

Lagrådsremiss

Vissa frågor om förhandsavgörande från EG-domstolen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 februari 2006

Thomas Bodström

Monika Sörbom
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen behandlas frågan om hur skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) bör hanteras i svensk processrätt. Regeringen föreslår att det införs en bestämmelse om att de högsta domstolsinstanserna i vissa fall skall fatta ett uttryckligt beslut i vilket rätten tar ställning till frågan om den skall inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen eller inte. Den föreslagna bestämmelsen påverkar inte den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten för domstolarna att inhämta förhandsavgörande. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Lagtext.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Systemet med förhandsavgörande.....	5
4.1	Inledning.....	5
4.2	Möjlighet att inhämta förhandsavgörande.....	5
4.2.1	I vilka fall finns det en möjlighet att inhämta förhandsavgörande?.....	5
4.2.2	Vilka domstolar har möjlighet att inhämta förhandsavgörande?.....	8
4.3	Skyldighet att inhämta förhandsavgörande.....	9
4.3.1	Vilka domstolar i instansordningen omfattas av skyldigheten?.....	9
4.3.2	Är det möjligt att avstå från att inhämta förhandsavgörande?.....	10
4.3.3	Prövning av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande.....	11
4.4	Svenska bestämmelser.....	12
4.5	Förhandsavgörande i förhållande till svensk processrätt..	12
4.6	Förhandsavgörande och prövningstillstånd.....	13
4.7	Överträdelseärendet.....	14
4.8	EG-domstolens upplysningar och statistik.....	15
5	Kompletterande regler om förhandsavgörande.....	15
5.1	Skyldigheten att inhämta förhandsavgörande.....	15
5.2	Beslut i fråga om förhandsavgörande.....	16
5.2.1	Införandet av en beslutsskyldighet för de högsta domstolsinstanserna.....	16
5.2.2	I vilka fall skall de högsta domstolsinstanserna redovisa sina ställningstaganden?.....	19
5.2.3	Motivering.....	24
5.3	Vilka bör omfattas av regleringen?.....	26
5.4	Författningstekniska frågor.....	28
6	Ikraftträdande.....	31
7	Ekonomiska konsekvenser.....	32
8	Författningsskommentar.....	32
Bilaga 1	Författningsförslagen i departementspromemorian Förhandsavgörande från EG-domstolen (Ds 2005:25).....	36
Bilaga 2	Remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian Förhandsavgörande från EG-domstolen (Ds 2005:25).....	37
Bilaga 3	EG-domstolens upplysningar.....	38

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen

Härigenom föreskrivs följande.

Beslut i fråga om förhandsavgörande skall inhämtas

1 § Om en domstols slutliga avgörande i ett mål eller ärende inte får överklagas, gäller följande. Om en part har yrkat att förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat frågan om sådant inhämtande, skall domstolen, med angivande av skäl, besluta i frågan.

Vad som sägs i första stycket gäller också för sådana myndigheter som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen.

Första stycket gäller inte vid tillämpningen av 58 eller 59 kap. rättegångsbalken, 37 b § eller 37 c § förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Förhandsavgörande enligt vissa internationella överenskommelser

2 § En domstol får inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkningen av en bestämmelse i en internationell överenskommelse, som Sverige har tillträtt och som har ingåtts inom ramen för samarbete i Europeiska unionen, i den omfattning som Sverige har åtagit sig detta i förhållande till de övriga staterna. Om åtagandet innebär en skyldighet för domstolar att inhämta förhandsavgörande, gäller detta.

Om en annan lag innehåller någon bestämmelse om domstols rätt eller skyldighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, gäller den bestämmelsen.

Regeringen ger i Svensk författningssamling till kända åtaganden enligt första stycket och bestämmelser enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006, då lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall skall upphöra att gälla.

3 Ärendet och dess beredning

Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) har inlett ett överträdelseärende mot Sverige. Kommissionen har gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget. Den svenska regeringen har bestritt kommissionens påstående om fördragsbrott. Inom Justitiedepartementet har, med anledning av överträdelseärendet, utarbetats en promemoria, Förhandsavgörande från EG-domstolen (Ds 2005:25). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2004/9463).

4 Systemet med förhandsavgörande

4.1 Inledning

Systemet med förhandsavgörande från EG-domstolen bygger på ett samarbete mellan nationella domstolar och EG-domstolen och följer av den allmänna samarbetsprincipen i artikel 10 i EG-fördraget. Det bakomliggande syftet med systemet är att undvika att olika gemenskapsrättslig praxis uppkommer i olika medlemsstater och således att skapa en enhetlig tolkning och tillämpning av de olika reglerna, dvs. ytterst till att säkerställa gemenskapsrättens genomslag. Ett flertal grundläggande rättsliga principer har slagits fast i olika förhandsavgöranden. Systemet med förhandsavgörande ger nationella domstolar möjlighet att få vägledning vid tolkningen av gemenskapsrätten.

4.2 Möjlighet att inhämta förhandsavgörande

4.2.1 I vilka fall finns det en möjlighet att inhämta förhandsavgörande?

Den grundläggande regleringen om rätten och skyldigheten för nationella domstolar att inhämta förhandsavgörande av EG-domstolen finns i artikel 234 i EG-fördraget. Där anges följande.

Domstolen skall vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående

a tolkningen av detta fördrag,

b giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner och av ECB,

c tolkningen av stadgar för organ som upprättats genom rättsakter som beslutats av rådet, när stadgarna föreskriver detta.

När en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att domstolen meddelar ett förhandsavgörande.

När en sådan fråga uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, skall den nationella domstolen föra frågan vidare till domstolen.

För att det skall finnas en möjlighet att inhämta förhandsavgörande krävs således att en fråga, som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, ”uppkommer” vid en nationell domstol. Dessutom skall domstolen bedöma att det är nödvändigt med ett beslut i frågan från EG-domstolen för att kunna ”döma i saken”. Parternas inställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande saknar i princip betydelse. EG-domstolen har särskilt behandlat denna fråga och betonat att det inte genom artikel 234 i EG-fördraget öppnas en form av talan för parterna i ett mål som pågår i en nationell domstol.¹ Enligt EG-domstolen räcker det inte med att en part gör gällande att målet ger upphov till en fråga om tolkning av gemenskapsrätten för att det skall anses ha uppkommit en fråga i den mening som avses i artikel 234.²

EG-domstolen har utvecklat en praxis beträffande vilka begränsningar som finns av möjligheten att inhämta förhandsavgörande. Domstolen har exempelvis vägrat att yttra sig i fall där frågorna inte rört sig om tolkning av gemenskapsrätten utan om nationell rätt³, där frågorna inte haft något egentligt samband med förhållandena i tvisten⁴, där tvisten varit konstruerad⁵ samt i fall där frågorna varit hypotetiska.⁶ Domstolen ställer också vissa krav på den nationella domstolen att lämna uppgifter om den rättsliga och faktiska bakgrunden till sin begäran och förklara varför den behöver svar på sina frågor för att avgöra tvisten.⁷ Om den nationella domstolens frågor exempelvis är för vagt formulerade eller om behovet av ett förhandsavgörande inte framgår av begäran, kan EG-domstolen komma att vägra att besvara frågorna.⁸

Som framgår av artikelns första stycke är EG-domstolen behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av EG-fördraget samt giltigheten och tolkningen av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner och av Europeiska centralbanken, dvs. gemenskapsrättsakter. De rättsakter som omfattas av artikelns tillämpningsområde preciseras i artikel 249 som förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. Därtill kommer internationella avtal som gemenskapen har ingått och rättsakter som inte uttryckligen nämns i

¹ Mål 283/81, CILFIT mot Ministero della Sanità (REG 1982 s. 3415).

² a.a, se även EG-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-344/04, International Air Transport Association och European Low Fares Airline Association mot Department for Transport, ännu inte publicerad.

³ Mål 93/75, Alderblum mot Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salaries (REG 1975, s. 2147). Jfr dock mål C-28/95, Leur-Bloem mot Inspecteur der Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam 2 (REG 1997, s. I-4161), som i vissa fall innebär en möjlighet att inhämta förhandsavgörande rörande tolkningen av nationell rätt.

⁴ Målen C-286/88, Falciola mot Comune di Pavia (REG 1990, s. I-191) och C-143/94, Furlanis mot ANAS (REG 1995, s. I-3633).

⁵ Målen 104/79, Foglia mot Novello I (REG 1980, s. 745) och 244/80, Foglia mot Novello II (REG 1981, s. 3045).

⁶ Mål C-83/91, Meilicke mot ADV/ORG (REG 1992, s. I-4871).

⁷ Se bl.a. mål 244/80, Foglia mot Novello II (REG 1981, s. 3045), jfr även punkt 22 i EG-domstolens upplysningar, bilaga 3.

⁸ Se bl.a. mål C-2/96 (REG 1996, s. I-1543).

artikel 249, s.k. sui generis-akter. Slutligen kan förhandsavgörande meddelas angående tolkningen av stadgar för organ som upprättats genom rättsakter som beslutats av rådet, när stadgarna föreskriver detta.

Särskilda regler om förhandsavgörande finns för de frågor om fri rörlighet för personer som tidigare omfattades av den s.k. tredje pelaren och som nu regleras av avdelning IV i EG-fördraget. Enligt artikel 68.1 skall principerna i artikel 234 tillämpas på tolkningen av avdelning IV och de rättsakter som beslutats på grund av denna avdelning, bl.a. Schengensamarbetet och Bryssel I- och II-förordningarna.

Systemet med förhandsavgörande används till viss del även utanför det gemenskapsrättsliga samarbetet. Det finns en begränsad rätt, enligt artikel 35 i EU-fördraget, att inhämta förhandsavgörande rörande sådana åtgärder inom den tredje pelaren om polissamarbete och straffrättsligt samarbete som omfattas av artikel 34 i EU-fördraget. Enligt den förstnämnda bestämmelsen kan förhandsavgörande meddelas om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut, om tolkning av konventioner och om giltighet och tolkning av åtgärder för att genomföra dessa. Sverige har avgett en förklaring om att alla svenska domstolar har möjlighet att inhämta förhandsavgörande rörande dessa frågor (jfr prop. 1997/98:58 s. 33 ff.). Däremot har EG-domstolen ingen behörighet inom den s.k. andra pelaren, som omfattar utrikes- och säkerhetspolitik.

I vissa mellanstatliga överenskommelser som Sverige har ingått med övriga medlemsstater har EG-domstolen tillerkänts behörighet att avge tolkningsförklaring. Exempel på sådana överenskommelser är konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen)⁹, konventionen om domstols behörighet och om verkställighet av domar på privaträttens område (Brysselkonventionen)¹⁰, konventionen om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Romkonventionen)¹¹, konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen) samt två protokoll till bedrägerikonventionen (korruptions- och domstolsprotokollet).¹²

Det bör noteras att fördraget av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa innebär en utökning av möjligheten att meddela förhandsavgörande.¹³ Om det konstitutionella fördraget träder i kraft, kommer förhandsavgörande att kunna meddelas beträffande det nya fördragets samtliga områden om det inte uttryckligen anges att behörigheten är begränsad. Sådana undantag kommer fortfarande att gälla för frågor rörande utrikes- och säkerhetspolitik samt för vissa frågor rörande brottsbekämpande verksamhet. Det konstitutionella fördraget innebär också att Europeiska gemenskapernas domstol byter namn till Europeiska unionens domstol.

⁹ Konventionen och tillhörande protokoll finns intagna i prop. 1996/97:164.

¹⁰ Konventionen och tillhörande protokoll finns intagna i lagen (1998:358) om Brysselkonventionen.

¹¹ Konventionen och tillhörande protokoll finns intagna i lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

¹² Bedrägerikonventionen och tillhörande protokoll finns intagna i prop. 1998/99:32.

¹³ Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa (Ds 2004:52).

4.2.2 Vilka domstolar har möjlighet att inhämta förhandsavgörande?

När det gäller frågan om vilka domstolar som har möjlighet att inhämta förhandsavgörande har EG-domstolen i sin praxis slagit fast vissa kriterier som är av betydelse vid denna bedömning. För att ett organ skall omfattas av domstolsbegreppet krävs enligt EG-domstolen att

- 1) det är upprättat enligt lag,
- 2) det är av stadigvarande karaktär,
- 3) dess jurisdiktion är av tvingande art,
- 4) förfarandet vid organet är kontradiktoriskt,
- 5) det tillämpar rättsregler samt
- 6) det har en oberoende ställning.¹⁴

EG-domstolen har angett att kravet på att förfarandet är kontradiktoriskt inte är absolut men att de nationella domstolarna endast har befogenhet att inhämta förhandsavgörande om en tvist är anhängig vid domstolen och om den skall fälla avgörande inom ramen för ett förfarande som är avsett att leda till ett beslut med karaktär av dom.¹⁵ Det krävs således att domstolens avgörande är av rättskipningskaraktär.¹⁶

Domstolsbegreppet har således, enligt dessa kriterier, givits en vidare innebörd än vad som i svensk rätt avses med begreppet domstol. Det kan exempelvis noteras att Överklagandenämnden för Högskolan, men inte Skatterättsnämnden, anses ha rätt att inhämta förhandsavgörande.¹⁷ Det kan vidare noteras att Utlänningsnämnden har begärt förhandsavgörande, men att EG-domstolen ännu inte har avgjort om frågan skall tas upp till sakprövning.¹⁸

Förhandsavgörande med stöd av artikel 68.1 i EG-fördraget kan bara inhämtas av domstolar mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning. Däremot kan förhandsavgörande enligt artikel 35 EU-fördraget, liksom enligt artikel 234 i EG-fördraget och flertalet mellanstatliga överenskommelser inhämtas av alla domstolar i den svenska instansordningen. Motsvarande ordning gäller enligt det nya konstitutionella fördraget. När det gäller Brysselkonventionen får förhandsavgörande inhämtas av domstolar som utgör andra eller högsta instans, liksom av de domstolar som prövar ett överklagande av ett exekvaturbeslut.¹⁹ Delvis samma begränsningar finns när det gäller möjligheten att inhämta förhandsavgörande rörande tolkningen av Romkonventionen.²⁰

I vissa fall kan det finnas en skyldighet för samtliga domstolar, oavsett vilken domstolsinstans det rör sig om, att inhämta förhandsavgörande. En

¹⁴ Se bl.a. målen C-110-147/98, Gabalfrija SL m fl mot AEAT (REG 2000, s. I-1577).

¹⁵ Mål C-111/94, Job Centre Coop, ARL (REG 1995, s. I-03361).

¹⁶ Mål C-138/80, Jules Borker (REG 1980, s. 01975).

¹⁷ Målen C-407/98, Abrahamsson och Andersson mot Fogelqvist (REG 2000, s. I-5539), och C-134/97, Victoria Films A/S mot Riksskatteverket (REG 1998, s. I-7023).

¹⁸ Mål C-1/05.

¹⁹ Artiklarna 2 och 3 i protokollet om domstolens tolkning av konventionen den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av avgöranden på privaträttens område.

²⁰ Enligt artikel 2 i det första protokollet om Europeiska gemenskapernas domstols tolkning av konventionen om tillämpliga avtalsförpliktelser får förhandsavgörande inhämtas av Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen samt domstolar som dömer som överinstans.

sådan skyldighet följer av den s.k. Foto-Frost-principen.²¹ Om en nationell domstol har anledning att ifrågasätta giltigheten av en gemenskapsrättsakt, är den alltså i princip skyldig att först fråga EG-domstolen. Skälet för detta är att det, enligt artikel 230 i EG-fördraget, enbart är EG-domstolen som kan ogiltigförklara en gemenskapsrättsakt. Artikel 234 i EG-fördraget ger inte nationella domstolar befogenhet att själva fastställa detta. Detta hindrar inte nationella domstolar från att slå fast att en rättsakt är giltig.²² Nationella domstolar har vidare tillåtits att, under vissa angivna förutsättningar, interimistiskt ogiltigförklara nationella genomförandeåtgärder i avvaktan på att förhandsavgörande meddelas.²³

4.3 Skyldighet att inhämta förhandsavgörande

4.3.1 Vilka domstolar i instansordningen omfattas av skyldigheten?

Avgörande för frågan om en domstol omfattas av den principiella skyldigheten att inhämta förhandsavgörande enligt artikel 234 tredje stycket och artikel 68.1 i EG-fördraget är att det inte ”finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning” mot dess avgöranden. Det finns olika uppfattningar om huruvida skyldigheten därmed omfattar de domstolar som rent hierarkiskt utgör högsta instans, den s.k. abstrakta teorin, eller domstolar vars avgörande i det aktuella fallet inte kan överklagas, den s.k. konkreta teorin.²⁴

I det s.k. Lyckeskogsmålet behandlade EG-domstolen, med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Hovrätten för Västra Sverige, frågan om tolkningen av artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget.²⁵ Hovrätten frågade EG-domstolen bl.a. om den, som enligt hovrättens mening i praktiken är sista instans i ett mål på grund av att det krävs prövningstillstånd för att målet skall kunna prövas av landets högsta domstol, omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande.

EG-domstolen besvarade frågan genom att understryka att syftet med bestämmelsen i fördraget var att förhindra uppkomsten av en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med gemenskapsrätten. Detta syfte uppnås, enligt EG-domstolen, bäst när den högsta domstolsinstansen samt varje nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel, är bundna av skyldigheten att begära

²¹ Mål 314/85, Firma Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck (REG 1987, s. 4199). Jfr även EG-domstolens dom den 6 december 2005 i mål C-461/03, GastonSchul Douane-expediteur BV mot Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ännu inte publicerad.

²² Jfr EG-domstolens dom den 10 januari 2006 i mål C-344/04, International Air Transport Association och European Low Fares Airline Association mot Department for Transport, ännu inte publicerad, och punkt 15 i EG-domstolens upplysningar, bilaga 3.

²³ Jfr målen C-143/88 och 92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen mot HZA Itzehoe & och Zuckerfabrik Soest mot HZA Paderborn (REG 1991, s. I-415), och punkt 17 i EG-domstolens upplysningar, bilaga 3.

²⁴ Jfr bl.a. målen 6/64, Costa mot ENEL (REG 1964, s. 585) och C-337/95, Parfums Cristian Dior mot Evora (REG 1997, s. I-6013).

²⁵ Dom den 4 juni 2002 i målet C-99/00, Lyckeskog mot Kammaråklagaren (REG 2002, s. I-4839).

förhandsavgörande. EG-domstolen uttalade att en nationell överrättsavgöranden, som kan överklagas av parterna till en högsta domstolsinstans, inte härrör från en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning. Enligt domstolen medför den omständigheten att det krävs prövningstillstånd för att den högsta domstolsinstansen skall ta upp sådana överklaganden till prövning inte att parterna inte har något rättsmedel. Vid sin prövning av det svenska systemet konstaterade domstolen att parterna under alla omständigheter har rätt att överklaga en hovrätts dom till Högsta domstolen och att hovrätterna således inte kan betraktas som domstolar som meddelar avgöranden mot vilka det inte finns något rättsmedel. Domstolen uttalade vidare att om det uppkommer en fråga om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättslig regel, så är den högsta domstolsinstansen skyldig att – antingen när den prövar frågan huruvida prövningstillstånd skall meddelas eller vid ett senare tillfälle – begära förhandsavgörande.

I sammanhanget kan det också nämnas att en principiell skyldighet att inhämta förhandsavgörande finns för vissa utpekade domstolar enligt Brysselkonventionens protokoll, nämligen Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen.²⁶ En sådan skyldighet gäller dock inte för någon domstol vid tillämpningen av andra fördrags- och konventionsbestämmelser som ger domstolar möjlighet att inhämta förhandsavgörande.

4.3.2 Är det möjligt att avstå från att inhämta förhandsavgörande?

EG-domstolen har understrukit att skyldigheten att inhämta förhandsavgörande syftar till att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas korrekt och tolkas enhetligt i alla medlemsstater.²⁷ EG-domstolen har dock lämnat utrymme för nationella domstolar att i vissa fall avstå från att inhämta förhandsavgörande, trots att domstolen omfattas av en principiell skyldighet att göra detta genom att det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning mot dess avgöranden. EG-domstolens praxis i detta avseende är tillämplig även om den principiella skyldigheten grundar sig på någon annan fördrags- eller konventionsbestämmelse än artikel 234 i EG-fördraget.

I EG-domstolens dom i det s.k. CILFIT-målet angavs tre undantag från skyldigheten att fråga EG-domstolen.²⁸ Dessa undantag har upprätthållits i senare rättspraxis.²⁹

Det första undantaget tar sikte på den situationen att den uppkomna frågan saknar relevans, med vilket avses att svaret på frågan inte under några omständigheter kan inverka på målets utgång. Detta undantag

²⁶ Artikel 3.1 i protokollet om domstolens tolkning av konventionen den 27 september 1968 om domstols behörighet och om verkställighet av avgöranden på privaträttens område

²⁷ Se t.ex. målen 107/76, Hoffmann-La Roche mot Centrafarm (REG 1977, s. 957) och C-337/95, Parfums Cristian Dior mot Evora (REG 1997, s. I-6013).

²⁸ Mål 283/81, CILFIT mot Ministero della Sanità (REG 1982 s. 3415).

²⁹ Se bl.a. mål C-224/01, Gerhard Köbler mot Republiken Österrike (REG 2003, s. I-10239) och domen den 15 september 2005 i mål C-495/03, Intermodal Transports BV mot Staatssecretaris van Financiën, ännu inte publicerad.

anknyter till regleringen i bl.a. artikel 234 andra stycket i EG-fördraget om att möjligheten att inhämta förhandsavgörande enbart föreligger när ett beslut i den gemenskapsrättsliga frågan är nödvändigt för att döma i saken. Enligt CILFIT- domen skall därmed artikel 234 tredje stycket, jämfört med andra stycket, tillämpas så att det inte krävs att en fråga i den högsta domstolsinstansen skall ha relevans för att den skall anses ha uppkommit; den nationella domstolen är emellertid, om den uppkomna frågan inte är relevant för målets utgång, inte skyldig att inhämta förhandsavgörande. Det andra undantaget är att den aktuella gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning från EG-domstolens sida (acte éclairé). Det tredje undantaget är när den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (acte clair). Huruvida ett sådant fall föreligger skall bedömas med beaktande av gemenskapsrättens särdrag, de särskilda svårigheter som dess tolkning medför samt risken för skiljaktigheter i rättspraxis inom gemenskapen.

4.3.3 Prövning av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande

De aktuella bestämmelserna i EG-fördraget och protokollet till Brysselkonventionen reglerar alltså själva skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. De preciserar dock inte de närmare överväganden som måste göras vid prövningen av behovet av förhandsavgörande.

Som har berörts i avsnitt 4.2.1 och 4.3.2 har frågan om vilka överväganden de högsta domstolsinstanserna skall göra innan de kan avgöra om de är skyldiga att vända sig till EG-domstolen behandlats i EG-domstolens rättspraxis. Något förenklat kan dessa överväganden sammanfattas enligt följande. Den högsta domstolsinstansen skall pröva om det i målet eller ärendet har uppkommit en sådan tolkningsfråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. Om denna fråga besvaras jakande, skall rätten pröva om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att målet skall kunna avgöras. Ett förhandsavgörande behöver inte inhämtas om tolkningsfrågan inte är relevant, dvs. om svaret på frågan inte under några omständigheter kan inverka på utgången av målet. Om emellertid rätten finner att tolkningsfrågan är relevant, skall den gå vidare och pröva om den aktuella bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning från EG-domstolens sida eller om den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. Om det inte finns något sådant undantag från skyldigheten, skall förhandsavgörande inhämtas (jfr NJA 2004 s. 735).

Parternas inställning till frågan om behovet av förhandsavgörande saknar i princip betydelse. De högsta domstolsinstanserna har således självmant att, utifrån vad parterna framfört och vad rätten i övrigt har att beakta, ta ställning till frågan om förhandsavgörande skall inhämtas.

I sammanhanget kan också noteras att EG-domstolen har behandlat frågan om medlemsstaternas skadeståndsansvar vid hanteringen av gemenskapsrätten och frågan om inhämtande av förhandsavgörande.³⁰

³⁰ Mål C-224/01, Gerhard Köbler mot Republiken Österrike (REG 2003, s. I-10239).

EG-domstolen har därmed uttalat att principen om att medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda även är tillämplig när en nationell domstol som är sista instans dömer i strid mot en bestämmelse i gemenskapsrätten. Emellertid kan staten, enligt EG-domstolen, i ett sådant fall ådra sig skadeståndsansvar endast i undantagsfall, nämligen då den nationella domstolen på ett uppenbart sätt har åsidosatt gällande rätt. Vid bedömningen av om denna förutsättning är uppfylld skall det bl.a. prövas om domstolen underlåtit att fullgöra sin skyldighet att begära förhandsavgörande.

4.4 Svenska bestämmelser

Av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen följer att bl.a. EG-fördraget och EU-fördraget, jämte tillhörande förklaring om EG-domstolens behörighet (jfr avsnitt 4.2.1) gäller här i landet med den verkan som följer av dessa. Det innebär bl.a. att svenska domstolar har den skyldighet att inhämta förhandsavgörande som anges i artikel 234 tredje stycket EG-fördraget.

För begäran om förhandsavgörande enligt vissa internationella överenskommelser finns i dag lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall, med därtill hörande tillkännagivande (1998:1352). Den infördes i samband med tillträdet till Europakonventionen (prop. 1996/97:164, se även prop. 1997/98:11 och prop. 1998/99:32). Enligt 1 § lagen (1998:358) om Brysselkonventionen gäller bl.a. protokollet den 3 juni 1971 om EG-domstolens tolkning av Brysselkonventionen som lag här i landet. Sedan den 1 augusti 2004 gäller, enligt lagen (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser, också artiklarna 1–4 i det första protokollet om EG-domstolens tolkning av Romkonventionen som lag här i landet.

4.5 Förhandsavgörande i förhållande till svensk processrätt

När rätten beslutar att inhämta förhandsavgörande utgör detta, med svensk processrättslig terminologi, ett beslut under rättegången (prop. 1994/95:19 s. 528). Det sker normalt genom att rätten genom ett beslut formulerar sina frågor till EG-domstolen. Det förekommer att rätten först bestämmer att den skall inhämta förhandsavgörande och vid en senare tidpunkt formulerar frågorna.³¹

Situationen är mer oklar när rätten gör bedömningen att något förhandsavgörande inte behöver inhämtas. Det finns inga bestämmelser i svensk processrätt som ålägger rätten att fatta ett beslut i en sådan situation. Det framgår dock av Högsta domstolens uttalanden i NJA 2004 s. 735 att gällande ordning, såvitt avser allmänna domstolar, är att parterna, oavsett utgången, skall få ett svar av rätten på ett yrkande om

³¹ Se Arbetsdomstolens beslut den 29 april 2005 och den 15 september 2005 i mål nr A 268/04.

att förhandsavgörande skall inhämtas. Detta torde också vara den ordning som tillämpas i Regeringsrätten.

De högsta domstolsinstanserna har i flera fall, där frågan om behovet av att inhämta förhandsavgörande har aktualiserats, tagit upp frågan i samband med att de avgör målet genom dom.³² Praxis är något annorlunda när prövningstillstånd inte meddelas. Ett beslut att inte meddela prövningstillstånd saknar i regel annat innehåll än att rätten inte finner skäl att meddela prövningstillstånd. Om en fråga om inhämtande av förhandsavgörande har aktualiserats genom ett yrkande från någon av parterna, torde dock rätten behandla denna fråga i beslutet att inte meddela prövningstillstånd.³³ Det har dock förekommit att rätten avslagit ett yrkande om inhämtande av förhandsavgörande utan att uttryckligen ange det.³⁴

4.6 Förhandsavgörande och prövningstillstånd

När det gäller frågan om hur skyldigheten att inhämta förhandsavgörande skall få genomslag i ett system med prövningstillstånd, framgår det av EG-domstolens uttalanden i det s.k. Lyckeskogsmålet att den högsta domstolsinstansen skall bedöma om den skall inhämta förhandsavgörande *antingen* inför ett beslut att inte meddela prövningstillstånd *eller* innan den slutligt avgör ett mål sedan prövningstillstånd har meddelats. Det svenska systemet med prövningstillstånd hindrar alltså inte de domstolar som omfattas av den principiella skyldigheten att inhämta förhandsavgörande enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget från att fullgöra denna skyldighet.³⁵ Högsta domstolen har också i rättsfallet NJA 2004 s. 735 uttalat att, eftersom artikel 234 gäller som svensk rätt, skall reglerna om prövningstillstånd läsas tillsammans med innehållet i artikeln.

En komplikation kan synas vara att prövningstillstånd endast kan meddelas i vissa i lag angivna fall. Enligt 54 kap. 10 § rättegångsbalken gäller sålunda att prövningstillstånd får meddelas endast om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta domstolen, eller det finns synnerliga skäl för en sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att domvilla förekommit eller att målets utgång i hovrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag. Motsvarande prövningstillståndsgrunder gäller i Regeringsrätten (36 § förvaltningsprocesslagen). När det gäller frågan om möjligheten för Högsta domstolen att meddela prövningstillstånd har Högsta domstolen i NJA 2004 s. 735 uttalat att det i de fall där domstolen är skyldig att inhämta förhandsavgörande regelmässigt bör anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas. Det finns då grund för att meddela prövningstillstånd. I avgörandet anges även att om det någon gång skulle kunna förekomma att 54 kap. 10 § rättegångs-

³² Se bl.a. NJA 1995 s 635, NJA 2001 s 214, NJA 2001 s 409, RÅ 2003 ref 36, RÅ 1999 ref 76, RÅ 2003 ref 90 och RÅ 2003 ref 96.

³³ Högsta domstolens beslut den 16 november 2004 i mål B 4274-04, den 8 december 2004 i mål nr B 3986-01 och B 148-03 och den 28 september 2005 i mål T 180-05.

³⁴ Jfr NJA 2004 s. 735.

³⁵ Jfr remissyttrandet från *Riksdagens ombudsmän*.

balken inte direkt ger stöd för att meddela prövningstillstånd i ett mål, där en gemenskapsrättslig tolkningsfråga nödvändigtvis måste besvaras för att saken skall kunna avgöras, skall Högsta domstolen ändå iaktta den skyldighet som följer av tredje stycket i artikel 234 i EG-fördraget.

I det aktuella avgörandet gjorde Högsta domstolen vissa uttalanden om det fallet då en hovrätt genom en överklagad dom har avgjort ett mål i strid med en gemenskapsrättslig regel och detta framgår vid en jämförelse med EG-domstolens praxis eller av att den korrekta tillämpningen av regeln är uppenbar. Högsta domstolen konstaterade att det i ett sådant fall inte finns någon skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Däremot, uttalade Högsta domstolen, finns det då ändå grund för prövningstillstånd enligt 54 kap. 10 § första stycket 2 rättegångsbalken, eftersom det under dessa förhållanden måste anses föreligga synnerliga skäl för en prövning i Högsta domstolen.

Liknande situationer kan givetvis uppkomma i andra länder där prövningen i högsta instans är beroende av prövningstillstånd. Hanteringen av frågan om förhandsavgörande har, med anledning av Lyckeskogsdomen, blivit föremål för reglering i Storbritannien. Arbetsordningen för domstolen House of Lords har ändrats.³⁶ Frågor om prövningstillstånd i House of Lords avgörs normalt av en Appeal Committee, bestående av tre s.k. law lords, vilket motsvarar domare i de högsta domstolsinstanserna i andra länder. Ändringarna i domstolens arbetsordning innebär att den s.k. Appeal Committee skall ange skäl för ett beslut att inte meddela prövningstillstånd när överklagandet innehåller en gemenskapsrättslig frågeställning ("a petition which includes a contention that a question of Community law is involved"). Enligt arbetsordningen skall skälen återspegla de undantag från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande som slogs fast i CILFIT-målet. För att inte särbehandla vissa överklaganden skall kortfattade skäl anges för samtliga beslut att inte meddela prövningstillstånd, dvs. även om överklagandet inte innehåller en gemenskapsrättslig frågeställning. Den brittiska modellen synes kräva att den klagande parten framför argument i en gemenskapsrättslig fråga för att rätten uttryckligen skall behandla frågan om förhandsavgörande. Om parten gör detta, skall rätten öppet redovisa att den har tagit ställning till frågan om behovet av ett förhandsavgörande.

4.7 Överträdelseärendet

Som nämnts i avsnitt 3 har kommissionen inlett ett överträdelseärende mot Sverige. I ett motiverat yttrande gör kommissionen gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget. Enligt kommissionen består överträdelsen i att Sverige *dels* inte har vidtagit åtgärder mot den praxis som enligt kommissionen tillämpas av de högsta domstolsinstanserna, att inte begära förhandsbesked vid EG-domstolen i samband med att de prövar frågor om prövningstillstånd i de fall fråga uppkommit om tolkningen

³⁶ Civil direction 34.2A i "Practice Directions applicable to civil appeals" samt Thirty-eight Report from House of Lords, Appeal Committee, "Petitions for Leave to Appeal: Reasons For The Refusal of Leave", 3 April 2003.

eller giltigheten av en gemenskapsrättslig regel, *dels* inte har ålagt dessa domstolar en skyldighet att i sådana fall begära förhandsbesked och inte krävt att beslut om avslag på prövningstillstånd i sådana fall motiveras.

I svaret på det motiverade yttrandet framförde den svenska regeringen att den inte delade kommissionens uppfattning att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget. Regeringen påtalade att denna bestämmelse, enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, gäller här i Sverige med den verkan som följer av EG-fördraget, vilket innebär att skyldigheten att begära förhandsavgörande gäller för de högsta domstolsinstanserna. Regeringen anförde vidare att det inte finns fog för påståendet att de högsta domstolsinstansernas praxis står i strid med EG-rätten.

4.8 EG-domstolens upplysningar och statistik

EG-domstolen har lämnat vissa upplysningar angående begäran om förhandsavgörande. Upplysningarna finns i *bilaga 3*. Dessa är inte bindande, men bygger till stor del på ställningstaganden som EG-domstolen har gjort i olika mål. Upplysningarna ger god vägledning om vilka frågor som nationella domstolar kan behöva beakta.

Av EG-domstolens statistik framgår det att under åren 1995-2004 har svenska domstolar inhämtat förhandsavgörande i 50 fall. Av dessa svarar Högsta domstolen för fem, Regeringsrätten för 15, Marknadsdomstolen för tre och Arbetsdomstolen för ett. Som en jämförelse kan nämnas att under samma tidsperiod har förhandsavgörande inhämtats av danska domstolar i 52 fall, av finska domstolar i 38 fall, av irländska domstolar i 15 fall samt av österrikiska domstolar i 261 fall.³⁷

5 Kompletterande regler om förhandsavgörande

5.1 Skyldigheten att inhämta förhandsavgörande

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas några bestämmelser om skyldigheten att inhämta förhandsavgörande.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *TCO* och *LO*, delar uttryckligen bedömningen i promemorian. Övriga remissinstanser har inget att erinra mot den. *Föreningen Svenskt Näringsliv* framför dock att skyldigheten att inhämta förhandsavgörande bör förtydligas i svensk processrätt, bl.a. för att stärka systemet med förhandsavgörande. Även *Konsumentverket* och *Juridiska fakultets-*

³⁷ <http://curia.eu.int/sv/instit/presentationfr/rapport/stat/st04cr.pdf>

styrelsen vid Lunds universitet ställer sig positiva till ett sådant klargörande.

Skälen för regeringens bedömning: Som konstaterats i avsnitt 4.3 följer en skyldighet för de högsta domstolsinstanserna att i vissa fall inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen av EG-fördraget. En sådan skyldighet kan också följa av en internationell överenskommelse som ingåtts inom ramen för Europeiska unionen, t.ex. Brysselkonventionen. Genom lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller EG-fördraget i Sverige med den verkan som följer av fördraget, medan Brysselkonventionen gäller som svensk rätt genom lagen om Brysselkonventionen (jfr avsnitt 4.4).

Den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen gäller därmed redan för de högsta domstolsinstanserna i Sverige. Det behöver därför inte införas några bestämmelser för att Sverige skall uppfylla sina fördrags- och konventionsreglerade skyldigheter i detta avseende.

En särskild erinran i lag om att de högsta domstolsinstanserna är skyldiga att inhämta förhandsavgörande, något som har förespråkats av bl.a. *Föreningen Svenskt Näringsliv*, skulle visserligen kunna anses förtydliga denna skyldighet. Den skulle emellertid i sak inte tillföra något utöver vad som framgår av andra tillämpliga bestämmelser. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att i nationell rätt införa en särskild bestämmelse om en skyldighet som redan gäller för de svenska domstolarna.

5.2 Beslut i fråga om förhandsavgörande

5.2.1 Införandet av en beslutsskyldighet för de högsta domstolsinstanserna

Regeringens förslag: De högsta domstolsinstanserna skall i vissa fall fatta ett beslut i vilket rätten uttryckligen tar ställning till frågan om den skall inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Hovrätten för Nedre Norrland*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Justitiekanslern*, *Domstolsverket*, *Marknadsdomstolen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, *Arbetsdomstolen*, *Sveriges advokatsamfund*, *Föreningen Svenskt Näringsliv*, *TCO*, *SACO* och *LO*, är i huvudsak positiva till förslaget. *Hovrätten för Västra Sverige* och *Kammarrätten i Jönköping* vill dessutom utsträcka beslutsskyldigheten till underinstanserna. Några remissinstanser, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Överklagandenämnden för Högskolan*, motsätter sig inte förslaget men uttrycker tveksamhet rörande behovet av regleringen. *Riksdagens ombudsmän*, *Högsta domstolens* och *Regeringsrättens ledamöter* samt *Åklagarmyndigheten* avstyrker promemorians förslag och menar att det inte finns något lagstiftningsbehov.

Skälen för regeringens förslag

Behov av kompletterande regler om redovisning av ställningstaganden

Som framgår ovan är domstolarna i vissa fall skyldiga att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen. I vilka fall en sådan skyldighet föreligger regleras i EG-fördraget, i vissa internationella överenskommelser och i EG-domstolens praxis.

Det finns dock inga bestämmelser i EG-fördraget om hur nationella domstolar skall hantera frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Frågan om vilka överväganden som de nationella domstolarna, och då särskilt de högsta domstolsinstanserna, skall göra innan de kan avgöra om de skall vända sig till EG-domstolen har däremot behandlats av EG-domstolen (se avsnitt 4.3.3). EG-domstolen har inte särskilt uttalat sig i frågan om huruvida domstolarna skall dokumentera sina ställningstaganden.

Några remissinstanser, bl.a. *Regeringsrättens ledamöter* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, har tagit upp frågan om vilka krav gemenskapsrätten ställer på de högsta domstolsinstanserna i de fall de inte inhämtar förhandsavgörande. Regeringens uppfattning i denna fråga är det inte kan anses framgå att gemenskapsrätten kräver en dokumentation av domstolarnas ställningstaganden i dessa fall. Det hindrar dock inte att det kan finnas ett behov av nationella regler som ålägger rätten att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Sådana regler saknas i dag, vilket har fått till följd att frågan har hanterats på olika sätt i olika situationer. Detta är särskilt tydligt i de fall den högsta domstolsinstansen omfattas av systemet med prövningstillstånd och rätten, efter en prövning, kommer fram till att förhandsavgörande inte skall inhämtas och att heller inte prövningstillstånd skall meddelas. Ett beslut att inte meddela prövningstillstånd innehåller oftast inget annat än att rätten inte finner skäl att meddela prövningstillstånd och det framgår då inte att frågan om inhämtande av förhandsavgörande har varit föremål för rättens prövning. I vissa fall redovisar rätten sin bedömning av frågan i ett beslut om att inte meddela prövningstillstånd, men det har också förekommit att rätten har avslagit ett yrkande om inhämtande av förhandsavgörande utan att uttryckligen ange det.

Det är, enligt regeringens mening, mindre tillfredsställande att redovisningen av domstolarnas ställningstaganden varierar på detta sätt och att parterna inte alltid ges besked om hur domstolen har sett på saken. När rätten har tagit ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande, är det rimligt att rättens bedömning kommer till tydligt uttryck. Avsaknaden av en redovisning av domstolarnas ställningstaganden har också lett bl.a. till att kommissionen ifrågasatt om de högsta domstolsinstanserna iakttar skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. Det finns, som regeringen ser det, ett särskilt behov av att rättens bedömning redovisas öppet i de situationer där den prövar de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. Det talar för att man, såsom föreslås i promemorian, inför regler som ålägger domstolarna att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen.

Åklagarmyndigheten har tagit upp frågan om en sådan reglering kan komma att stå i konflikt med gemenskapsrätten. Som konstaterats ovan anser dock regeringen att gemenskapsrätten inte kräver att domstolarna dokumenterar sina ställningstaganden i frågan om förhandsavgörande skall inhämtas. Införandet av nationella regler i denna fråga kan därför inte anses stå i konflikt med gemenskapsrätten.

Flertalet remissinstanser har också instämt i behovet av en tydlig och enhetlig reglering som anger att de högsta domstolsinstanserna öppet skall redovisa sina ställningstaganden i frågan om behovet av att inhämta förhandsavgörande. Några remissinstanser har dock ifrågasatt om sådana särskilda regler bör införas, särskilt mot bakgrund av att domstolarna tar ställning i andra materiella och processuella frågor utan att alltid redovisa dessa ställningstaganden.

Regeringen har förståelse för dessa invändningar, men anser att hanteringen av frågan om förhandsavgörande i de högsta domstolsinstanserna har särdrag som motiverar en särbehandling. Systemet med förhandsavgörande förutsätter att de högsta domstolsinstanserna i vissa fall måste vända sig till ett utomstående organ, EG-domstolen, som skall lämna ett bindande besked om hur en viss rättsfråga skall tolkas. Detta skiljer sig från den normala ordningen. Därtill kommer att skyldigheten att begära förhandsavgörande är viktig för att säkerställa gemenskapsrättens genomslag, vilket har särskild betydelse för den enskilde som tillförsäkras individuella rättigheter genom gemenskapsrätten.

Enligt regeringens mening är det i första hand parterna som har ett särskilt intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Men även andra än parterna har, om än i mindre mån, ett intresse av att få kännedom om hur rätten bedömer dessa frågor. Detta gäller särskilt beträffande de ställningstaganden som görs av de högsta domstolsinstanserna, eftersom de är de enda nationella domstolar som kan uttala sig i frågan om hur skyldigheten att inhämta förhandsavgörande skall tillämpas. Att domstolarna ger tydligt uttryck för sina bedömningar i frågan om inhämtande av förhandsavgörande och att svenska domstolar redovisar sina ställningstaganden rörande behovet av förhandsavgörande på ett enhetligt sätt är enligt regeringens uppfattning ägnat att stärka förtroendet för rättsskipningen. Mot denna bakgrund talar starka skäl för att de högsta domstolsinstanserna åläggs att dokumentera sådana ställningstaganden.

Situationen kan dock inte anses likadan i fråga om domstolar som inte är högsta instans. Visserligen kan parterna, som *Hovrätten för Västra Sverige* och *Kammarrätten i Jönköping* har uttalat, ha ett intresse av att ta del av rättens bedömning även i dessa fall. Som nämnts ovan visar sig dock behovet av ett öppet ställningstagande från rätten främst i de situationer där rätten prövar de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande, något som de lägre domstolsinstanserna inte kan göra. Parternas intresse av att ta del av rättens ställningstaganden och intresset av en enhetlig tillämpning väger därmed inte så tungt att det finns skäl att kräva att underinstanserna redovisar sin uppfattning om behovet av förhandsavgörande.

Några remissinstanser har invänt att ett krav på redovisning av de högsta domstolsinstansernas ställningstaganden leder till ökade arbetsinsatser. Det bör dock beaktas att ett krav på att rätten i vissa fall

dokumenterar sitt ställningstagande inte innebär att rätten skall göra några nya ställningstaganden. Redan med nuvarande regelverk måste de högsta domstolsinstanserna analysera och ta ställning till om det i målet eller ärendet har uppkommit en fråga som avses i artikel 234 i EG-fördraget och om den i så fall skall fråga EG-domstolen. Att de i sådana fall dessutom skall dokumentera sitt ställningstagande kan inte anses särskilt betungande. Regeringen anser därför inte att vad som har anförts i denna del utgör något tungt vägande skäl mot ett krav på redovisning av ställningstaganden i frågan om behovet av förhandsavgörande.

Regeringen föreslår därför att det införs lagregler om att de högsta domstolsinstanserna i vissa fall skall redovisa ställningstaganden rörande behovet av förhandsavgörande.

5.2.2 I vilka fall skall de högsta domstolsinstanserna redovisa sina ställningstaganden?

Regeringens förslag: Om en part har yrkat att förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat frågan om sådant inhämtande skall de högsta domstolsinstanserna i ett uttryckligt beslut ta ställning till frågan.

Promemorians förslag överensstämmer väsentligen med regeringens. Promemorians förslag utgick dock från att beslutsskyldigheten skulle vara beroende av att någon av parterna har anført att en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inte några invändningar mot det. Som nämnts ovan avstyrker fyra remissinstanser förslaget. Två remissinstanser, *Hovrätten för Västra Sverige och Sveriges advokatsamfund*, vill utsträcka beslutsskyldigheten till att gälla även om inte parterna själva har tagit upp frågan om tolkningen av gemenskapsrätten. Även *Riksdagens ombudsmän, Åklagarmyndigheten* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* ifrågasätter om en partsrelaterad begränsning av beslutsskyldigheten är lämplig. Två remissinstanser, *Kammarrätten i Stockholm* och *LO*, vill begränsa beslutsskyldigheten till när en part framställt ett yrkande om att ett förhandsavgörande skall inhämtas. *Högsta domstolens ledamöter* uttalar att om en lagstiftning anses ofrånkomlig bör den begränsas till yrkanden. *Kammarrätten i Jönköping* menar att regleringen bör begränsas till de fall då någon part uttryckligen tagit upp frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Skåne och Blekinge* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, har vissa andra synpunkter som rör avgränsningen av beslutsskyldigheten.

Skälen för regeringens förslag

Alternativa avgränsningsmöjligheter

En viktig fråga är vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att de högsta domstolsinstanserna skall vara skyldiga att uttryckligen redovisa ett ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Promemorian behandlar tre olika möjligheter att avgränsa regleringen, nämligen att ett beslut skall fattas

1. när det har uppkommit en gemenskapsrättslig fråga,
2. när ett yrkande om att ett förhandsavgörande skall inhämtas har framställts, eller
3. när någon av parterna under processen har anfört att målet gäller gemenskapsrätten.

Som ovan har framgått har flertalet remissinstanser instämt i promemorians val av det tredje alternativet. Vissa remissinstanser har dock förespråkat något av de andra två alternativen. Ingen remissinstans har föreslagit någon annan avgränsning. Remissutfallet innebär att det finns anledning att på nytt behandla de tre olika alternativen och därvid ta upp lösningar som ansluter till dessa. En given utgångspunkt är att regleringen skall vara tydlig och att det skall vara lätt för domstolarna att identifiera de situationer där ett uttryckligt beslut måste fattas.

Vad bör beslutsskyldigheten utgå ifrån?

Ett naturligt sätt att avgränsa de nya reglerna är att, som *Hovrätten för Västra Sverige* och *Sveriges advokatsamfund* har förespråkat, utgå från ordalydelsen i artikel 234 i EG-fördraget. Detta skulle innebära att en domstol är skyldig att redovisa sitt ställningstagande så snart det i målet eller ärendet ”uppkommer” en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. En sådan avgränsning skulle, som *Hovrätten för Västra Sverige* har anfört, gynna en enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten i fråga om skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. Som bl.a. *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har påtalat skulle också en sådan reglering korrespondera med den gemenskapsrättsliga regleringen. De fall där domstolen måste redovisa sitt ställningstagande skulle sammanfalla med de fall där domstolen ändå måste överväga om förhandsavgörande skall inhämtas.

Flera remissinstanser delar dock promemorians bedömning att en ordning av detta slag skulle gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det främsta syftet bakom regleringen, nämligen att tillgodose parternas intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande. Rätten skulle tvingas redovisa ett ställningstagande även i sådana fall där parterna själva inte har sett några kopplingar till gemenskapsrätten. Som bl.a. *Högsta domstolens* och *Regeringsrättens ledamöter* har påtalat skulle detta medföra arbetsinsatser utan direkt nytta för parterna.

Därtill kommer att en lösning som utgår från begreppet ”uppkommer” kan komma att strida mot syftet att det i regleringen tydligt avgränsas i vilka fall rätten skall fatta ett uttryckligt beslut. Begreppet ”uppkommer” har en särskild innebörd i EG-fördraget, se närmare avsnitt 4.2.1 och

4.3.2. En tillämpning av begreppet ”uppkommer”, som skulle ansluta till den gemenskapsrättsliga terminologin, skulle exempelvis kunna innebära att parterna inte får något uttryckligt besked på hur rätten ser på gemenskapsrättsliga argument som de framfört, om dessa inte är tillräckliga för att det skall anses ha uppkommit en tolkningsfråga. Detta skulle strida mot syftet att tillgodose parternas intresse av att ta del av rättens ställningstagande.

Enligt regeringens mening bör de nya reglerna i stället utgå från hur parterna har agerat i processen. Det är rimligt att reglerna tar hänsyn till vilka förväntningar parterna kan antas ha om att rätten skall redovisa ett ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Vilka förväntningar som kan finnas i detta avseende beror uppenbarligen på hur parterna har lagt fram sin sak. När en part har yrkat att ett förhandsavgörande skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat frågan om sådant inhämtande, har parterna anledning att förvänta sig att rätten kommer att redovisa ett ställningstagande i frågan. Däremot kan parter som inte har berört gemenskapsrättsliga frågor – eller bara har gjort det på ett allmänt plan – i mindre utsträckning förvänta sig att rätten redovisar ett ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

Vissa remissinstanser har påpekat att en lösning som utgår från parternas agerande inte kommer att omfatta alla de fall där det föreligger en fördrags- och konventionsreglerad skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Några av dessa, bl.a. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund*, har uttalat att en lösning av detta slag kan skymma de åtaganden som gäller för domstolarna att inhämta förhandsavgörande. De har också understrukit att systemet med förhandsavgörande riktar sig till de nationella domstolarna, som självständigt skall pröva om en fråga skall ställas till EG-domstolen.

Regeringen har viss förståelse för dessa synpunkter. En beslutsskyldighet som utgår från parternas agerande i processen medför ju att vissa fall där det finns en principiell skyldighet att inhämta förhandsavgörande inte kommer att omfattas av regleringen. Det finns dock, enligt regeringens mening, goda skäl att ha delvis andra utgångspunkter vid avgränsningen av tillämpningsområdet för en reglering i nationell rätt om *när ett ställningstagande skall redovisas* än vad som gäller för den konventions- och fördragsreglerade regleringen av *när förhandsavgörande skall inhämtas*. Enligt regeringens mening bör utgångspunkten i det förra fallet vara parternas befogade intresse av att ta del av rättens ställningstagande till frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

Det bör noteras att samarbetet mellan nationella domstolar och EG-domstolen har pågått ända sedan Sverige blev medlem i Europeiska unionen. Det finns en väl spridd medvetenhet om att svenska domstolar i vissa fall är skyldiga att även ex officio vända sig till EG-domstolen. Regeringen bedömer därför inte att en nationell reglering av nu aktuellt slag skulle skymma domstolarnas skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Införandet av ett krav på redovisning av ställningstaganden i frågan om inhämtande av förhandsavgörande torde tvärtom få till följd att medvetenheten om dessa frågor ytterligare lyfts fram, något som en del remissinstanser har efterfrågat. En given utgångspunkt är vidare att domstolarnas skyldighet att inhämta förhandsavgörande inte påverkas av

en reglering om att domstolarna i vissa fall skall redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

De nya reglerna bör alltså utgå från hur parterna har agerat i processen.

Parternas agerande

Det är enligt regeringens mening inte rimligt att kräva att rätten redovisar ett uttryckligt ställningstagande till frågan om inhämtande av förhandsavgörande i alla situationer där parterna berör gemenskapsrättsliga frågor. Det skulle, som *Riksdagens ombudsmän* har uttalat, onödigtvis tynga processen om domstolarna tvingades att redovisa ett ställningstagande i alla sådana situationer. Det är, som *Högsta domstolens ledamöter* har påpekat, ganska vanligt att parterna berör gemenskapsrättsliga frågor utan att aktualisera frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Som *Regeringsrättens ledamöter* har konstaterat, är det också vanligt att parterna anför gemenskapsrättsliga argument utan att dessa har någon som helst bäring på utgången i målet. I situationer av dessa slag har ett särskilt ställningstagande från domstolen om huruvida ett förhandsavgörande skall inhämtas inget mervärde för parterna. I det enskilda fallet kan det i och för sig vara förhållandevis enkelt för rätten att redovisa och dokumentera ett sådant ställningstagande. Men är det fråga om ett större antal mål kan det givetvis innebära en besvärande arbetsbelastning för domstolarna. Mot den bakgrunden anser regeringen att domstolarnas skyldighet att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande bör vara mera begränsad.

Det alternativ som förespråkades i promemorian innebar att rätten skall vara skyldig att redovisa ett ställningstagande i ett beslut om någon av parterna har anfört att en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet. Flertalet remissinstanser har visserligen inte invänt mot den lagtekniska lösningen. Flera kritiska synpunkter har dock framförts. Detta gäller bl.a. frågan om vilka krav som skall ställas på parterna när det gäller att ange en uppfattning om en tolkningsfrågas betydelse, en fråga som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* har haft synpunkter på. Sveriges advokatsamfund har också uttalat att rekvisitet ”anfört” är vagt och kan skapa oklarheter. Därtill kommer att förslaget av *Hovrätten för Skåne och Blekinge* uppfattats som undantagslöst och tillämpligt så snart en part har anfört det som står i den föreslagna bestämmelsen. En generell invändning från de remissinstanser som har motsatt sig promemorians förslag är att förslaget är för långtgående och inte motiverat för att tillgodose parternas intressen. Exempelvis har *Högsta domstolens ledamöter* uttalat att en beslutsskyldighet av förslaget slag skulle leda till en väsentligt ökad arbetsinsats för domstolen utan någon nytta för parterna.

Enligt regeringens uppfattning finns det, mot denna bakgrund, anledning att överväga om det finns någon annan lösning som anknyter till partsintresset och som tillgodoser syftet med regleringen på ett bättre sätt. En målsättning bör vara att regleringen träffar de situationer där parterna, genom sitt agerande, kan anses ha ett befogat intresse av att ta

del av rättens ställningstagande till frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

En möjlighet är att låta domstolens skyldighet att redovisa sitt ställningstagande inträda så snart en part har framställt ett yrkande om att ett förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas. En sådan lösning skulle bli enkel att tillämpa och har stöd i gällande ordning (jfr avsnitt 4.5). Detta alternativ har också förespråkats av några remissinstanser. Regeringen anser också att det är en lämplig ordning och föreslår sålunda att domstolen alltid skall vara skyldig att redovisa sitt ställningstagande när någon av parterna har yrkat att förhandsavgörande skall inhämtas.

I sammanhanget bör det dock uppmärksammas att en part kan aktualisera frågan om inhämtande av förhandsavgörande även på annat sätt än genom att framställa ett yrkande. Så blir t.ex. fallet om parten, utan att framställa något uttryckligt yrkande, uttalar att det kan finnas anledning för domstolen att pröva frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Partens argumentation kan också vara så tydligt inriktad på frågan om inhämtande av förhandsavgörande att det står klart att parten förväntar sig att rätten tar ställning till frågan. En part kan exempelvis göra gällande att det finns en gemenskapsrättslig tolkningsfråga, sätta in tolkningsfrågan i ett sammanhang i målet eller ärendet och anföra att den aktuella frågan kan bli föremål för EG-domstolens prövning. Ett annat exempel är att en part argumenterat om att ett av de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande föreligger.

Mot denna bakgrund är det regeringens uppfattning att domstolens skyldighet att redovisa sitt ställningstagande bör gälla då parterna, även på annat sätt än genom att framställa ett uttryckligt yrkande om inhämtande av förhandsavgörande, aktualiserat frågan om sådant inhämtande.

En fråga om inhämtande av förhandsavgörande kan visserligen aktualiseras på annat sätt än på initiativ av parterna. Som nämnts i avsnitt 4.3.3 har de högsta domstolsinstanserna självmant att, utifrån vad parterna har anfört och vad rätten i övrigt har att beakta, ta ställning till frågan om förhandsavgörande skall inhämtas. Denna fråga kan t.ex. komma in i ett mål genom att någon av parterna har anfört att målet berör en gemenskapsrättslig frågeställning fastän utan att beröra frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Enligt regeringens uppfattning bör dock den aktuella skyldigheten begränsas till de situationer då det är parten som aktualiserar frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Detta alternativ tillgodoser på ett lämpligt sätt parternas förväntningar på en redovisning av rättens ställningstagande i frågan om behovet av förhandsavgörande.

Regeringen föreslår således att skyldigheten att redovisa ett ställningstagande i den aktuella frågan skall inträda om en part har yrkat att ett förhandsavgörande skall inhämtas eller på annat sätt aktualiserat frågan om sådant inhämtande. Ställningstagandet bör redovisas i ett beslut.

Bestämmelsens närmare utformning

Promemorians förslag innebär att rätten skall fatta beslut i frågan om huruvida den är skyldig att inhämta förhandsavgörande. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har invänt mot den valda lösningen och anfört att den ger intryck av att de högsta domstolsinstanserna skulle ha makt att i beslut kasta av sig sin skyldighet enligt EG-fördraget.

Regeringen har förståelse för invändningen. Det finns också anledning att tydligare ange vad rättens ställningstagande skall utmynna i. En lämplig lösning är att föreskriva att rätten skall besluta i frågan om den skall inhämta förhandsavgörande.

I promemorian gjordes bedömningen att regleringen enbart bör omfatta de fall där den av parten omnämnda frågan rör en bestämmelse om vars tolkning domstolen är skyldig att inhämta förhandsavgörande (s. 38). Det kan dock förekomma att en part aktualiserar frågan om inhämtande av förhandsavgörande i högsta instans även i samband med sådana fördrags- och konventionsbestämmelser som inte innefattar någon skyldighet att inhämta förhandsavgörande, i första hand när det gäller tolkningen av rambeslut (se avsnitt 4.2.1 och 4.3.1). Visserligen gör sig parternas intresse av att ta del av rättens ställningstagande sig inte lika starkt gällande i dessa situationer som när det finns en principiell skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Enligt regeringens bedömning är det dock inte motiverat att undanta dessa situationer från regleringen.

Mot denna bakgrund bör regleringen utformas så att rätten skall fatta ett beslut, i vilket den tar ställning till frågan om förhandsavgörande skall inhämtas eller inte. Regleringen blir därmed tillämplig i såväl de fall då förhandsavgörande begärs som de situationer då rätten gör bedömningen att förhandsavgörande inte skall inhämtas. Denna lösning innebär att samtliga fall där frågan om inhämtande av förhandsavgörande har aktualiserats av en part i de högsta domstolsinstanserna omfattas av beslutsskyldigheten.

5.2.3 Motivering

Regeringens förslag: I ett beslut i frågan om förhandsavgörande skall inhämtas skall det anges de skäl som det grundas på.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Hovrätten för Västra Sverige*, *Föreningen Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Domareförbund*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Som nämnts ovan avstyrker fyra remissinstanser förslaget. *Sveriges advokatsamfund* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har synpunkter på motiveringsskyldighetens omfattning.

Skälen för regeringens förslag: Den nu föreslagna regleringen innebär att de högsta domstolsinstanserna i vissa fall skall redovisa att de har tagit ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande. En särskild fråga är om domstolen samtidigt bör redovisa motiven för sitt ställningstagande.

Som *Hovrätten för Västra Sverige* har anfört inger det respekt för domstolarnas arbete om de motiverar skälen för sina beslut. En motiveringsskyldighet är också, som *Sveriges Domareförbund* har framhållit, positiv ur rättssäkerhetssynpunkt. Därtill kommer att det, som *Föreningen Svenskt Näringsliv* har anfört, är av värde för parterna, rättstillämpningen, förutsebarheten och därmed rättssäkerheten att rätten motiverar sitt beslut.

I vilken utsträckning leder redan gällande bestämmelser till att ett sådant beslut som nu föreslås motiveras?

För allmänna domstolars beslut som inte är slutliga krävs, enligt 17 kap. 13 § första stycket och 30 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken, att beslutet i den utsträckning det behövs anger de skäl som det grundas på. Under förarbetena till rättegångsbalken framhölls bl.a. att beslut som endast angår ordningen för målets handläggning bara i undantagsfall behöver motiveras och att Högsta domstolens beslut, genom vilka prövningstillstånd meddelas, inte heller torde kräva någon motivering (Processlagberedningens betänkande [SOU 1938:44] med förslag till rättegångsbalk, s. 226). Som jämförelse kan nämnas att slutliga beslut skall innehålla skäl som det grundas på (jfr 17 kap. 12 § och 30 kap. 10 § rättegångsbalken) men att, enligt förarbetsuttalanden, skäl ändå inte behöver anges i fråga om avskrivningsbeslut och beslut genom vilket Högsta domstolen vägrar prövningstillstånd.³⁸ En bestämmelse liknande 17 kap. 13 § rättegångsbalken finns i 28 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

I förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns inga uttryckliga krav på motivering av icke-slutliga beslut. Av 30 § följer dock att de skäl som bestämt utgången skall framgå av ett beslut varigenom rätten avgör målet. I vad mån annat beslut än sådant som innebär att målet avgörs skall utformas efter samma normer som beslut varigenom målet avgörs är beroende av beslutets karaktär.³⁹

Bestämmelserna i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden lämnar alltså rätten utrymme att avstå från motivering av icke-slutliga beslut. Visserligen skulle införandet av en särskild reglering om motivering av beslut i frågan om inhämtande av förhandsavgörande innebära en särbehandling jämfört med andra icke-slutliga beslut. En sådan lösning skulle också, som *Högsta domstolens* och *Regeringsrättens ledamöter* samt *Åklagarmyndigheten* har anfört, kunna anses innebära ett avsteg från principen att beslut att vägra prövningstillstånd som regel inte får någon annan motivering än att det inte finns skäl att meddela prövningstillstånd. Det har också framhållits att ett skäl för denna ordning är att sådana beslut inte lämpar sig för prejudikatbildning. Dessa remissinstanser har också påpekat att det kan ifrågasättas om parten har ett egentligt intresse av en motivering i en för denne ofta perifer fråga när ett beslut att vägra prövningstillstånd kan innefatta en rad frågor av såväl materiell som processuell karaktär som inte uttryckligen redovisas.

Enligt regeringens mening skulle dock – som flera remissinstanser har varit inne på – ett uttryckligt krav på motivering leda till en större

³⁸ NJA II 1943 s. 221, jfr även RÅ 1998 not 154.

³⁹ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 5 uppl. 2005, s. 314.

förutsebarhet och en enhetlig tillämpning av reglerna om förhandsavgörande. Ett särskilt krav på motivering av beslut skulle också bidra till att tillgodose parternas intresse av att ta del av rättsens ställningstagande i frågan om behovet av förhandsavgörande. Regeringen föreslår därför en bestämmelse om att beslut av det aktuella slaget skall motiveras.

En särskild fråga är om regleringen bör uppställa några särskilda krav på omfattningen och precisionen i domstolens skäl.

När det gäller beslut att inte inhämta förhandsavgörande bör det, som *Högsta domstolens ledamöter* har framhållit, i flertalet fall inte behöva lämnas någon mera ingående motivering, eftersom detta skulle kunna kräva alltför stora insatser från domstolens sida vilka inte skulle stå i rimlig proportion till det avsedda syftet med bestämmelsen. Som ovan har redovisats följer det av CILFIT- domen att förhandsavgörande inte behöver inhämtas när den uppkomna frågan saknar relevans, när den gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning av EG-domstolen eller när den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. I de nu aktuella fallen, när rätten omfattas av en principiell skyldighet att inhämta förhandsavgörande, torde det normalt räcka med att rätten anger vilket eller vilka av dessa undantag som är tillämpliga.

Kommer rätten fram till att det i målet eller ärendet inte ens kan anses ha uppkommit en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, torde det – som anges i promemorian och som *Högsta domstolens ledamöter* har instämt i – vara tillräckligt att rätten hänvisar till denna slutsats.

Hur omfattande motivering som bör lämnas i de olika fallen är emellertid en fråga som inte lämpar sig för lagreglering och den bör därför överlåtas till rättstillämpningen. Till skillnad från vad som gäller i det brittiska systemet, se avsnitt 4.6, och från vad *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har förespråkat, bör bestämmelserna därför inte uppställa några särskilda krav på innehållet i motiveringen, såsom att den skall innehålla en hänvisning till något av CILFIT-undantagen. Införandet av ett särskilt motiveringskrav innebär dock, som *Föreningen Svenskt Näringsliv* har konstaterat, att det inte kommer att vara tillräckligt att rätten anger enbart att det inte finns skäl att inhämta förhandsavgörande.

5.3 Vilka bör omfattas av regleringen?

Regeringens förslag: En domstol eller en myndighet som omfattas av EG-domstolens domstolsbegrepp skall vara skyldig att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande om dess slutliga avgörande i ett mål eller ärende inte får överklagas. Något ställningstagande skall dock inte behöva redovisas vid handläggning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid och handläggning av klagan över domvilla.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Aklagarmyndigheten* framför dock att det inte kan uteslutas att det kan framstå som alltför kategoriskt att undanta resningsärenden och andra extraordinära mål.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med ovanstående bedömningar bör de föreslagna reglerna gälla för de högsta domstolsinstanserna. De kommer således att gälla generellt för Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen, vars avgöranden aldrig får överklagas. Regleringen bör utformas så att den gäller även när en annan domstols slutliga avgörande i ett mål eller ärende inte får överklagas. Detta är fallet för hovrätter och kammarrätter i vissa undantagsfall, exempelvis i mål om underhållsbidrag (18 kap. 4 § äktenskapsbalken och 20 kap. 12 § föräldrabalken) och i överklagade frågor om ersättning till offentligt biträde (7 § andra stycket lagen (1996:1620) om offentligt biträde), offentlig försvarare (54 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken) och rättshjälpsbiträde (43 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619)). Däremot gäller regleringen inte om överrätten, när detta är möjligt i s.k. ventilfall, tillåter överklagande till Högsta domstolen respektive Regeringsrätten. Till följd av införandet av en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden kommer, som *Kammarrätten i Stockholm* har noterat, Migrationsöverdomstolen att omfattas av regleringen (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen [2005:716]). Även Miljööverdomstolen kommer i vissa fall också att omfattas (23 kap. 8 § miljöbalken).

Därutöver bör regleringen även gälla för sådana myndigheter som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. Som nämnts ovan är det EG-domstolen som bedömer frågan om vilka organ som skall omfattas av domstolsbegreppet. Som *Överklagandenämnden för Högskolan* har anfört kan därför andra domstolsliknande nämndmyndigheter, såsom Skolväsendets överklagandenämnd, Överklagandenämnden för studiestöd och Överklagandenämnden för totalförsvaret, komma att falla inom de nya reglernas tillämpningsområde. Den fortsatta rättsutvecklingen kan medföra att detsamma kommer att gälla ytterligare myndigheter. I de fall en myndighet omfattas av det angivna domstolsbegreppet och myndighetens slutliga avgörande inte får överklagas, kommer myndigheten att omfattas av en skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Regleringen bör även gälla i dessa fall.

Intresset av en enhetlig och överskådlig reglering talar för att samtliga slag av mål och ärenden bör omfattas av en reglering. Det finns dock goda skäl att särbehandla handläggning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt klagan över domvilla (särskilda rättsmedel). Det kan visserligen finnas en skyldighet att inhämta förhandsavgörande även vid handläggningen av särskilda rättsmedel. De intressen som talar för att rätten skall dokumentera sina ställningstaganden i frågan om behovet av förhandsavgörande gör sig dock, i de flesta fall, inte alls lika starkt gällande när det redan har skett en prövning genom ett domstolsavgörande som har vunnit laga kraft. Det framstår exempelvis i regel inte som nödvändigt att rätten redovisar sina ställningstaganden om frågan om inhämtande av förhandsavgörande har prövats i en tidigare process. Det bör också beaktas att särskilda rättsmedel normalt sett utgör ett på materiella eller formella grunder riktat

angrepp mot ett lagakraftäggande domstolsavgörande. De särskilda rättsmedlen ger generellt sett inte parterna möjlighet att åberopa nya rättsliga omständigheter, av exempelvis gemenskapsrättslig karaktär, för att få till stånd en förnyad prövning. Dessa omständigheter talar för att det inte bör införas ett krav på att rättens ställningstaganden skall gälla i samtliga dessa fall. Övervägande skäl talar alltså för att inte ha ett generellt krav på redovisning av rättens ställningstagande vid handläggningen av särskilda rättsmedel. Dessa bör därför undantas från regleringen. Inget kommer dock att hindra rätten från att redovisa sitt ställningstagande till frågan om behovet av förhandsavgörande i ett sådant ärende.

Situationen är något annorlunda när det rör sig om ansökningar enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Det bör noteras att regeringen nyligen har beslutat en proposition om en moderniserad rättsprövning (prop. 2005/06:56), som bl.a. innebär att endast regeringsbeslut skall kunna rättsprövas. Enligt den nuvarande ordningen avser en rättsprövning avgöranden som har meddelats av regeringen eller annan förvaltningsmyndighet i ett förvaltningsärende och handläggs i Regeringsrätten eller, i vissa fall, i kammarrätt. Både den nuvarande och den föreslagna rättsprövningsordningen tar sikte på avgöranden som inte har varit föremål för någon domstolsprövning. Det finns alltså normalt sett ingen domstol eller annan myndighet som tidigare i ärendet har haft möjlighet att inhämta förhandsavgörande. Frågan om inhämtande av förhandsavgörande kan då aktualiseras för första gången i rättsprövningsärendet. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att undanta rättsprövning från den föreslagna regleringen.

5.4 Författningstekniska frågor

Regeringens förslag: Domstolarnas skyldighet att redovisa sina ställningstaganden i frågan om inhämtande av förhandsavgörande regleras i en särskild lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen. Lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall upphävs. Bestämmelserna i den lagen förs, i sak oförändrade, över till den nya lagen.

Promemorians förslag överensstämmer väsentligen med regeringens. Lagens rubrik har dock ändrats.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Överklagandenämnden för högskolan, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* har vissa lagtekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna besluten kommer att utgöra beslut under rättegången. För handläggningen av frågor om beslut kommer de ordinära bestämmelserna i de lagar som reglerar förfarandet i respektive domstol att gälla.

Mot denna bakgrund talar mycket för att bestämmelserna, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har förespråkade, införs i de tillämpliga processlagarna, i första hand rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden. På detta sätt klargörs att besluten ingår som ett naturligt led i handläggningen i de aktuella domstolsinstanserna. En sådan lösning skulle för Högsta domstolens del innebära införandet av bestämmelser om en beslutsskyldighet i 55–57 kap. rättegångsbalken samt en hänvisning i lagen om domstolsärenden till relevant bestämmelse i denna balk. För Regeringsrättens del skulle det vara tillräckligt med en bestämmelse i anslutning till 35–37 §§ förvaltningsprocesslagen. När det gäller hovrätterna skulle motsvarande lagstiftningsteknik innebära att särskilda bestämmelser måste införas i 50–52 kap. rättegångsbalken samt att en hänvisning behöver göras i lagen om domstolsärenden. För kammarrätternas del skulle det vara tillräckligt med en bestämmelse i anslutning till 33–34 a §§ förvaltningsprocesslagen.

Det skulle sannolikt finnas anledning att också införa en bestämmelse för att säkerställa att även andra domstolar och myndigheter, vars avgöranden inte kan överklagas, omfattas av beslutsskyldigheten. Det kan nämligen inte uteslutas att de ovan angivna bestämmelserna inte skulle vara tillräckliga för att säkerställa att samtliga domstolar och myndigheter, som omfattas av en skyldighet att inhämta förhandsavgörande, också omfattas av en beslutsskyldighet.

Om den nya regleringen utformades på det sätt som nu har angetts, skulle den bli omfattande. Det kan ifrågasättas om så omfattande förändringar av centrala processlagar bör genomföras i en så förhållandevis begränsad fråga. Visserligen skulle en lagteknisk lösning med större inslag av hänvisningar kunna minska bestämmelsernas omfattning. En lösning som bygger på ett stort antal hänvisningar är dock inte tydlig och enkel och bör därför undvikas.

Det är därför enligt regeringens mening önskvärt att hitta en annan lösning som säkerställer att syftena med regleringen uppnås utan alltför ingripande lagändringar. Den lösning som ligger närmast till hands är att utgå från den i avsnitt 4.4 nämnda lagen om rätt för svensk domstol att inhämta förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. Den lagen innehåller redan bestämmelser om inhämtande av förhandsavgörande. Visserligen reglerar den enbart vissa särskilda situationer, nämligen möjligheten och skyldigheten att inhämta förhandsavgörande enligt vissa internationella överenskommelser. Denna omständighet hindrar dock inte att lagen används som utgångspunkt för en generell bestämmelse som reglerar samtliga fall där en part har aktualiserat frågan om inhämtande av förhandsavgörande i högsta instans.

En lösning som innebär att beslutsskyldigheten regleras i en särskild lag säkerställer att regleringen är tillämplig oavsett vilka förfarandebestämmelser som i övrigt reglerar handläggningen i domstolen eller myndigheten. Detta är ägnat att leda till en enhetlig tillämpning av bestämmelserna.

Mot denna bakgrund bör bestämmelserna om domstolarnas beslutsskyldighet i nu aktuellt avseende tas in i en särskild lag i vilken också bestämmelserna i lagen om rätt för svensk domstol att begära

förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall tas in. Karaktären av ändringarna innebär att den nuvarande lagen bör upphävas. I promemorian föreslogs att den nya lagen skulle benämnas lag om förhandsavgörande från EG-domstolen. Lagens rubrik bör dock, i enlighet med vad *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige* och *Arbetsdomstolen* har föreslagit, klargöra att lagen enbart innehåller vissa bestämmelser om förhandsavgöranden. Som nämnts ovan kommer lagen exempelvis inte att reglera den skyldighet att inhämta förhandsavgörande som följer av EG-fördraget och Brysselkonventionens protokoll. Lagen bör därför benämnas lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen.

Det finns goda skäl att, som några remissinstanser, bl.a. *Malmö tingsrätt*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Överklagandenämnden för Högskolan* har föreslagit, i lagen särskilt ange att bestämmelsen om en besluts- och motiveringsskyldighet gäller även för andra myndigheter som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande. Detta klargör att bestämmelsen i vissa fall är tillämplig även för myndigheter som inte omfattas av domstolsbegreppet enligt svensk rätt.

En annan fråga är om det, som *Malmö tingsrätt* och *Justitiekanslern* har föreslagit, bör införas en hänvisning till den nya lagen i de lagar som reglerar förfarandet i de olika domstolarna. Som Justitiekanslern har varit inne på kan den föreslagna motiveringsskyldigheten nämligen anses innefatta en längre gående skyldighet att motivera ett beslut i fråga om inhämtande av förhandsavgörande än den som följer av 17 kap. 13 § första stycket och 30 kap. 11 § första stycket rättegångsbalken, 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen samt 28 § lagen om domstolsärenden. Bestämmelser som ger information om var det finns regler i annan lagstiftning som kompletterar det generella regelverket är av betydande värde för tillämparna. Det gör regelverket enklare att använda, även för den som inte är direkt insatt i det aktuella området. Regeringen ser därför, rent allmänt, positivt på att det införs sådana informationsbestämmelser. I detta fall skulle dock en sådan lösning som de berörda remissinstanserna har förespråkat riskera att bli ofullständig. Som nämnts i avsnitt 4.2.2 är det ytterst EG-domstolen som avgör vilka myndigheter som får inhämta förhandsavgörande och därmed kan omfattas av en skyldighet att inhämta ett sådant. Det går alltså inte i dagsläget att fullständigt bedöma i vilka regelverk sådana bestämmelser skulle behöva införas, om man önskar åstadkomma kompletta hänvisningar för både domstolar och andra myndigheter. Regeringen bedömer därför att det är motiverat att avstå från informationsbestämmelser i detta fall.

Den nuvarande lagen innehåller en bestämmelse om att svenska domstolar får inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen när detta framgår av en internationell överenskommelse som har ingåtts inom ramen för EU och som Sverige har tillträtt. Betydelsen av denna bestämmelse har förändrats genom Amsterdamfördragets ikraftträdande. Som nämnts i avsnitt 4.2.1 har Sverige avgett en förklaring om att alla svenska domstolar har möjlighet att inhämta förhandsavgörande enligt artikel 35 EU-fördraget. Möjligheten för svenska domstolar att inhämta förhandsavgörande om giltigheten och tolkningen av rambeslut och EU-konventioner enligt denna bestämmelse gäller i svensk rätt genom att

denna förklaring är införd i uppräkningslagen i 4 § anslutningslagen (se avsnitt 4.4). Den aktuella bestämmelsen omfattar därmed inte flertalet av de mellanstatliga överenskommelser som ger en möjlighet för svenska domstolar att inhämta förhandsavgörande. Bestämmelsen bör dock finnas kvar, i sak oförändrad, med hänsyn till att den i svensk rätt införlivar möjligheten att inhämta förhandsavgörande enligt Europakonventionen. Den är även tillämplig i förhållande till bedrägerikonventionen och till denna hörande korruptionsprotokollet och domstolsprotokollet (se avsnitt 4.2.1). I framtiden kan den också komma att vara tillämplig i förhållande till konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål (CIS-konventionen) och tillhörande domstolsprotokoll⁴⁰, samt i förhållande till konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i (korruptionskonventionen)⁴¹.

Regeringen tillkännager i Svensk författningssamling de åtaganden som framgår av nu aktuella internationella överenskommelser. Det förefaller inte troligt att tillkännagivande kommer att behöva ske beträffande ytterligare internationella överenskommelser, eftersom artikel 34 EU-fördraget numera ger möjlighet att träffa motsvarande överenskommelser inom ramen för samarbete i EU. Denna bestämmelse om tillkännagivanden bör dock kvarstå. Regeringen avser att uppdatera tillkännagivandet.

Även de nuvarande bestämmelserna om förhållandet mellan lagen och särskilda bestämmelser i annan lag i ämnet och om att regeringen skall tillkännage sådana bestämmelser bör kvarstå. Dessa fyller ett visst upplysningsbehov för de fall där inkorporering sker av en konventionstext och eventuellt tillhörande tilläggsprotokoll. Regeringen avser att uppdatera tillkännagivandet även i denna del.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2006.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens, dock att tidpunkten för ikraftträdande föreslogs vara den 1 januari 2006.

Remissinstanserna: Remissinstanserna kommenterar inte förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att föreslagna lagändringar träder i kraft snarast möjligt. Den tidigaste dag som kan komma i fråga är den 1 juli 2006.

Av allmänna processrättsliga principer följer att de ändrade förfarandebestämmelserna blir tillämpliga omedelbart, alltså även på överklaganden som har kommit in före ikraftträdandet. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

⁴⁰ Konventionen och protokollet finns intagna i prop. 1997/98:11.

⁴¹ Konventionen finns intagen i prop. 1998/99:32.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginellt ökade kostnader för staten. Dessa rymms inom rättsväsendets befintliga ramar.

Promemorians bedömning överensstämmer väsentligen med regeringens.

Remissinstanserna: Enbart *Malmö tingsrätt* och *Sveriges domareförbund* kommenterar förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen som regeringen nu lägger fram kommer inte att leda till någon ökning av antalet mål och ärenden i domstolarna. Den föreslagna skyldigheten att i vissa fall redovisa rättens ställningstagande i frågan om behovet av förhandsavgörande innebär inte att domstolarna skall göra några ställningstaganden som de annars inte hade behövt göra. Kravet på att dessa ställningstaganden i vissa fall skall dokumenteras kan dock antas medföra något ökade arbetsinsatser för framför allt Högsta domstolen, Regeringsrätten och Migrationsöverdomstolen. Detta kan, som *Malmö tingsrätt* har anfört, leda till ökade personalkostnader. Dessa får dock bedömas som marginella. Som *Sveriges Domareförbund* har framhållit motiverar rättssäkerhetsaspekterna väl sådana ekonomiska konsekvenser. De eventuellt ökade kostnaderna bedöms också kunna rymmas inom rättsväsendets befintliga anslagsramar.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag med vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen

Lagen är ny och innehåller vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen. De närmare övervägandena har redovisats i avsnitt 5.

1 §

Om en domstols slutliga avgörande i ett mål eller ärende inte får överklagas, gäller följande. Om en part har yrkat att förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat frågan om sådant inhämtande, skall domstolen, med angivande av skäl, besluta i frågan.

Vad som sägs i första stycket gäller också för sådana myndigheter som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen.

Första stycket gäller inte vid tillämpningen av 58 eller 59 kap. rättegångsbalken, 37 b § eller 37 c § förvaltningsprocesslagen (1971:291) eller 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om en besluts- och motiveringskyldighet i vissa fall i frågor om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen. Bestämmelsen påverkar inte den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten att inhämta förhandsavgörande, vilket

innebär att domstolarna även i andra fall än de som omfattas av bestämmelsen måste ta ställning till frågan om förhandsavgörande skall inhämtas. Handläggningen i övrigt av frågor om inhämtande av förhandsavgörande regleras av de regler som styr förfarandet i de aktuella domstolarna och myndigheterna.

Av *första stycket* framgår att om en domstols slutliga avgörande i ett mål eller ärende inte får överklagas, skall domstolen, med angivande av skäl, besluta i frågan om inhämtande av förhandsavgörande, om en part har yrkat att förhandsavgörande skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat denna fråga. Bestämmelsen är således tillämplig om domstolens slutliga avgörande i målet eller ärendet inte får överklagas. Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen är sådana domstolar vars avgöranden inte kan överklagas. Bestämmelsen kommer därmed att gälla generellt för dessa domstolar. Dessutom skall bestämmelsen tillämpas av hovrätt och kammarrätt i de undantagsfall där deras slutliga avgöranden inte får överklagas. Den är tillämplig för Miljööverdomstolen i de mål där domstolens slutliga avgörande inte får överklagas (23 kap. 8 § miljöbalken) och för Migrationsöverdomstolen (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen [2005:716]).

För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs att någon av parterna har yrkat att förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas eller på annat sätt har aktualiserat frågan om sådant inhämtande. Det saknar betydelse när och hur parten gör detta. Förutom situationen när en part framställer ett yrkande om att ett förhandsavgörande från EG-domstolen skall inhämtas, omfattar regleringen också de fall där en part på något annat sätt aktualiserar frågan om inhämtande av förhandsavgörande i målet eller ärendet. Detta gäller t.ex. om parten, utan att framställa något uttryckligt yrkande, uttalar att det kan finnas anledning för domstolen att pröva frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Partens argumentation kan också vara så tydligt inriktad på frågan om inhämtande av förhandsavgörande att det står klart att parten förväntar sig att rätten tar ställning till frågan. En part kan exempelvis göra gällande att det finns en gemenskapsrättslig tolkningsfråga, sätta in tolkningsfrågan i ett sammanhang i målet eller ärendet och anföra att den aktuella frågan kan bli föremål för EG-domstolens prövning. Ett annat exempel är att en part argumenterar om att ett av de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande föreligger.

Av första stycket följer alltså att domstolen skall fatta ett uttryckligt beslut där den tar ställning till frågan om den skall inhämta förhandsavgörande eller inte. I de fall en domstol omfattas av den principiella skyldigheten att inhämta förhandsavgörande, skall rätten i beslutet pröva om det finns en skyldighet att göra det i det aktuella fallet. Frågan om vilka omständigheter som skall beaktas vid denna prövning har behandlats närmare i avsnitt 4.3.2. Beslutsskyldigheten gäller oberoende av om det krävs prövningstillstånd och oberoende av om sådant tillstånd meddelas eller inte och är alltså inte underordnad frågan om prövningstillstånd skall meddelas.

Av första stycket framgår dessutom att domstolen skall ange de skäl som beslutet grundas på. Om beslutet innebär att förhandsavgörande

inhämtas, bör det innehålla de skäl som har föranlett frågan till EG-domstolen (jfr EG-domstolens upplysningar punkt 22, bilaga 3). När det gäller beslut att inte inhämta förhandsavgörande torde det i flertalet fall vara tillräckligt med en kortfattad motivering. Det följer av CILFIT-domen att förhandsavgörande inte behöver inhämtas när den uppkomna frågan saknar relevans, när den gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning av EG-domstolen eller när den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (se avsnitt 4.3). Normalt bör det räcka med att rätten anger vilket av dessa undantag som är tillämpligt. Det bör dock beaktas att dessa undantag kan ändras, exempelvis genom ny praxis av EG-domstolen. Om det i målet eller ärendet inte ens kan anses ha uppkommit en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, kan det många gånger vara tillräckligt att rätten hänvisar till denna slutsats.

Ett beslut av aktuellt slag utgör ett beslut under rättegången och således inte ett slutligt beslut. För de allmänna domstolarnas del gäller att ett sådant beslut inte behöver sättas upp särskilt. Av 25 § förordningen (1996:291) om mål och ärenden i domstol följer, för allmän domstol, att ett beslut som inte sätts upp särskilt eller tas in i ett protokoll får skrivas på en handling i akten eller föras in i mål- eller ärenderegistret. Meddelas beslutet i ett tvistemål eller brottmål i samband med dom eller slutligt beslut, skall det tas upp i domen eller, om det slutliga beslutet utfärdas särskilt, i detta (17 kap. 13 § tredje stycket och 30 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Av 31 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna följer att beslut får sättas upp särskilt eller tas in i protokollet eller tecknas på en handling i akten. Om ett beslut av en domstol innebär att förhandsavgörande begärs, är det naturligt att beslutet sätts upp särskilt. Beslutet kan fattas när som helst under målets eller ärendets handläggning. Det kan exempelvis fattas i samband med ett beslut i frågan om prövningstillstånd skall meddelas. Inget hindrar dock rätten från att fatta ett beslut i frågan innan den beslutar om prövningstillstånd skall meddelas eller inte. I sistnämnda fall behöver inte de två besluten tas in i samma handling.

Av *andra stycket* framgår att besluts- och motiveringsskyldigheten enligt första stycket är tillämplig även för sådana myndigheter som omfattas av skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen. Detta är fallet om myndigheten omfattas av EG-domstolens domstolsbegrepp, se avsnitt 4.2.2, och dess slutliga avgörande inte får överklagas.

I *tredje stycket* undantas 58 och 59 kap. rättegångsbalken, 37 b § och 37 c § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden från bestämmelsens tillämpningsområde. Besluts- och motiveringsskyldigheten gäller således inte vid ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller vid klagan över domvilla.

Vissa situationer där domstolar och myndigheter tar ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande kommer att falla utanför regleringen. Detta är fallet när det finns en skyldighet för den högsta domstolsinstansen att inhämta förhandsavgörande, se avsnitt 4.3, men ingen part har yrkat att ett förhandsavgörande skall inhämtas eller på annat sätt aktualiserat frågan om sådant inhämtande. Inhämtande av

förhandsavgörande som grundar sig på den s.k. Foto-Frost-principen, se avsnitt 4.2.2, kommer inte heller att omfattas av regleringen. Regleringen kommer inte heller att omfatta de fall när en underinstans utnyttjar möjligheten att inhämta förhandsavgörande, trots att den inte omfattas av någon skyldighet att göra detta. Inget hindrar dock domstolar och myndigheter från att redovisa ett ställningstagande om att inte inhämta förhandsavgörande i andra fall än de som omfattas av bestämmelsen.

2 §

En domstol får inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkningen av en bestämmelse i en internationell överenskommelse, som Sverige har tillträtt och som har ingåtts inom ramen för samarbete i Europeiska unionen, i den omfattning som Sverige har åtagit sig detta i förhållande till de övriga staterna. Om åtagandet innebär en skyldighet för domstolar att inhämta förhandsavgörande, gäller detta.

Om en annan lag innehåller någon bestämmelse om domstols rätt eller skyldighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, gäller den bestämmelsen.

Regeringen ger i Svensk författningssamling till kända åtaganden enligt första stycket och bestämmelser enligt andra stycket.

Paragrafen överensstämmer i sak med den genom denna lag upphävda lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall (jfr prop. 1996/97:164 s. 77 ff. och 84 f.). Paragrafen har ändrats redaktionellt.

Första stycket reglerar möjligheten och skyldigheten att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen enligt internationella överenskommelser som ingåtts inom ramen för samarbete i EU och som Sverige har tillträtt. Överenskommelser som ger en sådan möjlighet är konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) och konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (bedrägerikonventionen) jämte tillhörande protokoll (korrupsions- och domstolsprotokollet), se avsnitt 4.2.1 och 5.4. Däremot reglerar bestämmelsen inte möjligheten att inhämta förhandsavgörande rörande tolkningen av rambeslut och andra frågor som omfattas av artikel 34 i EU-fördraget, se avsnitt 4.2.1, 4.4 och 5.4.

Av *andra stycket* följer att särskilda bestämmelser i andra lagar om domstols rätt eller skyldighet att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen har företräde framför denna paragraf. Sådana bestämmelser finns i lagen (1988:358) om Brysselkonventionen och lagen (1988:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

Enligt *tredje stycket* skall regeringen tillkännage åtaganden enligt första stycket och bestämmelser enligt andra stycket.

Författningsförslagen i departementspromemorian Förhandsavgörande från EG-domstolen (Ds 2005:25)

Förslag till lag om förhandsavgörande från EG-domstolen

Härigenom föreskrivs följande.

Beslut i fråga om skyldighet att begära förhandsavgörande

1 § Om en domstols dom eller slutliga beslut i ett mål eller ärende inte får överklagas, gäller följande. Har någon av parterna anfört att en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet, skall domstolen besluta i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen.

Ett beslut enligt första stycket skall ange de skäl som det grundas på.

Första och andra styckena gäller inte vid tillämpningen av 58 eller 59 kap. rättegångsbalken eller 37 b eller 37 c § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Förhandsavgörande enligt vissa internationella överenskommelser

2 § En domstol får begära förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkningen av en bestämmelse i en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt och som har ingåtts inom ramen för Europeiska unionen i den omfattning som Sverige har åtagit sig detta i förhållande till de övriga staterna. Om åtagandet innebär en skyldighet för domstolar att begära förhandsavgörande, gäller detta.

Om en annan lag innehåller någon bestämmelse om domstols rätt eller skyldighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen, gäller den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006, då lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall skall upphöra att gälla.

Remissinstanser som yttrat sig över departementspromemorian Förhandsavgörande från EG-domstolen (Ds 2005:25)

Efter remiss har yttranden lämnats av Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolens ledamöter, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Malmö tingsrätt, Regeringsrättens ledamöter, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Brottsoffermyndigheten, Marknadsdomstolen, Konsumentverket, Skatteverket, Överklagandenämnden för Högskolan, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Arbetsdomstolen, Konkurrensverket, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige och Sveriges Domareförbund.

Sveriges Försäkringsförbund och Folkrörelsen Nej till EU har inbjudits att yttra sig men avstått.

EG-domstolens upplysningar

Begäran om förhandsavgörande från nationella domstolar (2005/C 143/01)

1. Systemet med begäran om förhandsavgörande är en mekanism av grundläggande betydelse i EU-rätten. Det har till syfte att ge de nationella domstolarna möjlighet att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av EU-rätten i samtliga medlemsstater.

2. Europeiska gemenskapernas domstol är behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av EU-rätten och giltigheten av sekundärrättsakter. Domstolen har denna allmänna behörighet enligt artikel 234 i EG-fördraget och, i vissa bestämda fall, enligt andra bestämmelser.

3. Förfarandet för förhandsavgörande bygger på samarbetet mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna. För att säkerställa att detta samarbete fungerar effektivt synes det lämpligt att lämna nedanstående upplysningar till de nationella domstolarna.

4. Dessa praktiska anvisningar är på intet sätt bindande utan har till syfte att ge de nationella domstolarna vägledning i fråga om när det är lämpligt att begära förhandsavgörande och i förekommande fall att hjälpa dem att formulera och framställa frågor till EG-domstolen.

EG-domstolens roll i förfarandet för förhandsavgörande

5. EG-domstolens roll i förfarandet för förhandsavgörande är att tillhandahålla en tolkning av gemenskapsrätten eller att pröva dess giltighet. Att tillämpa gemenskapsrätten på de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen är en uppgift för den sistnämnda domstolen. Det ankommer inte på EG-domstolen att pröva frågor som rör de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen eller att avgöra meningsskiljaktigheter om tolkningen eller tillämpningen av nationella rättsregler.

6. EG-domstolen uttalar sig om tolkningen eller giltigheten av gemenskapsrätten, och den försöker härvid att ge ett användbart svar för lösningen av tvisten vid den nationella domstolen. Det är emellertid den nationella domstolen som skall, i förekommande fall genom att underlåta att tillämpa den aktuella nationella rättsregeln, dra konsekvenserna av EG-domstolens svar.

Beslutet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen

Domstolen som begär förhandsavgörande

7. Enligt artiklarna 234 i EG-fördraget och artikel 150 i Euratomfördraget får i princip samtliga domstolar i medlemsstaterna, under förutsättning att de skall fälla avgörande inom ramen för ett förfarande som är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär, begära förhandsavgörande från EG-domstolen. EG-domstolen tolkar begreppet domstol som ett självständigt gemenskapsrättsligt begrepp.

8. På det särskilda området för rättsakter som antagits av institutionerna med stöd av bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen i EG-fördraget om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer – bl.a. i fråga om domstols behörighet och erkännande och verkställighet av rättsliga avgöranden – får endast domstolar som dömer i sista instans begära förhandsavgörande, vilket följer av artikel 68 i EG-fördraget.

9. Likaså gäller enligt artikel 35 i fördraget om Europeiska unionen att de rättsakter som antagits av institutionerna på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete endast kan bli föremål för en begäran om förhandsavgörande från domstolar i de medlemsstater som har godtagit EG-domstolens behörighet, varvid varje stat bestämmer huruvida möjligheten att hänskjuta frågor till domstolen skall vara öppen för samtliga domstolar i denna stat eller endast för dem som dömer i sista instans.

10. Det är inte nödvändigt att det är parterna i målet som väcker frågan. Den nationella domstolen kan på eget initiativ ställa en fråga till EG-domstolen.

Tolkningsfrågor

11. Varje domstol har rätt att ställa en fråga till EG-domstolen angående tolkningen av en gemenskapsrättslig regel, när den anser detta nödvändigt för att avgöra en tvist som är anhängig vid den.

12. En domstol vars avgöranden inte kan överklagas enligt den nationella rättsordningen är emellertid i princip skyldig att hänskjuta en sådan fråga till EG-domstolen, utom när frågan redan har avgjorts i rättspraxis (och det eventuellt nya sammanhanget inte ger upphov till konkret tvivel beträffande möjligheten att tillämpa denna rättspraxis) eller när det framstår som uppenbart hur den gemenskapsrättsliga regeln skall tolkas.

13. En domstol vars avgöranden kan överklagas får således, särskilt om den anser sig ha funnit tillräckliga upplysningar i domstolens rättspraxis, själv besluta om den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten och hur den skall tillämpas på de faktiska omständigheterna i målet. Förutsatt att den framställs i ett lämpligt skede av förfarandet kan en begäran om förhandsavgörande emellertid visa sig vara särskilt användbar när det rör sig om en ny tolkningsfråga som har ett allmänt intresse för gemenskapsrättens enhetliga tolkning inom unionen eller när befintlig rättspraxis inte förefaller vara tillämplig på ett nytt faktiskt sammanhang.

14. Den nationella domstolen skall ange på vilket sätt den begärda tolkningen är nödvändig för att den skall kunna döma i saken.

Giltighetsfrågor

15. De nationella domstolarna kan underkänna de grunder för ogiltighet som åberopas inför dem, men det är endast EG-domstolen som har rätt att ogiltigförklara en gemenskapsrättsakt.

16. En nationell domstol måste således hänskjuta en fråga till EG-domstolen när den är osäker på huruvida en gemenskapsrättsakt är giltig, varvid den skall ange de skäl som talar för att gemenskapsrättsakten är ogiltig.

17. En nationell domstol kan, när den hyser allvarliga tvivel om giltigheten av en gemenskapsrättsakt som ligger till grund för en intern rättsakt, i undantagsfall interimistiskt besluta om uppskov med tillämpningen av den interna rättsakten eller vidta andra interimistiska åtgärder med avseende på denna. Den nationella domstolen är i sådana fall skyldig att föra giltighetsfrågan vidare till EG-domstolen och därvid ange skälen till att den anser att gemenskapsrättsakten inte är giltig.

Tidpunkten för begäran om förhandsavgörande

18. Den nationella domstolen kan hänskjuta en fråga till EG-domstolen så snart den konstaterar att ett avgörande i en eller flera tolknings- eller giltighetsfrågor är nödvändigt för att den skall kunna döma i saken. Det är den nationella domstolen som bäst kan avgöra i vilket skede av förfarandet som en sådan fråga bör ställas.

19. Det är emellertid önskvärt att beslutet att begära förhandsavgörande (nedan kallat beslutet om hänskjutande) fattas i ett skede av förfarandet då den nationella domstolen kan redogöra för de faktiska omständigheter och rättsregler som utgör bakgrunden till problemet, så att EG-domstolen får tillgång till samtliga uppgifter som är nödvändiga för att den, i förekommande fall, skall kunna kontrollera att gemenskapsrätten är tillämplig i målet vid den nationella domstolen. Det kan även vara lämpligt att frågan ställs efter det att parterna beretts tillfälle att yttra sig i saken.

Formen för begäran om förhandsavgörande

20. Den nationella domstolens beslut att hänskjuta en fråga till EG-domstolen kan ges vilken form som helst som är tillåten enligt nationell rätt för beslut under rättegången. Det är emellertid viktigt att tänka på att det är detta beslut som ligger till grund för förfarandet vid EG-domstolen och att domstolen måste ha tillgång till uppgifter som gör det möjligt för den att lämna ett användbart svar till den nationella domstolen. Det är dessutom endast begäran om förhandsavgörande som delges berörda som har rätt att inkomma med yttrande till EG-domstolen – bland annat medlemsstaterna och institutionerna – och som översätts.

21. Kravet på översättning påkallar att begäran skrivs i enkla, klara och precisa ordalag, utan överflödiga uppgifter.

22. Det behövs ofta inte mer än ett tiotal sidor för att redogöra för bakgrunden till begäran om förhandsavgörande på ett riktigt sätt. Samtidigt som beslutet om hänskjutande bör vara kortfattat måste det likväl vara tillräckligt utförligt och innehålla samtliga relevanta upplysningar så att EG-domstolen och de som har rätt att inkomma med yttrande till domstolen kan få en god förståelse av bakgrunden och de tillämpliga bestämmelserna i målet vid den nationella domstolen. I synnerhet skall den nationella domstolen i beslutet om hänskjutande

– lämna en kort redogörelse för föremålet för tvisten och de relevanta fastställda faktiska omständigheterna eller åtminstone förklara de faktiska antaganden som ligger till grund för frågan eller frågorna,

– återge de nationella bestämmelser som kan vara tillämpliga och i förekommande fall relevant nationell rättspraxis, alltid med exakta hänvisningar (till exempel sidnummer i en officiell tidning eller i en viss rättsfallssamling, eventuellt även med hänvisningar till Internet),

– så exakt som möjligt ange vilka gemenskapsrättsliga bestämmelser som är relevanta i det aktuella fallet,

– klart och tydligt ange varför domstolen är osäker på tolkningen eller giltigheten av vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser samt vilket samband som den anser finns mellan dessa bestämmelser och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det aktuella målet, och

– i förekommande fall, sammanfatta de väsentliga delarna av de relevanta argument som åberopats av parterna i målet.

För att göra det lättare att läsa beslutet om hänskjutande och att hänvisa till det, är det lämpligt att de olika punkterna eller styckena i beslutet är numrerade.

23. Slutligen får den nationella domstolen kortfattat redogöra för sin ståndpunkt när det gäller svaret på frågan eller frågorna, under förutsättning att den anser sig kunna göra detta.

24. Själva frågan eller frågorna bör finnas i en avskild och tydligt angiven del av beslutet om hänskjutande, vanligtvis i början eller slutet av detsamma. Frågorna måste kunna förstås utan hänvisning till skälen för begäran om förhandsavgörande. Skälen skall emellertid ge den bakgrund som behövs för att göra en riktig bedömning.

Verkningarna av begäran om förhandsavgörande för det nationella förfarandet

25. När en fråga hänskjuts till EG-domstolen måste målet vid den nationella domstolen förklaras vilande till dess att EG-domstolen har avgjort frågan.

26. Den nationella domstolen är emellertid behörig att besluta om interimistiska åtgärder, särskilt i samband med en begäran om förhandsavgörande rörande rättsaktens giltighet (punkt 17 ovan).

Rättegångskostnader och rättshjälp

27. Förfarandet för förhandsavgörande vid EG-domstolen är kostnadsfritt och domstolen beslutar inte om rättegångskostnaderna i målet vid den nationella domstolen. Det ankommer på den nationella domstolen att besluta om detta.

28. Den hänskjutande domstolen kan, om detta är tillåtet enligt de nationella reglerna, bevilja rättshjälp till en part som saknar tillräckliga medel för att täcka sina kostnader, bland annat ombudskostnader, vid EG-domstolen. EG-domstolen kan även själv bevilja sådan rättshjälp.

29. Beslutet om hänskjutande och relevanta handlingar (i förekommande fall särskilt akten i målet, eventuellt i form av en kopia) skall sändas direkt till EG-domstolen i rekommenderat brev (adress: ”Greffé de la Cour de justice des Communautés Européennes, L-2925 Luxembourg”, telefon: +352-4303-1).

30. Fram till dess att förhandsavgörande meddelas står EG-domstolens kansli i kontakt med den nationella domstolen och översänder kopior av rättegångshandlingar till den.

31. EG-domstolen översänder sitt avgörande till den hänskjutande domstolen. EG-domstolen är tacksam om den nationella domstolen underrättar den om hur detta avgörande tillämpats i det nationella målet och, i förekommande fall, översänder sitt slutliga avgörande.