck in the Exit: the Dynamics of British-EU Relations*  
Författare: Roderick Parkes
- 2012:10epa  
*The EU and Nuclear Safety: Challenges Old and New*  
Författare: AnnaSödersten
- 2012:9epa  
*Vad kan vi lära av eurokrisen?*  
Författare: Magnus Jerneck
- 2012:8epa  
*The Commission's Posting Package*  
Författare: Jonas Malmberg och Caroline Johansson
- 2012:7epa  
*The Greek Elections of 2012 and Greece's Future in the Eurozone*  
Författare: Dionyssi G. Dimitrakopoulos
- 2012:6epa  
*Common Fisheries Policy Reform and Sustainability*  
Författare: Jill Wakefield
- 2012:5epa  
*Försvagat opinionsstöd för EU*  
Författare: Sören Holmberg
- 2012:4epa  
*Eurobonds, Flight to Quality, and TARGET2 Imbalances*  
Författare : Erik Jones
- 2012:3epa  
*The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights*  
Författare: Joakim Nergelius
- 2012:2epa  
*The EU and Climate Treaty Negotiations after the Durban Conference*  
Författare: Katak Malla

2012:1epa

*The EU's Cooperation and Verification Mechanism:  
Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession*  
Författare: Milada Anna Vachudova och Aneta Spendzharova

## **2011**

---

2011:8

*Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*  
Författare: Tom Madell

2011:7

*Organiserade intressen i Europeiska unionen. Bidrar de till att hämma eller främja  
unionens demokrati och effektivitet?*  
Författare: Thomas Persson och Karl-Oskar Lindgren

2011:6

*Achieving Europe's R&D Objectives. Delivery Tools and Role for the EU Budget*  
Författare: Jorge Núñez Ferrer och Filipa Figueira

2011:5

*Korruption i Europa. En analys av samhällsstyrningens kvalitet på nationell och  
regional nivå i EU:s medlemsstater*  
Författare: Nicholas Charron, Victor Lapuente och Bo Rothstein

2011:4

*Regional Disparities in the EU: Are They Robust to the Use of Different Measures  
and Indicators?*  
Författare: José Villaverde och Adolfo Maza

2011:3

*The EU Budget – What Should Go In? What Should Go Out?*  
Författare: Stefan Collignon, Friedrich Heinemann, Arjan Lejour, Willem Molle,  
Daniel Tarschys och Peter Wostner

2011:2

*Which Economic Governance for the European Union? Facing up to the Problem of  
Divided Sovereignty*  
Författare: Nicolas Jabko

2011:1

*The Financial Crisis – Lessons for Europe from Psychology*  
Författare: Henry Montgomery

2011:3op

*Polish Council Presidency 2011: Ambitions and Limitations*

Författare: Piotr Maciej Kaczyński

2011:2op

*Är EU en Social marknadsekonomi? Sociala Europa – en antologi*

Författare: Giuseppe Bertola, Jörgen Hettne, Fritz W. Scharpf och Daniel Tarschys

2011:1op

*An Interim Review of the 2011 Hungarian Presidency*

Författare: Gergely Romsics

2011:14epa

*Public Services at the Local Level – is a Decentralisation of State Aid Policy Necessary?*

Författare: Jörgen Hettne

2011:13epa

*Euro Plus Pact: Between Global Competitiveness and Local Social Concerns*

Författare: Karolina Zurek

2011:12epa

*The EU and Strategies for New Climate Treaty Negotiations*

Författare: Katak Malla

2011:11epa

*Vilken roll bör ECB ha i hanteringen av den europeiska skuldkrisen?*

Författare: Martin Flodén

2011:10epa

*En finanspolitisk union för euron: lärdomar från federala stater*

Författare: Lars Jonung

2011:9epa

*Hur kan eurokrisen hanteras? För och nackdelar med olika strategier*

Författare: Lars Calmfors

2011:8epa

*Brussels Advocates Swedish Grey Wolves: On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy*

Författare: Jan Darpö

2011:7epa

*A New Proportionality Test for Fundamental Rights*

Författare: Anna-Sara Lind och Magnus Strand

2011:6epa

*The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*

Författare: Bruno de Witte

2011:5epa

*Comment on the European Commission's "Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems"*

Författare: Conny Olovsson

2011:4epa

*Opinionsstödet för EU fortsätter att öka*

Författare: Sören Holmberg

2011:3epa

*EU, lokala marknader och allmänintresset*

Författare: Jörgen Hettne

2011:2epa

*Pressfriheten i Europa och EU – Ungerns medielag i ett rättsligt sammanhang*

Författare: Joakim Nergelius

2011:1epa

*How Small are the Regional Gaps? How Small is the Impact of Cohesion Policy? A Commentary on the Fifth Report on Cohesion Policy*

Författare: Daniel Tarschys

## **2010**

---

2010:7

*Recalibrating the Open Method of Coordination: Towards Diverse and More Effective Usages*

Författare: Susana Borrás och Claudio M. Radaelli

2010:6

*The Creeping Nationalism of the EU Enlargement Policy*

Författare: Christophe Hillion

2010:5

*A European Perspective on External Balances*

Författare: Philip R. Lane

2010:4

*Immigration Policy for Circular Migration*

Författare: Per Lundborg

2010:3

*Upphandling och arbete i EU*

Författare: Kerstin Ahlberg och Niklas Brun

2010:2

*Förhandsavgöranden av EU-domstolen – Svenska domstolar hållning och praxis*

Författare: Ulf Bernitz

2010:1

*Regelförenkling genom konsekvensutredningar*

Författare: Magnus Erlandsson

2010:2op

*The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat*

Författare: Edith Drieskens, Steven Van Hecke och Peter Bursens

2010:1op

*The 2010 Spanish EU Presidency: Trying to Innovate Europe in Troubled Times*

Författare: Ignacio Molina

2010:14epa

*Mollifying Everyone, Pleasing No-one? An Assessment of the EU Budget Review*

Författare: Iain Begg

2010:13epa

*Reform av EU:s marknad för finansiella tjänster – från Lamfalussy till Lissabon*

Författare: Josefin Almer

2010:12epa

*Kommittologin efter Lissabon: en kommentar till förslaget till ny kommittologiförordning*

Författare: Josefin Almer

2010:11epa

*Social and Employment Policy in the EU and in the Great Recession*

Författare: Giuseppe Bertola

2010:10epa

*The Socio-Economic Asymmetries of European Integration or Why the EU cannot be a “Social Market Economy”*

Författare: Fritz W. Scharpf

2010:9epa

*Strengthening the Institutional Underpinnings of the Euro*

Författare: Stefan Gerlach

2010:8epa

*Papperslös, laglös, rättslös? Papperslösa migranterns rättsliga ställning*

Författare: Shannon Alexander, Markus Gunneflo, Andreas Inghammar, Gregor Noll och Mats Tjernberg.

2010:7epa

*Från finanspolitiska räddningspaket till global skuldsättning*

Författare: The European Economic Advisory Group

2010:6epa

*The European External Action Service: towards a common diplomacy?*

Författare: Christophe Hillion

2010:5epa

*Nu har en majoritet svenska mentalt gått med i EU*

Författare: Sören Holmberg

2010:4epa

*Kan Lissabonfördraget minska EU:s sociala underskott?*

Författare: Jörgen Hettne

2010:3epa

*Förstärkt finansmarknadstillsyn i EU: Insikter från litteraturen*

Författare: Jonas Eriksson och Henrik Sikström

2010:2epa

*Rethinking How to Pay for Europe*

Författare: Iain Begg

2010:1epa

*Internal and External EU Climate Objectives and the Future of the EU Budget*

Författare: Jorge Núñez Ferrer





Sieps ●●●

Svenska institutet för europapolitiska studier

Fleminggatan 20  
112 26 Stockholm  
Tel: 08-586 447 00  
Fax: 08-586 447 06  
E-post: [info@sieps.se](mailto:info@sieps.se)  
**[www.sieps.se](http://www.sieps.se)**