

Sammanfattning av rapporten

Förhandsavgöranden av EU-domstolen

Utvecklingen av svenska domstolars hållning och praxis 2010-2015

Ulf Bernitz

Rapporten utgör en uppföljning och vidareutveckling av den rapport som författaren lade fram 2010 med titeln *Förhandsavgöranden av EU-domstolen. Svenska domstolars hållning och praxis* (Sieps 2010:2).¹ Den byggde på en genomgång och bedömning av de 67 förhandsavgöranden, som EU-domstolen meddelat på begäran av svensk domstol under perioden 1995 t.o.m. 2009. Denna nya rapport behandlar tidsperioden 2010 t.o.m. 2015, dvs. de senaste sex åren. Under denna tid har EU-domstolen meddelat förhandsavgörande i 35 fall på begäran av svensk domstol.

Rapporten bygger på en närmare genomgång av samtliga 35 förhandsavgöranden. Den bildar basen för en granskning ämnesvis av vilka rättsfrågor som behandlats och vilka bedömningar som har gjorts. Materialet har gjort det möjligt att studera inom vilka områden förhandsavgöranden har inhämtats och att undersöka om det finns från unionsrättslig synpunkt viktiga områden där svenska domstolar inte har inhämtat sådana avgöranden. Det är en på många sätt intressant rättsutveckling som träder fram. En kronologiskt uppställd förteckning över fallen med kortfattade data om vad de avsett återfinns i en bilaga sist i rapporten.

Syftet med den nya rapporten har framför allt varit att utröna om de slutsatser som kunde dras i den förra rapporten fortfarande står sig eller om det har skett en vidareutveckling och attitydförändring när det gäller de svenska domstolarnas hållning och i så fall i vilka avseenden. Av den förra rapporten framgick att de svenska domstolarna visade en påtaglig återhållsamhet med att begära förhandsavgörande, och att man i vissa fall kunde spåra en obenägenhet att vända

sig till EU-domstolen. Det har framstått som en rimlig hypotes att de svenska domstolarna blivit mer vana vid att hantera unionsrättsliga problem och fått större förståelse för betydelsen av att föra en dialog med EU-domstolen. Det har också varit av intresse att söka utröna vilka förändringar som kan ha skett när det gäller fallens inriktning.

Rapporten inleds med en kortare översikt över systemet med förhandsavgöranden och skyldigheten för sista nationella instans att begära förhandsavgörande (kap. 2 och 3). Därefter följer tre specialstudier som har gjorts inom ramen för rapporten.

Den första studien avser skyldigheten för svensk domstol att motivera varför den inte begär förhandsavgörande mot bakgrund av den praxis om motiveringsskyldighet som nu har utvecklats vid Europadomstolen i Strasbourg. Detta följs upp med en genomgång av hur motiveringsskyldigheten faktiskt har behandlats i refererade avgöranden från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i mål som rört unionsrätt men där inget förhandsavgörande har inhämtats. I rapporten framförs kritik mot hur motiveringsskyldigheten hanteras i Sverige. Sålunda motiverar de högsta domstolarna ofta inte i de nyssnämnda målen varför förhandsavgörande inte har begärts (kap. 4 och 5 samt 10.4). De skärpta krav på sådana motiveringar som Europadomstolens praxis numera ställer har knappast slagit igenom. Det ter sig också välbefogat att svenska domstolar i lägre instans går ifrån nuvarande praxis att endast skriva att de inte "finner skäl" att begära förhandsavgörande eller något liknande och övergår till att ge domskäl, som tydligt motiverar varför de inte har funnit det påkallat att inhämta ett förhandsavgörande.

¹ Benämns i det följande rapporten 2010.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Den andra studien avser förhandsavgörandet i målet Åkerberg Fransson, som otvivelaktigt utgör det allmänt sett viktigaste förhandsavgörandet under tidsperioden på begäran av svensk domstol, sett ur både unionsrättslig och svensk rätts synvinkel. I rapporten framförs allvarlig kritik mot den svenska rättsutveckling som ledde fram till EU-domstolens dom i Åkerberg Fransson och som föranledde de markeringar som denna domstol fann anledning att göra i domen (kap. 6 och 10.5).

Den tredje studien, som också berör handläggningen av målet Åkerberg Fransson, avser rätten för lägre instans att självständigt besluta om att begära förhandsavgörande. Högre instans får inom ramen för ett överklagande inte besluta att hindra detta. Att högre instans har funnit ett förhandsavgörande obehövt hindrar heller inte lägre instans från att inta motsatt ståndpunkt i ett parallellt fall. Flera svenska mål under perioden har aktualiserat frågan. Slutsatsen i rapporten är att lägre instansers oberoende behörighet att begära förhandsavgörande fungerar som en betydelsefull ventil (kap. 7).

Härefter behandlar rapporten i kap. 8 utvecklingen under tidsperioden när det gäller svenska domstolars hållning till att begära förhandsavgörande. Antalet avgöranden har ökat något (kap. 8.1). Under tidsperioden 1995 t.o.m. 2009 meddelade EU-domstolen på begäran av svensk domstol knappt fem avgöranden per år. Under perioden 2010 t.o.m. 2015 meddelade EU-domstolen knappt sex sådana avgöranden per år. Resultatet av undersökningen är alltså att en viss ökning har skett, men den är relativt liten och kan delvis ha sin förklaring i svängningar mellan åren.

Undersökningen visar vidare att tyngdpunkten när det gäller att begära förhandsavgörande har förskjutits från slutinstanserna till de lägre domstolsinstanserna (kap. 8.2). Detta är i linje med förhållandet i de flesta andra medlemsländer. En jämförelse mellan antalet mål från allmän domstol respektive allmän förvaltningsdomstol visar att det väger relativt jämnt, dock med viss övervikt för de allmänna domstolarna och klar undervikt för förvaltningsrätterna.

En jämförelse har gjorts med antalet förhandsavgöranden som härrör från andra medlemsstater (kap. 8.3). Kulturen när det gäller att begära förhandsavgörande växlar högst väsentligt

mellan medlemsstaterna. Relativt sett fler fall härrör från de äldre medlemsstaterna, framför allt grundarstaterna. Sverige har, sett i relation till landets storlek, inte anmärkningsvärt få förhandsavgöranden vid en jämförelse som omfattar alla medlemsstater eller jämfört med Danmark och Finland. Antalet fall ligger dock i underkant jämfört med de västliga industriländerna utanför Norden och särskilt jämfört med Tyskland, Nederländerna, Belgien och Österrike. Statistiken ger underlag för slutsatsen att även om Sverige relativt sett inte har anmärkningsvärt få hänvändelser från domstolarnas sida till EU-domstolen, finns det å andra sidan fortfarande utrymme för en betydande ökning av antalet svenska fall utan att detta skulle kunna ge anledning till kritik för att svenska domstolar skulle överbelasta EU-domstolen.

Kap. 9 innehåller en ämnesmässig genomgång av vilka rättsliga problem som har varit uppe i de 35 mål som EU-domstolen bedömt. Slutsatserna redovisas i kap. 10.1 – 10.3. Målen har i stort sett haft god spridning över unionsrättens olika delar och många olika rättsområden är representerade, utan att det finns någon tydlig slagsida åt något visst håll. En intressant frågeställning som studerats är om det har skett förändringar av målyperna. I 10.1 ställs frågan om avgörandena har rört centrala rättsfrågor eller speciella situationer av begränsat intresse. Bedömningen är att det överlag har varit välbefogat att begära förhandsavgörande i de mål som har kommit från svensk domstol. Målen har rört väl preciserade och på sina områden viktiga frågor och praktiskt taget varje dom från EU-domstolen har tillfört värdefulla rättsliga aspekter.

I kap. 10.2 ställs frågan om det har skett förändringar av målyperna jämfört med tidigare. En viktig förändring är att ett flertal av förhandsavgörandena har aktualiserat konstitutionella rättsfrågor, inbegripet konstitutionellt förankrade allmänna rättsprinciper och EU:s internationella avtal. Avgörandet Åkerberg Fransson står i en särställning genom att EU-domstolen här gjorde viktiga klarlägganden om rättighetsstadgans tillämpningsområde. Intressant är att svensk domstol för första gången har frågat EU-domstolen om giltigheten av en rättsakt; i fallet en antidumpningsförordning. Ett annat fall har aktualiserat i vad mån en del av EU-direktivet om elcertifikat skulle anses ogiltigt. Högsta domstolen har låtit EU-domstolen pröva räckvidden av unionsrättens allmänna proportionalitetsprincip i fråga om utdömande av en hög sanktionsavgift.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

I kap. 10.3 ställs frågan om det förekommer rättsområden där förhandsavgörande inte alls eller endast sällan inhämtas. Undersökningen visar att det fortfarande finns sådana områden. Ett särskilt påtagligt exempel är upphandlingsrätten, där svensk domstol ännu aldrig har begärt förhandsavgörande i något upphandlingsmål, trots att sådana mål är högfrekventa i Sverige och rättsområdet i huvudsak bygger på EU-direktiv. Man noterar också den mycket låga frekvensen av förhandsavgöranden från svenska domstolar rörande rättsliga och inrikes frågor (RIF-området). Inget avgjort fall har sålunda avsett den unionsrättsliga lagstiftningen på straffrättsens område. Först år 2015 har Sverige fått sitt första och hittills enda fall där EU-domstolen tillämpat förfarandet för brådsakande mål (PPU-förfarandet). Det gällde en vårdnadstvist.

Kap. 10.4 om motiveringskyldigheten för domstolar i sista instans och kap. 10.5, Reflexioner kring målet Åkerberg Fransson, har berörts ovan. Frågan ställs i kap. 10.6 om det skulle kunna vara befogat att EU-kommissionen riktar ett nytt överträdelseärende mot Sverige på grund av svenska domstolars obenägenhet att begära förhandsavgörande. Slutsatsen är att detta skulle vara obefogat.

I kap. 10.7 behandlas frågan om det har skett en mognadsprocess och attitydförändring i svenska domstolars hållning till unionsrätten. Domstolarnas hållning till att begära förhandsavgöranden och karaktären av de mål där så sker, eller inte sker, är väl ägnad att belysa frågan. Den besvaras jakande. Här kan hänvisas till karaktären av de förhandsavgöranden som har härrört från svensk domstol; de har i allmänhet rört centrala frågor och behandlat ett stort antal viktiga måltyper, inbegripet rättsfrågor av konstitutionell karaktär. Att en klar attitydförändring är på väg framgår även av att de svenska domstolarna i första och andra instans nu själva vänder sig till EU-domstolen i väsentligt större utsträckning än tidigare. Man kan också iaktta att de svenska domstolarna mer än tidigare går närmare in på egna unionsrättsliga bedömningar mot bakgrund av EU-domstolens praxis inom ramen för sina domsmotiveringar. Andra undersökningar som berörs pekar i samma riktning. Detta besvarar dock inte frågan om det rör sig om en mognadsprocess som är pågående eller redan avslutad. Flera förhållanden pekar på att processen ännu inte är avslutad. Det finns fortfarande viktiga områden inom unionsrätten, där svenska domstolar inte alls eller endast i

ringa utsträckning har inhämtat något förhandsavgörande. Vad som behandlats om bristfälliga motiveringar och återhållsamheten från svenska domstolars sida när det gäller att begära förhandsavgöranden pekar i samma riktning.

Avslutningsvis diskuteras i kap. 10.8 frågan om det finns behov av ett ökat antal förhandsavgöranden från svenska domstolar. Man kan som nämnt fortfarande märka en viss återhållsamhet från svenska domstolars sida med att begära förhandsavgöranden. Några förklaringar härtill synes värda att lyftas fram, såsom den svenska rättskulturen och svenska domstolars benägenhet att själva avgöra unionsrättsliga frågor.

Det framstår emellertid inte som helt tillfredsställande att Sverige sett till folkmängden endast knappt når upp till genomsnittet för samtliga medlemsländer när det gäller att inhämta förhandsavgöranden. Begränsar man jämförelsen till de ekonomiskt välutvecklade västeuropeiska medlemsstaterna blir statistiken när det gäller att inhämta förhandsavgöranden betydligt mindre fördelaktig för Sveriges del (kap. 8.3). Den slutsats som drogs i rapporten 2010, nämligen att det finns utrymme för en klar ökning av antalet förhandsavgöranden på begäran av svensk domstol, har fortfarande starka skäl för sig.

Det grundläggande skälet för detta är av rättssäkerhetskaraktär. Unionsrätten är ett svårt rättsområde i snabb utveckling och med en från svensk rätt delvis avvikande rättskällelära, något som många gånger påverkar möjligheterna att med rimlig säkerhet förutse utgången av en prövning i EU-domstolen. I samma riktning talar att prövningen ofta avser rättsakter som inte har varit gällande särskilt länge och som aktualiserar olika slags nationella förhållanden. Erfarenhetsmässigt förändrar många gånger EU-domstolens svar på de frågor som ställts i ett förhandsavgörande i grunden förutsättningarna för den fortsatta svenska processen och målets slutliga utgång. De svenska domstolarna är inte bara Sveriges domstolar utan även den nationella armen i systemet som ska säkerställa unionsrättens korrekta tillämpning. Det förefaller ännu vara en bit kvar innan de fullt ut uppfyller den rollen.

EU-domstolens avgöranden har också stor betydelse som katalysator när det gäller europarättens genomslag i svensk rätt. De spelar stor roll för att öka kännedomen om och förståelsen för unionsrätten i det svenska juristsamhället.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se

Det torde i sin tur vara ägnat att påverka den rättsliga argumentationen och dömandet också i mål där förfarandet stannar vid ett nationellt avgörande. Den svenska hållningen till att begära förhandsavgöranden har emellertid betydelse också för möjligheterna att vinna kännedom och förståelse inom EU för svensk rättskultur och därpå byggda rättsliga

uppfattningar och värderingar. Unionsrätten befinner sig i ständig utveckling under inflytande av en dialog mellan Unionsdomstolen och de nationella domstolarna, särskilt slutinstanserna. I denna dialog kring den europeiska rättsutvecklingen synes de svenska domstolarna vid en samlad bedömning hittills ha spelat en alltför tillbakaskjuten roll.