

## Sammanfattning av rapporten

**Empowering National Courts in EU Law**

Xavier Groussot, Christoffer Wong, Andreas Inghammar och Anette Bruzelius

De nationella domarna kan inte förhålla sig passiva till gemenskapsrätten. Ett mer aktivt förhållningssätt erfordras om EU-rätten ska tillämpas korrekt i Sverige. Det är för få fall där svenska domstolar begär förhandsavgörande av EG-domstolen. Antalet förhandsavgöranden har i genomsnitt begärts i cirka fem fall per år.

Nationella domstolar fungerar även som gemenskapsdomstolar och har som sådana en skyldighet att säkerställa att förfarandet med inhämtande av förhandsavgöranden fungerar så effektivt som möjligt. För detta förutsätts en väl fungerande dialog (diskurs) mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. Under 1990-talet förekom omfattande diskussioner i doktrinen om behovet av en "samarbetsanda" mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna inom ramen för förfarandet med förhandsavgöranden. Det finns mycket som tyder på att en sådan "samarbetsanda" har fått ökad betydelse på senare tid. Värt att notera är även att den rättspraxis som har utvecklats inom området frihet, säkerhet och rättvisa tydligt visar på ett behov av utökat juridiskt samarbete mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. Det under 2008 framgångsrikt introducerade nya förfarandet för brådskande förhandsavgöranden är ett ytterligare uttryck för ett sådant förstärkt och utbyggt juridiskt samarbete. Försenad tillgång till rättvisa kan nämligen betraktas som ingen rättvisa alls (justice delayed is justice denied). Även Europaparlamentets resolution av den 9 juli 2008 om den nationella domarens roll i det europeiska rättssystemet ger uttryck för en "diskursiv juridisk pluralism" genom att särskilt framhäva förtjänsterna av en återuppväckt juridisk dialog mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. Genom att anta en "green light procedure" kan processen med förhandsavgöranden förbättras och öka de nationella domstolarnas ansvar för skyddet av den europeiska rättsordningen.

**De allmänna domstolarna och EU-rätten**

De tidiga resultaten av ett skyndsamt förfarande för förhandsavgöranden avseende området "frihet, säkerhet och rättvisa" är positivt. Det är emellertid uppenbart att ett sådant "snabbförfarande" endast kan fungera om antalet mål som ska hanteras hålls till ett minimum. *De nationella domstolarna bör därför vara ansvarstagande och inte missbruka möjligheten till en skyndsamt process.* Det återstår att se om och på vilket sätt EG-domstolen kan hantera ökade krav på ett sådant förfarande när de nationella domstolarna i högre grad blir medvetna om att förfarandet existerar.

EG-domstolens förhandsavgöranden är "avgiftsfria" för parterna i den nationella domstolen. Parterna får emellertid räkna med ökade kostnader för att "ta målet till

Luxemburg" och i slutändan är det den nationella domstolen som kommer att ta ställning till fördelningen av dessa ökade kostnader. Det är vår bedömning att regeringen bör initiera en allmän översyn av befintliga bestämmelser om rättegångskostnader, eftersom det är uppenbart att dessa bestämmelser inte är utformade med beaktande av de särskilda förhållanden som föreligger när förhandsavgörande begärs från EG-domstolen.

Enligt rättspraxis från EG-domstolen är det den nationella domstolen som skall avgöra om det föreligger behov att inhämta förhandsavgörande och därtill även formulera de frågor domstolen vill ställa till EG-domstolen i målet, förutsatt att kriterierna i artikel 234 EG är uppfyllda. Den frågande nationella domstolen har härvidlag ett stort mått av autonomi i relationen till parterna i den nationella processen. Vår undersökning visar att det inte finns några tydliga nationella lagstadgade bestämmelser som reglerar parternas roll och delaktighet i förfarandet med förhandsavgörande. Det finns anledning att *tydliggöra förhållandena mellan den frågande domstolen och parterna i det aktuella målet* i relation till förhandsavgöranden, särskilt i dispositiva tvistemål där förlikning mellan parterna utanför domstolen är tillåtet.

**Arbetsdomstolen och EU-rätten**

Under senare tid har Arbetsdomstolen avgjort mål med EU-rättslig anknytning i framförallt ärenden rörande företagsöverlåtelse respektive diskriminering. Eftersom EU-rätten inte omfattar en komplett, heltäckande reglering av arbetsmarknaden utgör dessa båda måltyper två bra exempel på balansen mellan nationell respektive europarättslig rättstillämpning. De åskådliggör också två olika perspektiv på hur EU-rättsliga frågor kan hanteras i nationell tillämpning. Arbetsdomstolen relaterar exempelvis mycket tydligt i mål om företagsöverlåtelse de svenska reglerna till EG-domstolens praxis, medan den i mål om likabehandling och diskriminering inte alls i samma omfattning och med samma stringens hänvisar till EG-domstolens praxis och EU-rätten i övrigt.

Arbetsdomstolen har i påfallande få mål begärt förhandsavgöranden under artikel 234 EG och den övergripande bilden av när och på vilket sätt EU-rätten uttryckligen appliceras på arbetsrättsliga mål är otydlig. I några mål där tolkningen av EU-rätten eller frågor kopplade till denna var aktuella yrkade inte någon av parterna på förhandsavgörande, medan det i andra motsvarande mål var åtminstone en av parterna som gjorde det. I några sammanhang fastslog Arbetsdomstolen att målet var föremål för *acte clair* medan detta i motsvarande sammanhang i andra ärenden inte tydliggjordes.

Det är vår bedömning att förhållandet att förhandsavgöranden inhämtas mycket sällan och att hänvisningarna till EU-rätten och EU-rättens grundläggande principer förekommer sparsamt bör förbättras. Med anledning särskilt av den utökade betydelsen för den sociala dimensionen av europasamarbetet, där en rad arbetsrättsliga aspekter på europeisk nivå kan komma att utmana nationella arbetsrättsliga regleringarna och förhållanden, är detta mycket viktigt. Ett par mycket tongivande mål, bland annat med koppling till åldersdiskriminering och stridsåtgärder i förhållande till utstationering av arbetstagare, ger stöd för denna uppfattning.

### Regeringsrätten och EU-skatterätten

Regeringsrätten har i flera avseenden fungerat som en kraftkälla (powerhouse) när det gäller utvecklingen av gemenskapsrätt med anknytning till den direkta beskattningen. Denna slutsats grundas på det faktum att Regeringsrätten funnit att den svenska lagstiftningen *strider* mot gemenskapsrätten i den överväldigande majoriteten av avgjorda mål. I dessa fall har Regeringsrätten också dömt till skattebetalarnas fördel och beslutat att svensk lag ska åsidosättas.

Eftersom *tre fjärdedelar* av fallen beslutades *utan* förhandsavgörande, är det emellertid tveksamt om alla dessa fall har avgjorts i överensstämmelse med en strikt tillämpning av CILFIT-kriterierna. Man kan samtidigt hysa tvivel om en strikt tillämpning av CILFIT-kriterierna är realistisk och framgent rimlig. Snarare verkar behovet av en reform av dessa kriterier vara akut. Det är inte bara viktigt för de nationella domstolarna och parterna att avgöranden från EG-domstolen ska komma snabbare. Därutöver efterfrågas större tydlighet och konsekvens i EG-domstolens rättspraxis. Möjliga reformer kan bestå av åtgärder som både begränsar tillförseln av mål och som ökar domstolens avverkningstakt. Ett sätt att begränsa tillförseln är att låta de nationella domstolarna avgöra fler mål utan förhandsavgöranden från EG-domstolen. Detta skulle vara i linje med gällande praxis från Regeringsrätten, men skulle också kräva att de områden i rättspraxis, som nationella domstolar ska grunda sina bedömningar på, har identifierats. Det finns med andra ord ett behov av att utveckla en *skatterättslig acte clair*.

### Övergripande slutsatser

De nationella domarna kan inte förhålla sig passiva till gemenskapsrätten. Ett mer aktivt förhållningssätt erfordras om EU-rätten ska tillämpas korrekt i Sverige. Detta kan till exempel ske genom att nationella domstolar tar upp EU-rättsliga frågeställningar på eget initiativ (ex officio) eller genom ett tätare samarbete i samband med att tolkningsfrågor till EG-domstolen formuleras. En majoritet av de nationella domarna (54 procent) betraktar sig själva som familjära med förfarandet med förhandsavgöranden. Danmark, Österrike och Sverige är de länder där den högsta andelen domare har denna uppfattning. Mellan 1995 och 2008 gjordes sammantaget 69 framställningar om förhandsavgörande från svenska domstolar till EG-domstolen, varav tio från Högsta domstolen och 20 från Regeringsrätten. Från vår

undersökning framstår det emellertid klart att det fortfarande är för få fall i vilka svenska domstolar begär förhandsavgörande av EG-domstolen. Antalet förhandsavgöranden har i genomsnitt begärts i cirka fem fall per år.

De svenska nationella domstolarna och särskilt Högsta domstolen var i början av Sveriges medlemskap i EU obenäga att begära förhandsavgöranden. Det kom därför inte som en fullständig överraskning att kommissionen inledde ett överträdelseförfarande mot Sverige och skickade ett motiverat yttrande till den svenska regeringen som delvis motiverades av brist på förfrågningar från Högsta domstolen (endast två förhandsavgöranden mellan 1995 och 2004), vilket påstods bero på det restriktiva systemet med prövningstillstånd. Detta motiverade yttrande medförde att Sverige ändrade sin lagstiftning rörande förhandsavgöranden under 2006, vilket innebär att det numera föreligger en skyldighet att motivera prövningstillstånd i (endast!) EU-rättsliga frågor.

Även om ett genomsnitt om fem förhandsavgöranden per år framstår som otillräckligt, är den senaste tidens utveckling hoppningivande. Faktum är att Högsta domstolen har visat större vilja att samarbeta och att respektera gemenskapsrätten sedan kommission lämnat sitt motiverade yttrande. Efter detta har väsentligt fler frågor ställts till EG-domstolen. Högsta domstolen har dessutom visat tendenser till konstitutionell pluralism genom att tolka de konstitutionella bestämmelserna om yttrandefrihet och religionsfrihet mot bakgrund av Europakonventionen om mänskliga rättigheter och därmed avvikit från traditionella tolkningsmetoder. Även den ökande acceptansen av EU:s allmänna rättsprinciper i svenska domstolar visar tydligt att konstitutionell pluralism gör sig sakta men säkert gällande i Sverige. Det framstår dock som klart att situationen fortfarande kan och bör förbättras.

Det är vidare viktigt att hålla i minne att Sverige inte har en författningsdomstol. Även om skapandet av en författningsdomstol har varit under diskussion, är det nu klart att en sådan inte kommer att inrättas. I avsaknad av författningsdomstol och då Lagrådet inte kan begära förhandsavgöranden, kan det hävdas att det vilar en särskilt tung börda på Högsta domstolen och Regeringsrätten att föra en dialog med EG-domstolen genom att begära förhandsavgöranden. De nationella domstolarna är som bekant också gemenskapsdomstolar. Det är intressant att notera att en komparativ analys av situationen i Europa ger vid handen att det finns en allmän tendens av intensifierat samarbete mellan de högsta eller konstitutionella nationella domstolarna och EG-domstolen. De svenska domstolarna bör se upp med att agera alltför självständigt, vilket kan leda till rättslig isolering och att EG-rätten får ett alldeles eget innehåll i Sverige.

Det bör avslutningsvis betonas att utbildning framträder som en nyckel för en effektiviserad tillämpning och genomförande av EU-rätten. Den nyligen etablerade Domarakademin i Sverige bör kunna spela en central roll i förmedlandet av EU-kunskap till nationella domare.

*Rapporten kan laddas ned på [www.sieps.se](http://www.sieps.se)*