

Sammanfattning av rapporten

Att göra rätt och i tid

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

Jörgen Hettne och Jane Reichel

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 läsningar 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.