

Ds 2005:25

Förhandsavgörande från EG-domstolen



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22390-2
ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	5
1 Promemorians författningsförslag.....	7
2 Ärendet.....	9
2.1 Lyckeskogsmålet.....	9
2.2 Överträdelseärendet.....	10
2.3 Översyn	11
3 Systemet med förhandsavgörande.....	13
3.1 Inledning.....	13
3.2 Möjlighet att begära förhandsavgörande	13
3.2.1 När finns det en möjlighet att begära förhandsavgörande?.....	13
3.2.2 Vilka domstolar har rätt att begära förhandsavgörande?.....	16
3.2.3 EG-domstolens upplysningar	18
3.3 Skyldigheten att begära förhandsavgörande.....	18
3.3.1 Vilka domstolar i instansordningen omfattas av skyldigheten?	18

3.3.2	I vilka fall kan man låta bli att begära förhandsavgörande?	20
3.4	EG-domstolens statistik	22
3.5	Svenska bestämmelser	22
4	Förfarandet i svenska domstolar	23
4.1	Domstolsorganisationen	23
4.2	Domstolar vars avgöranden inte får överklagas	23
4.3	Krav på prövningstillstånd i andra domstolar	24
5	Överväganden	27
5.1	Prövningstillstånd och förhandsavgörande	27
5.2	Behovet av kompletterande regler i svensk rätt	29
5.3	Beslut om förhandsavgörande	31
5.3.1	Vilka domstolar bör omfattas?	44
5.3.2	Författningstekniska frågor	48
5.4	Behörighet att fatta beslut	54
6	Ekonomiska och andra konsekvenser	57
7	Ikraftträdande	59
8	Författningskommentar	61
Bilaga	Upplysningar angående begäran om förhandsavgörande från de nationella domstolarna	67

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian behandlas frågan om hur skyldigheten att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol (EG-domstolen) bör hanteras i svensk processrätt. Det sker mot bakgrund av att Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) har inlett ett överträdelseärende och ifrågasatt om Sverige uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget.

I promemorian görs bedömningen att nationella bestämmelser om att de högsta domstolsinstanserna är skyldiga att begära förhandsavgörande inte behövs. Svenska domstolar är redan bundna av de fördrags- och konventionsbestämmelser som medför en sådan skyldighet. Denna skyldighet, såsom den har definierats i EG-domstolens praxis, skall tillämpas oavsett hur nationella processregler är utformade.

Däremot finns det ett behov av att reglera vissa frågor om de högsta domstolsinstansernas handläggning av frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen. Utgångspunkten för förslagen är framförallt att parterna har ett intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande till frågan om inhämtande av förhandsavgörande, om parterna har anfört att målet eller ärendet gäller en gemenskapsrättslig frågeställning. I sådana fall bör rättens bedömning i frågan om den är skyldig att begära förhandsavgörande komma till uttryck, oavsett hur bedömningen utfaller. Det föreslås därför att rätten i vissa fall skall fatta ett uttryckligt beslut i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Ett sådant beslut skall ange de skäl som det grundas på.

1 Promemorians författningsförslag

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.

2 Ärendet

2.1 Lyckeskogsmålet

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-fördraget¹. Hovrätten frågade EG-domstolen bl.a. om hovrätten ”som 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 begära förhandsavgörande. EG-domstolen konstaterade att en nationell överrätt inte skall anses vara en domstol som omfattas av skyldigheten att begära förhandsavgörande, om dess avgöranden kan överklagas. Den omständigheten att det krävs prövningstillstånd för att den högsta domstolsinstansen skall ta upp sådana överklaganden till prövning medför inte, enligt EG-domstolen, att parterna inte har 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.

¹ Dom den 4 juni 2002 i målet C-99/00, Lyckeskog mot Kammaråklagaren (REG 2002, s. I-4839).

2.2 Överträdelseärendet

Med utgångspunkt från domen i Lyckeskogsmålet har kommissionen inlett ett överträdelseärende mot Sverige. Kommissionen har avgett ett motiverat yttrande, i vilket kommissionen gör gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget². 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 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 och hänvisade i detta sammanhang till vissa avgöranden av Högsta domstolen (se närmare avsnitt 5). Regeringen konstaterade dock att detta emellertid inte innebär att det inte finns utrymme för förbättringar av den svenska lagstiftningen. Regeringen informerade även kommissionen om att en pågående översyn syftar till att skapa en tydligare reglering av hur skyldigheten att begära förhandsavgörande bör hanteras.

² Ett motiverat yttrande utgör ett föreläggande till en medlemsstat att vidta rättelse. Om medlemsstaten inte rättar sig kan kommissionen besluta att föra ärendet vidare till EG-domstolen, se artikel 226 i EG-fördraget.

2.3 Översyn

Vid Sveriges anslutning till EU gjordes bedömningen att behovet av särskilda bestämmelser om begäran om förhandsavgörande – utöver dem som redan finns, i främst rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen – kunde tas upp till förnyade överväganden³. Med hänsyn till detta och mot bakgrund av den kritik som kommissionen har framfört mot Sverige finns det anledning att överväga om nuvarande ordning är lämplig.

³ Prop. 1994/95:19 s. 528.

3 Systemet med förhandsavgörande

3.1 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 att således skapa en enhetlig tolkning och tillämpning av de olika reglerna. EG-domstolen har också utnyttjat möjligheten att meddela förhandsavgörande för att föra rättsutvecklingen inom EU framåt. 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.

3.2 Möjlighet att begära förhandsavgörande

3.2.1 När finns det en möjlighet att begära förhandsavgörande?

Den grundläggande regleringen om rätten och skyldigheten att begära 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 frågan om inhämtande av förhandsavgörande skall aktualiseras krävs således att en fråga, som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, uppkommer vid en nationell domstol. Dessutom skall den nationella 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 förhandsavgörande skall inhämtas 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 domstol⁴.

EG-domstolen har utvecklat en praxis beträffande vilka begränsningar det kan finnas i rätten att begära förhandsavgörande. Domstolen har exempelvis vägrat att yttra sig i fall där frågorna inte rört sig om tolkning av gemenskapsrätten utan om nationell rätt⁵, där frågorna inte haft något egentligt samband

⁴ Mål 283/81, CILFIT mot Ministerio della Sanità (REG 1982 s. 3415).

⁵ 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/Onderneming Amsterdam 2 (REG 1997, s. I-4161), som i vissa fall innebär en möjlighet att begära förhandsavgörande rörande tolkningen av nationell rätt.

med förhållandena i tvisten⁶, där tvisten varit konstruerad⁷ samt i fall där frågorna varit hypotetiska⁸.

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 ECB, 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 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 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-förordningarna.

Systemet med förhandsavgörande används till viss del även utanför det gemenskapsrättsliga samarbetet. Det finns således en begränsad rätt, enligt artikel 35 i EU-fördraget, att begära förhandsavgörande rörande åtgärder inom den tredje pelaren om polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Enligt den 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. Däremot har EG-domstolen ingen behörighet inom den andra pelaren, som omfattar utrikes- och säkerhetspolitik.

Det bör noteras att fördraget av den 29 oktober 2004 om upprättande av en konstitution för Europa innebär en utökning

⁶ Målen C-286/88, Falcicola mot Comune di Pavia (REG 1990, s. I-191) och C-143/94, Furlanis mot ANAS (REG 1995, s. I-3633).

⁷ Målen 104/79, Foglia mot Novello I (REG 1980, s. 745) och 244/80, Foglia mot Novello II (REG 1981, s. 3045).

⁸ Mål C-83/91, Meilicke mot ADV/ORGA (REG 1992, s. I-4871).

av möjligheten att meddela förhandsavgörande. 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.

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 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 protokollet till bedrägerikonventionen (korruptionsprotokollet)¹².

3.2.2 Vilka domstolar har rätt att begära förhandsavgörande?

När det gäller frågan om vilka domstolar som har rätt att begära förhandsavgörande har EG-domstolen i olika avgöranden 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,

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 korruptionsprotokollet finns intagna i prop. 1998/99:32.

- 3) dess jurisdiktion är av tvingande art,
- 4) förfarandet vid organet är kontradiktoriskt,
- 5) det tillämpar rättsregler samt
- 6) det har en oberoende ställning¹³.

EG-domstolen har angett att kravet på att förfarandet är kontradiktoriskt inte är absolut men att de nationella domstolarna endast har befogenhet att begära 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 dom¹⁴. Det krävs således att domstolens avgörande är av rättskipningskaraktär¹⁵.

Domstolsbegreppet har således, enligt dessa kriterier, givits en vidare innebörd än vad som i Sverige avses med begreppet domstol. Det kan noteras att Överklagandenämnden för Högskolan, men inte Skatterättsnämnden, anses ha rätt att begära förhandsavgörande¹⁶. Det kan vidare noteras att Utlänningsnämnden nyligen begärt förhandsavgörande, men att EG-domstolen ännu inte har tagit ställning till om frågan skall tas upp till sakprövning¹⁷.

Förhandsavgörande med stöd av artikel 68 i EG-fördraget kan bara begäras 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 begäras av alla domstolar i den svenska instansordningen. Motsvarande ordning gäller enligt det nya konstitutionella fördraget. När det gäller Brysselkonventionen får förhandsavgörande begäras av domstolar som utgör andra eller högsta instans, liksom av de domstolar som prövar ett överklagande av ett exekvaturbeslut¹⁸. Delvis samma begräns-

¹³ Se bl.a. målen C-110-147/98, Gabalfrisa SL m fl mot AEAT (REG 2000, s. I-1577).

¹⁴ Mål C-111/94, Job Centre Coop, ARL (REG 1995, s. I-03361).

¹⁵ Mål C-138/80, Jules Borcker (REG 1980, s. 01975).

¹⁶ 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).

¹⁷ Mål C-1/05.

¹⁸ 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.

ningar finns när det gäller rätten att begära förhandsavgörande rörande tolkningen av Romkonventionen¹⁹.

I vissa fall kan det finnas en skyldighet för samtliga domstolar, oavsett vilken domstolsinstans det rör sig om, att begära förhandsavgörande. En sådan skyldighet följer av Foto-Frost-principen, vilken bygger på att det enbart är EG-domstolen som kan ogiltigförklara en gemenskapsrättsakt²⁰. Om en nationell domstol önskar ifrågasätta giltigheten av en gemenskapsrättsakt är den i princip skyldig att först fråga EG-domstolen. Nationella domstolar har dock tillåtits att, under vissa angivna förutsättningar, interimistiskt ogiltigförklara nationella genomförandeåtgärder i avvaktan på att förhandsavgörande meddelas²¹.

3.2.3 EG-domstolens upplysningar

EG-domstolen har lämnat vissa upplysningar rörande begäran om förhandsavgörande. Upplysningarna finns i en bilaga till denna promemoria. 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.

3.3 Skyldigheten att begära förhandsavgörande

3.3.1 Vilka domstolar i instansordningen omfattas av skyldigheten?

Av artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget följer att en domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, i vissa fall är skyldig att begära

¹⁹ Enligt artikel 2 i det första protokollet om Europeiska gemenskapernas domstols tolkning av konventionen om tillämpliga avtalsförpliktelser får förhandsavgörande begäras av Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen samt domstolar som dömer som överinstans.

²⁰ Mål 314/85, Firma Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck (REG 1987, s. 4199).

²¹ Målen C-143/88 och 92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen mot HZA Itzehoe & och Zuckerfabrik Soest mot HZA Paderborn (REG 1991, s. I-415).

förhandsavgörande. En skyldighet för domstolar, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, att begära förhandsavgörande följer också av artikel 68.1. Däremot finns det ingen skyldighet att begära förhandsavgörande enligt artikel 35 EU-fördraget²². Enligt det nya konstitutionella fördraget gäller skyldigheten att begära förhandsavgörande inom hela fördragets tillämpningsområde, givetvis bortsett från de områden där det inte finns någon rätt att begära förhandsavgörande. Brysselkonventionens protokoll pekar ut Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen som domstolar som är skyldiga att begära förhandsavgörande under samma förutsättningar som gäller enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget²³. Någon sådan skyldighet finns inte enligt övriga mellanstatliga överenskommelser.

Avgörande för frågan om en domstol omfattas av skyldigheten enligt EG-fördraget att begära förhandsavgörande är att det inte ”finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning” mot dess avgöranden. Det finns olika uppfattningar om huruvida skyldigheten 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 teorin²⁴.

När frågan uppkom i Lyckeskogsmålet om Hovrätten för Västra Sverige var skyldig att begära förhandsavgörande framförde den svenska regeringen att det finns en rätt att överklaga hovrättens avgörande och att Högsta domstolen alltså skulle anses utgöra sista instans. Kommissionen var av samma uppfattning men tillade att en sådan slutsats måste bygga på att Högsta domstolen beaktar skyldigheten att begära förhandsavgörande när den beslutar i prövningstillståndsfrågan och, om förhandsavgörande inte begärs, skall vara skyldig att hänvisa till

²² Jfr prop. 1997/98:58 s. 33ff.

²³ 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.

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).

kriterierna i CILFIT-målet, se följande avsnitt, eller återförvisa målet till hovrätten.

EG-domstolen besvarade den aktuella frågan genom att understryka att syftet med bestämmelsen 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 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 vidare 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. Slutsatsen innebär att Högsta domstolen är skyldig att begära förhandsavgörande men att hovrätterna inte omfattas av denna skyldighet när det är möjligt att överklaga domen eller beslutet till Högsta domstolen.

3.3.2 I vilka fall kan man låta bli att begära förhandsavgörande?

EG-domstolen har understrukit att skyldigheten att begära förhandsavgörande syftar till att säkerställa att gemenskapsrätten tillämpas korrekt och tolkas enhetligt i alla medlemsstater²⁵. EG-domstolen har dock lämnat utrymme för nationella domstolar att i vissa fall avstå från att begära förhandsavgörande trots att de

²⁵ 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).

omfattas av en skyldighet att göra detta. I det s.k. CILFIT-målet angavs tre undantag från skyldigheten att fråga EG-domstolen²⁶.

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 anknyter till regleringen i bl.a. artikel 234 andra stycket i EG-fördraget om att skyldigheten att begära förhandsavgörande enbart föreligger när ett beslut i den gemenskapsrättsliga frågan är nödvändigt för att döma i saken. 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.

I Lyckeskogsmålet frågade Hovrätten för Västra Sverige även om skyldigheten att begära förhandsavgörande skulle gälla om det framstod som klart hur den gemenskapsrättsliga regel som var aktuell i målet skulle tolkas. Om EG-domstolen hade besvarat den frågan med ja, hade det inneburit en uppmjukning av kriteriet för *acte clair*. Hovrättens fråga togs dock inte upp av EG-domstolen.

Det kan i detta sammanhang noteras att skyldigheten att begära förhandsavgörande inte inträder vid interimistiska beslut, under förutsättning att parterna senare har möjlighet att på nytt få en materiell prövning av den aktuella frågan och att förhandsavgörande då kan begäras²⁷.

Avslutningsvis bör det noteras att skyldigheten att begära förhandsavgörande inte sträcker sig längre än rätten att göra detsamma. Ovanstående beskrivning av EG-domstolens praxis om begränsningar i rätten att begära förhandsavgörande är

²⁶ Mål 283/81, CILFIT mot Ministero della Sanità (REG 1982 s. 3415).

²⁷ Målen 35-36/82, Morson m fl mot Nederländerna (REG 1982, s. 3723) och 107/76, Hoffmann-La Roche mot Centrafarm (REG 1977, s. 957) samt NJA 1995 s. 635.

sålendes tillämplig även på domstolar som omfattas av en skyldighet att begära förhandsavgörande.

3.4 EG-domstolens statistik

Av EG-domstolens statistik framgår det att under åren 1995-2004 har svenska domstolar begärt förhandsavgörande i 50 fall. Av dessa svarar Högsta domstolen för fem, Regeringsrätten för 15 och Marknadsdomstolen för tre begäran om förhandsavgörande. Som en jämförelse kan exempelvis nämnas att under samma tidsperiod har förhandsavgörande begärts av danska domstolar i 52 fall, av finska domstolar i 38 fall, av irländska domstolar i 15 fall samt av österrikiska domstolar i 261 fall²⁸.

3.5 Svenska bestämmelser

Av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen följer att bland annat EU-fördraget och EG-fördraget gäller här i landet med den verkan som följer av dessa fördrag.

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 tillkännagivande²⁹. Den infördes i samband med tillträdet till Europakonventionen³⁰. 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, artiklarna 1–4 i det första protokollet om EG-domstolens tolkning av Romkonventionen också som lag här i landet.

²⁸ <http://curia.eu.int/sv/instit/presentationfr/rapport/stat/st04cr.pdf>

²⁹ Tillkännagivande 1998:1352.

³⁰ Prop. 1996/97:164, se även prop. 1997/98:11 och prop. 1998/99:32.

4 Förfarandet i svenska domstolar

4.1 Domstolsorganisationen

I Sverige finns i huvudsak två parallella domstolsorganisationer, de allmänna domstolarna, dvs. tingsrätter, hovrätter och Högsta domstolen, för främst tvistemål och brottmål, och de allmänna förvaltningsdomstolarna, dvs. länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten, för främst mål inom förvaltningsrätten. Miljö- och fastighetsdomstolar utgör särskilda domstolar inom det allmänna domstollslaget. Vidare finns Arbetsdomstolen, som handlägger arbetsrättsliga tvister, och Marknadsdomstolen, som prövar marknads- och konkurrensrättsliga mål.

4.2 Domstolar vars avgöranden inte får överklagas

Tingsrätternas slutliga avgöranden kan överklagas till hovrätterna. Hovrätternas slutliga avgöranden kan normalt överklagas till Högsta domstolen. I vissa fall har dock hovrätten möjlighet att själv avgöra om dess avgörande skall få överklagas. Exempel på sådana regleringar gäller domar och slutliga beslut om underhåll³¹, ärenden om felparkeringsavgift³² samt frågor om bötesverkställighet³³ och överklagade frågor om ersättning till offentlig försvarare³⁴ och till rättshjälpsbiträde³⁵.

³¹ 18 kap. 4 § äktenskapsbalken och 20 kap. 12 § föräldrabalken.

³² 10 a § tredje stycket lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

³³ 23 § bötesverkställighetslagen (1979:189).

³⁴ 54 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken.

³⁵ 43 § andra stycket rättshjälpslagen (1996:1619).

Kammarrätterna prövar överklaganden av länsrätternas avgöranden. Kammarrätternas slutliga avgöranden kan normalt överklagas till Regeringsrätten. Exempel på avgöranden av kammarrätt som inte får överklagas, om kammarrätten inte medger detta, är beslut angående överklagade frågor om ersättning till offentligt biträde³⁶.

Vidare är Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen högsta domstolsinstanser³⁷. Detsamma gäller för Miljööverdomstolens avgöranden i vissa mål³⁸ och för Svea hovrätts beslut i vissa hyresmål³⁹. Ett ytterligare exempel på avgöranden som inte får överklagas är beslut av Överklagandenämnden för Högsolan⁴⁰.

Högsta domstolens och Regeringsrättens roll som prejudikatbildande instanser säkerställs av att det finns ett generellt krav på prövningstillstånd. Kraven för att prövningstillstånd skall meddelas är i huvudsak identiska för Högsta domstolen och Regeringsrätten.

Prövningstillstånd får, enligt 54 kap. 10 § första stycket rättegångsbalken och 36 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av den högsta domstolsinstansen eller det finns synnerliga skäl till en sådan prövning. Kraven på prövningstillstånd enligt 54 kap. rättegångsbalken gäller, enligt 40 § tredje stycket lagen (1996:242) om domstolsärenden, även för domstolsärenden.

4.3 Krav på prövningstillstånd i andra domstolar

Det krävs i vissa fall prövningstillstånd i hovrätt och kammarrätt. Även i dessa fall kan dock hovrättens och kammarrättens avgöranden överklagas till Högsta domstolen och Regeringsrätten på samma villkor som när det inte finns krav på pröv-

³⁶ 7 § andra stycket lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

³⁷ 2 kap. 4 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och 2 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

³⁸ 23 kap. 8 § miljöbalken.

³⁹ 10 § lagen (1994:831) om rättegången i vissa hyresmål i Svea hovrätt.

⁴⁰ 5 kap. 1 § andra stycket högskolelagen (1992:1434).

ningstillstånd i mellaninstansen. Krav på prövningstillstånd finns även i Miljööverdomstolen.

För hovrätternas del gäller kravet på prövningstillstånd, som huvudregel, för dispositiva tvistemål som i tingsrätten handlagts av en lagfaren domare enligt 1 kap. 3 d § rättegångsbalken och i annat mål där det värde som sägs i 1 kap. 3 d § tredje stycket uppenbart inte överstiger prisbasbeloppet. I brottmål krävs, som huvudregel, prövningstillstånd om den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader. Prövningstillstånd krävs regelmässigt i beslut av tingsrätt i utökningsmål, i mål om avräkning av återbetalning av skatter och avgifter, i mål om betalningsföreläggande och handräckning, samt i skuldsanerings- och felparkeringsärenden. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen nyligen har beslutat propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131). I den föreslås att systemet med prövningstillstånd utvidgas till att omfatta flertalet tvistemål och domstolsärenden som överklagas från tingsrätt till hovrätt.

Det finns inget generellt krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Prövningstillstånd krävs dock när detta är särskilt föreskrivet. Ett krav på prövningstillstånd i kammarrätt gäller numera i de flesta förvaltningsrättsliga författningar.

Prövningstillståndsgrunderna i hovrätt och kammarrätt, i 49 kap. 14 § rättegångsbalken och 34 a § förvaltningsprocesslagen, anknyter till kraven på prövningstillstånd i Högsta domstolen och Regeringsrätten. En viktig skillnad är dock möjligheten till ändringsdispens i hovrätt och kammarrätt. Prövningstillstånd får meddelas om det förekommer anledning till ändring i det slut som tingsrätten eller länsrätten kommit till.

5 Överväganden

5.1 Prövningstillstånd och förhandsavgörande

Kommissionen har hävdats att Sverige inte uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 234 tredje stycket i EG-fördraget. Den har påstått att de högsta domstolsinstanserna inte begär förhandsavgörande i samband med att de avgör frågor om prövningstillstånd. Den har dock inte framfört några synpunkter på det svenska systemet med prövningstillstånd. Trots det finns det anledning att inledningsvis något kommentera förhållandet mellan behovet av förhandsavgörande och bestämmelserna om prövningstillstånd.

Av EG-domstolens uttalanden i det s.k. Lyckeskogsmålet framgår att den högsta domstolsinstansen skall bedöma om den skall begära förhandsavgörande antingen inför ett beslut att inte meddela prövningstillstånd eller innan den slutligt avgör ett mål sedan sådant tillstånd har meddelats.

Genom Lyckeskogsdomen har det klarlagts att skyldigheten för de högsta domstolsinstanserna att begära förhandsavgörande gäller oberoende av systemet med prövningstillstånd. Bedömningen av behovet av förhandsavgörande måste därför göras fristående från bedömningen av frågan om prövningstillstånd skall meddelas. Detta innebär i sin tur att det kan finnas en skyldighet att begära förhandsavgörande även om det i och för sig inte finns skäl att, på föreliggande material, meddela prövningstillstånd enligt nationella regler. Rätten kan således inte avstå från att begära förhandsavgörande med hänvisning till

att ett besked från EG-domstolen inte synes få någon betydelse för frågan om prövningstillstånd skall meddelas.

En annan aspekt är att de omständigheter som skall ligga till grund för de båda prövningarna kan skilja sig åt. Vid avgörandet av om prövningstillstånd skall meddelas behöver Högsta domstolen, enligt 54 kap. 13 § rättegångsbalken, endast ta hänsyn till sådana omständigheter som har åberopats av klaganden⁴¹. De aktuella bestämmelserna innebär dock inte någon inskränkning i Högsta domstolens rätt att bevilja prövningstillstånd på grunder som inte har åberopats av klaganden. Den har inte heller någon praktisk betydelse för bedömningen av om förhandsavgörande skall inhämtas. Prövningen av om det uppkommer en tolkningsfråga i målet eller ärendet skall, som nyss nämnts, göras fristående från bedömningen av om prövningstillstånd skall meddelas och kan således omfatta andra omständigheter än sådana som klaganden har åberopat till stöd för att prövningstillstånd skall meddelas.

Det kan noteras att Högsta domstolen i ett beslut särskilt tagit upp frågan om skyldigheten att begära förhandsavgörande i förhållande till bestämmelserna om prövningstillstånd (NJA 2004 s. 735). Högsta domstolen uttalade i samband härmed att den skall iaktta den skyldighet som följer av tredje stycket i artikel 234 även om det någon gång skulle förekomma att 54 kap. 10 § rättegångsbalken inte direkt ger stöd för att meddela prövningstillstånd i ett mål där en EG-rättslig tolkningsfråga nödvändigtvis måste besvaras för att saken skall kunna avgöras. I ett sådant fall kan, enligt Högsta domstolen, ett förhandsavgörande begäras innan frågan om prövningstillstånd avgörs.

I sammanhanget bör det dock noteras att ett inkommet förhandsavgörande påverkar bedömningen av om prövningstillstånd skall meddelas. Det följer av samarbetsprincipen i artikel 10 i EG-fördraget att de nationella domstolarna måste följa EG-domstolens förhandsavgöranden. En ytterligare aspekt är att en tillämpning av rättsskyddsprincipen, enligt vilken nationella domstolar skall säkerställa att individuella rättigheter som

⁴¹ Förvaltningsprocesslagen innehåller ingen motsvarande bestämmelse.

grundas på gemenskapsrätten tillvaratas⁴², medför att ett förhandsavgörande kan innebära att prövningstillstånd skall meddelas. I ovan angivet avgörande uttalade Högsta domstolen också, med hänvisning till punkt 17 i Lyckeskogsdomen, att det i de fall skyldighet föreligger att begära förhandsavgörande regelmässigt bör vara av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av den högsta domstolsinstansen.

5.2 Behovet av kompletterande regler i svensk rätt

Bedömning: Det behöver inte införas några bestämmelser om skyldigheten att begära förhandsavgörande.

Skälen för bedömningen: Som inledningsvis har framgått har kommissionen i ett motiverat yttrande gjort gällande att de högsta domstolsinstanserna inte begär förhandsavgörande – trots att sådan skyldighet föreligger – när de prövar frågan om prövningstillstånd skall meddelas. Vidare har kommissionen invänt mot att beslut om avslag på prövningstillstånd inte motiveras när fråga har uppkommit om tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättslig regel. Kommissionen har även hävdat att det inte finns några svenska bestämmelser som ålägger de högsta domstolsinstanserna en skyldighet att begära förhandsavgörande.

Som nämnts i avsnitt 2.2 har den svenska regeringen i sitt svar på det motiverade yttrandet bestritt kommissionens påstående om fördragsbrott.

När det gäller påståendet att det inte finns några svenska bestämmelser om skyldigheten att begära förhandsavgörande kan det konstateras att denna skyldighet följer direkt av gemenskapsrätten (se även den i avsnitt 3.5 nämnda anslutningslagen). Särskilda svenska bestämmelser om att de högsta domstolsinstanserna är skyldiga att inhämta förhandsavgörande

⁴² Se t.ex. målen 106/77, Amministrazione delle Finanze della Stato mot Simmenthal (REG 1978, s. 629) och C-271/91, Marshall mot Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (II) (REG 1993, s. I-4367).

skulle därför inte tillföra något. I vart fall framstår det som olämpligt att i nationell rätt införa en särskild bestämmelse om något som redan gäller i Sverige med den verkan som följer av EG-fördraget. Detsamma gäller i fråga om skyldigheten att inhämta förhandsavgörande om tolkningen av Brysselkonventionen, eftersom den konventionen gäller såsom svensk rätt genom den i avsnitt 3.5 nämnda lagen om denna konvention.

När det gäller kommissionens övriga påståenden har regeringen konstaterat att det inte finns fog för påståendet att de högsta domstolarnas praxis står i strid med EG-rätten. Den fördrags- och konventionsreglerade skyldigheten att begära förhandsavgörande gäller för de högsta domstolsinstanserna. Dessa måste således pröva frågan om inhämtande av förhandsavgörande antingen inför ett beslut om prövningstillstånd eller innan den på annat sätt slutligt avgör ett mål eller ärende.

Detta hindrar dock inte att det finns utrymme för förbättringar i det svenska regelverket. I synnerhet framstår det som ett problem att det i vissa fall inte framgår av rättens avgörande hur den har bedömt frågan om inhämtande av förhandsavgörande när denna fråga har aktualiserats. Mot denna bakgrund finns det anledning att närmare överväga behovet av kompletterande bestämmelser om hur de högsta domstolsinstanserna skall dokumentera sina ställningstaganden i frågor om inhämtande av förhandsavgörande.

5.3 Beslut om förhandsavgörande

Förslag: De högsta domstolsinstanserna skall i vissa fall meddela ett uttryckligt beslut i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Ett sådant beslut skall meddelas 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. Detta skall dock inte gälla vid handläggning av ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller vid handläggning av klagan över domvilla.

Ett beslut i frågan om huruvida förhandsavgörande skall inhämtas skall ange de skäl som det grundas på.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

I avsnitt 3.3 har lämnats en närmare beskrivning om hur nationella domstolar i vissa fall är skyldiga att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen.

När rätten beslutar att inhämta förhandsavgörande utgör detta, med svensk processrättslig terminologi, ett beslut under rättegången⁴³. Däremot är situationen mer oklar när rätten gör bedömningen att förhandsavgörande inte behöver inhämtas. Det finns inga bestämmelser i svensk processrätt som ålägger rätten att fatta ett beslut i en sådan situation.

Det finns inte heller i EG-fördraget några bestämmelser om hur nationella domstolar skall förfara när de kommer fram till att förhandsavgörande inte skall inhämtas. Frågan om vilka överväganden de högsta domstolsinstanserna skall göra innan de kan avgöra om de är skyldiga att vända sig till EG-domstolen har behandlats av EG-domstolen (se avsnitt 3.3). Något förenklat kan dessa överväganden sammanfattas enligt följande. Den högsta domstolsinstansen skall pröva om det i målet eller ärendet

⁴³ Jfr punkt 4 i EG-domstolens upplysningar och prop. 1994/95:19 s. 528.

har uppkommit en sådan tolkningsfråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. Om denna fråga besvaras jakande, skall rätten göra en skönsmässig bedömning av 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 gemenskapsrättsliga bestämmelsen redan har blivit föremål för en tolkning från EG-domstolens sida (*acte éclairé*) eller om den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (*acte clair*). Om det inte finns något sådant undantag från skyldigheten, skall förhandsavgörande begäras (jfr NJA 2004 s. 735).

Även om EG-fördraget inte säger något om hur domstolarnas ställningstagande skall dokumenteras har de högsta domstolsinstanserna i flera fall, där frågan om behovet av att inhämta förhandsavgörande har aktualiserats, tagit upp frågan i domen⁴⁴. Praxis är något annorlunda när prövningstillstånd inte meddelas, en situation som kommissionen särskilt har pekat på. 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 aktualiserats, förekommer det dock att rätten behandlar denna fråga i beslutet att inte meddela prövningstillstånd⁴⁵.

Införandet av en beslutsskyldighet

Som nyss har nämnts innehåller ett beslut att inte meddela prövningstillstånd ofta inget annat än att rätten inte finner skäl att meddela prövningstillstånd. Det framgår då inte att frågan om inhämtande av förhandsavgörande har varit föremål för rättens

⁴⁴ Se bl.a. NJA 2001 s 409, NJA 2001 s 214, NJA 1995 s 635, RÅ 2003 ref 96, RÅ 2003 ref 90, RÅ 2003 ref 36 och RÅ 1999 ref 76.

⁴⁵ Högsta domstolens beslut den 16 november 2004 i mål B 4274-04 och den 8 december 2004 i mål nr B 3986-01 och B 148-03.

prövning. Motsvarande gäller om rätten inte tar upp denna fråga i en dom. Visserligen kan det hävdas att rättens tystnad i frågan också är ett slags besked. Om rätten exempelvis vägrar prövningstillstånd utan att först begära förhandsavgörande, har den ju uppenbarligen ansett att någon skyldighet att inhämta förhandsavgörande inte föreligger. Tystnaden i detta avseende utgör, kan det hävdas, ett indirekt besked om hur rätten har sett på behovet av att begära förhandsavgörande. En sådan ordning är dock inte helt tillfredsställande. Om en fråga om inhämtande av förhandsavgörande har aktualiserats är det rimligt att rättens bedömning i denna fråga kommer till uttryck. Parterna och andra berörda har ett legitimt intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande. En sådan möjlighet är också ägnad att stärka förtroendet för rättskipningen. Den ger också bättre förutsättningar för utvecklandet av en enhetlig praxis i fråga om inhämtande av förhandsavgörande.

Mot denna bakgrund framstår det som lämpligt att skapa en reglering om hur skyldigheten att begära förhandsavgörande bör hanteras i de svenska domstolarna. Regleringen bör syfta till att säkerställa att de högsta domstolsinstanserna i vissa fall uttryckligen tar ställning till behovet av förhandsavgörande. Visserligen får det antas att det inte följer av gemenskapsrätten att rättens ställningstagande i dessa avseenden måste dokumenteras på något visst sätt. Men vad som ovan anförts om behovet av att ta del av rättens ställningstaganden i dessa frågor talar ändå för en sådan reglering. Det bör därför införas en skyldighet för de högsta domstolsinstanserna att i vissa fall fatta ett beslut i vilket rätten uttryckligen tar ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen.

Det bör poängteras att en sådan reglering inte är avsedd att reglera domstolarnas skyldighet att begära förhandsavgörande. Denna skyldighet, såsom den definieras i EG-fördraget och andra regleringar samt i EG-domstolens praxis, gäller oavsett utformningen av nationella processregler.

I vilka fall skall domstolen redovisa sitt ställningstagande?

När en ny reglering utformas, är det nödvändigt att tydligt avgränsa i vilka fall domstolen skall vara skyldig att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande. I princip bör rätten göra samma överväganden i frågan om inhämtande av förhandsavgörande, oavsett om förhandsavgörande begärs eller inte. Det är mot den bakgrunden naturligt att regleringen är tillämplig i såväl de fall då förhandsavgörande begärs som de situationer då rätten gör bedömningen att förhandsavgörande inte skall inhämtas.

De fall där det framstår som mest angeläget att domstolen redovisar sitt ställningstagande är när målet eller ärendet aktualiserar tillämpningen av en bestämmelse som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om men där den högsta domstolsinstansen likväl inte är skyldig att inhämta förhandsavgörande i det enskilda fallet. Det är särskilt när domstolarna tillämpar de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande som det finns ett behov av att rättens bedömning redovisas öppet.

Frågan är då vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en domstol skall vara skyldig att redovisa sitt ställningstagande. Det är knappast tillräckligt att så sker enbart i de fall en part har framställt ett formligt yrkande om att ett förhandsavgörande skall inhämtas. Som nämnts i avsnitt 3.2.1 saknar parternas inställning i frågan om inhämtande av förhandsavgörande i princip betydelse.

Ett sätt att avgränsa den nya regleringen är att 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 "har uppkommit" en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. En fördel med en sådan reglering är att den i stor utsträckning skulle bli tillämplig i just de fall där domstolen ändå måste överväga om förhandsavgörande skall inhämtas. Som nämnts ovan skall den högsta domstolsinstansen pröva om det har uppkommit en sådan fråga innan den tar ställning till om det

finns en skyldighet att begära förhandsavgörande i det enskilda fallet.

Övervägande skäl talar emellertid mot en sådan lösning. Den skulle innebära att domstolen måste redovisa ett ställningstagande i sådana fall där parterna själva inte har sett några kopplingar till gemenskapsrätten. En sådan reglering skulle därmed gå utöver vad som framstår som nödvändigt med hänsyn till det främsta syftet bakom regleringen, nämligen att tillgodose parternas legitima intresse av att kunna ta del av rättens ställningstagande till frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Det är också viktigt att det av regleringen tydligt framgår i vilka fall rätten skall fatta ett beslut. En reglering som anknyter till begreppet ”har uppkommit en tolkningsfråga” kan vara svår att tillämpa. Det kan exempelvis nämnas att det, enligt EG-domstolens uttalande i CILFIT- domen, inte räcker 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.

En annan möjlighet är att utforma den nya regleringen med hänsyn till vad parterna har uttalat i processen. En sådan reglering innebär att särskilt avseende fästs vid parternas förväntningar om att rätten skall ta uttrycklig ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Därmed ligger den väl i linje med det huvudsakliga syftet med regleringen; har en part gett till känna att han eller hon anser att målet eller ärendet har gemenskapsrättsliga kopplingar, finns det naturligtvis särskild anledning för domstolen att redovisa sitt ställningstagande. Och motsatsvis; parter som inte åberopar omständigheter med tydlig gemenskapsrättslig anknytning kan i mindre utsträckning förvänta sig att rätten tar uttrycklig ställning i frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

En lösning av detta slag kan utformas på flera olika sätt. Ett alternativ är att låta beslutsskyldigheten inträda enbart då en part har framställt ett formligt yrkande att ett förhandsavgörande inhämtas. Som ovan har konstaterats är det alternativet knappast tillräckligt. Ett annat alternativ är att ålägga domstolen en skyldighet att fatta ett uttryckligt beslut i frågan om inhämtande

av förhandsavgörande när någon av parterna under processen har anfört att målet eller ärendet gäller en gemenskapsrättslig frågeställning. Fördelen med det sistnämnda alternativet är att det tillgodoser parternas informationsintresse samtidigt som det är förhållandevis enkelt att tillämpa.

Mot en lösning av det sistnämnda slaget kan visserligen också riktas vissa invändningar. Den leder inte till bättre information i de fall då parterna har försummat att hänvisa till gemenskapsrätten men där rätten, efter en prövning av frågan, kommer fram till att förhandsavgörande inte skall inhämtas. En sådan situation kan uppkomma genom att gemenskapsrätten, enligt EG-domstolens praxis, i vissa fall skall beaktas *ex officio*⁴⁶. Att anknyta den nya regleringen till vad en part har uttalat kan också synas stämma mindre väl överens med de principer som gäller inom den svenska förvaltningsprocessrätten. Dessa omständigheter får dock anses väga mindre tungt i sammanhanget jämförda med intresset av att åstadkomma en enkel och lättillämplig reglering.

I sammanhanget bör uppmärksammas de ändringar som gjorts i arbetsordningen för den brittiska domstolen House of Lords med anledning av Lyckeskogsdomen⁴⁷. Ändringarna innebär att den s.k. Appeal Committee⁴⁸ skall ange skäl för ett beslut att inte meddela prövningstillstånd när överklagandet innehåller en gemenskapsrättslig frågeställning⁴⁹. Enligt arbetsordningen skall skälen återspegla de undantag från skyldigheten att begära 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 fråge-

⁴⁶ Jfr bl.a. målen C-430-431/93, van Schijndel m fl mot Stichting Pensionenfonds voor Fysiotherapeuten (REG 1995, s. I-4705) och C-72/95, Kraaijeveld m fl mot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (REG 1996, s. I-5403).

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ "a petition which includes a contention that a question of Community law is involved".

ställning. Den brittiska modellen synes kräva att den klagande parten framför argument i en gemenskapsrättslig fråga för att rätten uttryckligen skall behandla frågan om förhandsavgörande. Även om ändringarna i första hand innebär ett krav på att ange skäl synes de i praktiken innebära samma sak som den här diskuterade regleringen, nämligen ett krav på att rätten öppet redovisar att den har tagit ställning till frågan om behovet av ett förhandsavgörande.

Även om den brittiska modellen därför i viss mån bör kunna tjäna som förebild för en svensk reglering förefaller det inte lämpligt att ta efter den i alla delar. För det första är det inte lämpligt att införa en reglering som utgår från att rättens ställningstagande i frågan om behovet av förhandsavgörande skall redovisas enbart som skäl till beslut att inte meddela prövningstillstånd. Prövningen av behovet av ett förhandsavgörande måste ju göras fristående från bedömningen i prövningstillståndsfrågan. Det får därför anses angeläget att säkerställa att rätten behandlar frågan om inhämtande av förhandsavgörande på samma sätt oberoende av bedömningen i prövningstillståndsfrågan.

För det andra förefaller det inte lämpligt att begränsa regleringen till de fall där gemenskapsrätten åberopas i överklagandet. De intressen som talar för att rättens ställningstagande i fråga om behovet av förhandsavgörande skall dokumenteras kan exempelvis göra sig lika starkt gällande om motparten hänvisar till gemenskapsrätten. En annan situation är när klaganden senare under processen anför att det finns en gemenskapsrättslig tolkningsfråga i målet.

En svensk reglering bör därför i stället utgå från vad parterna har anfört i målet eller ärendet. Härigenom får parternas agerande direkt betydelse för när rätten skall ta uttrycklig ställning till frågan om inhämtande av förhandsavgörande. Det bör dock särskilt uppmärksammas att det, som nämnts ovan, kan finnas anledning för rätten att besluta att inhämta förhandsavgörande även i situationer som faller utanför en sådan reglering.

Begränsning av beslutsskyldigheten

Regleringen bör omfatta de fall där den av parten omnämnda frågan rör en bestämmelse om vars tolkning den aktuella domstolen enligt artikel 234 i EG-fördraget eller annan bestämmelse är skyldig att begära förhandsavgörande. Det är enbart vid tillämpningen av dessa bestämmelser som rätten behöver pröva om den i det aktuella målet eller ärendet är skyldig att begära förhandsavgörande. Som nämnts ovan är det också just när domstolarna tillämpar de av EG-domstolen fastslagna undantagen från skyldigheten att inhämta förhandsavgörande som det finns ett särskilt behov av att rättens bedömning kommer till uttryck.

Det kan synas naturligt att avgränsa den nya regleringen till de fall där någon av parterna har hänvisat till en "EG-rättslig" eller "gemenskapsrättslig" bestämmelse. En sådan avgränsning skulle emellertid bli ofullständig. Det följer av att det finns en skyldighet att begära förhandsavgörande i vissa frågor som inte omfattas av dessa begrepp. Enligt artikel 3.1 i protokollet till Brysselkonventionen omfattas nämligen vissa utpekade domstolar av en sådan skyldighet.

För att avgränsa tillämpningsområdet bör regleringen i stället utgå från de fördrags- och konventionsbestämmelser som innebär en skyldighet för de högsta domstolsinstanserna att begära förhandsavgörande. Som nämnts ovan utgörs dessa av artiklarna 68.1 och 234 i EG-fördraget samt artikel 3.1 i Brysselkonventionens protokoll. I dessa artiklar beskrivs de gemenskapsrättsliga tolkningsfrågor och andra frågor som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. Omfattningen av EG-domstolens behörighet har närmare behandlats i avsnitt 3.2.1 och 3.3.1.

Att räkna upp de nämnda artiklarna i den svenska regleringen framstår emellertid som mindre lämpligt. Lagtekniskt bör regleringen i stället utgå från EG-domstolens behörighet. Detta minskar behovet av ändringar om tillkommande fördrags- eller konventionsbestämmelser medför förändringar i domstolarnas skyldighet att inhämta förhandsavgörande.

Den nya regleringen bör således gälla om någon av parterna har hänvisat till en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om. Vidare bör regleringen knytas till de fall då skyldigheten att begära förhandsavgörande aktualiseras. Den bör därmed inte gälla i de situationer där den högsta domstolsinstansen enbart har en möjlighet att begära förhandsavgörande, såsom när det är frågan om tolkningen av åtgärder enligt artikel 35 EU-fördraget eller om tolkningen av andra internationella överenskommelser än Brysselkonventionen. Detsamma gäller när rätten i och för sig har möjlighet att begära förhandsavgörande rörande vissa frågor om tolkningen av nationell rätt⁵⁰. Den bör inte heller gälla för domstolar som inte omfattas av skyldigheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 3.1 i Brysselkonventionens protokoll, även om domstolens avgörande inte får överklagas. För att avgränsa regleringen till de fall där den av parten omnämnda tolkningsfrågan rör en bestämmelse som i och för sig medför en skyldighet att begära förhandsavgörande bör det föreskrivas att rätten skall fatta beslut i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande.

Inget bör dock hindra de högsta domstolsinstanserna från att fatta beslut om att inte inhämta förhandsavgörande när en tolkningsfråga omfattas av en bestämmelse som inte innebär någon generell skyldighet att begära förhandsavgörande, exempelvis vid ett yrkande om att ett sådant skall inhämtas eller när en tolkningsfråga aktualiseras på ett sådant sätt att det är befogat att rätten tar ställning till frågan.

I sammanhanget bör det noteras att det konstitutionella fördraget utvidgar skyldigheten att begära förhandsavgörande till områden där rätten idag har enbart en möjlighet att göra detta, exempelvis när det gäller polisiärt och straffrättsligt samarbete.

⁵⁰ Jfr bl.a. målen C-28/95 och C-130/95, Leur-Bloem mot Inspecteur der Belastingdienst/Onderneming Amsterdam 2 (REG 1997, s. I-4161).

Betydelsen av vad parterna har anfört

För att underlätta tillämpningen av den nya regleringen bör det krävas att parten hänvisar till en bestämmelse i gemenskapsrätten eller till något annat regelverk som innebär en skyldighet att inhämta förhandsavgörande. Det får anses befogat att ställa ett sådant krav på parterna när det gäller frågan om rätten skall vidta en processuell åtgärd av nu aktuellt slag. Det bör vidare krävas att parten preciserar på vilket sätt den fråga, som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet. Det bör således inte vara tillräckligt att parten framför ett blankt eller så opreciserat påstående om gemenskapsrättsliga implikationer att det inte går att avgöra om frågan har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet.

Det förefaller inte lämpligt att uppställa något krav på att uppgifterna skall anges i ett visst skede av handläggningen. Visserligen gynnas en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av att parterna uppmärksammar rätten på de frågor som de önskar att rätten skall ta ställning till i ett så tidigt skede av processen som möjligt, normalt genom att uppgifterna anges i överklagandet respektive svarsskrivelsen. Det kan dock inte uteslutas att det finns situationer där det är befogat att en part först senare under handläggningen lämnar uppgifter av detta slag. Mot den bakgrunden bör domstolen vara skyldig att redovisa sitt ställningstagande i frågan om förhandsavgörande, oavsett när under handläggningen som en part har fört in uppgifterna i målet eller ärendet.

En reglering av ovan beskrivet slag innebär att det blir förhållandevis enkelt för parterna och rätten att ta ställning till om ett beslut skall fattas. Den innebär också att parterna kommer att kunna styra över rättens beslutsskyldighet genom att anföra sådant som anges i bestämmelsen.

Ovan har diskuterats om domstolens skyldighet att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande bör inträda så snart det ”uppkommer” en tolkningsfråga i målet eller ärendet. Slutsatsen blev att det alternativet inte

borde väljas. Ett annat alternativ är att till den nyss diskuterade lösningen – där rättens skyldighet att redovisa ett ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande är beroende av vad parterna har anfört – foga ett krav på att det dessutom i målet skall ha uppkommit en gemenskapsrättslig tolkningsfråga. Detta skulle sannolikt minska antalet fall där domstolen tvingas redovisa ett ställningstagande.

Övervägande skäl talar dock mot en sådan lösning. Som konstaterats ovan kräver en reglering som utgår från att det uppkommer en tolkningsfråga att rätten måste göra helt andra överväganden innan den kommer fram till om den skall fatta ett beslut, än om beslutsskyldigheten grundas enbart på vad parterna anfört. En reglering som utgår enbart från vad parterna har anfört blir betydligt enklare att tillämpa för samtliga inblandade. På grund av detta bör denna sistnämnda lösning väljas.

Slutsats

Sammanfattningsvis bör således de högsta domstolsinstanserna meddela ett uttryckligt beslut i frågan om huruvida de är skyldiga att begära förhandsavgörande från EG-domstolen 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.

Motiveringskyldighet

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.

Det skulle otvivelaktligen underlätta parternas och andra berördas insyn i målet eller ärendet om rätten klargör skälen för

sitt ställningstagande. För framför allt parterna skulle det alltså vara av värde att rättsens beslut motiveras. Det torde också leda till större förutsebarhet i domstolarnas tillämpning av reglerna om förhandsavgörande.

I vilken utsträckning leder nu gällande bestämmelser till att ett beslut av detta slag 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 detsamma bör gälla beslut om kallelser och förelägganden för parter och andra att inställa sig vid rätten. Vidare uttalades att Högsta domstolens beslut, genom vilka prövningstillstånd meddelas, inte heller torde kräva någon motivering. Det framhölls att skälen för beslutet däremot alltid borde intas i beslut om ogillande av en invändning om rättegångshinder⁵¹. 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 prövningstillstånd⁵². En bestämmelse liknande 17 kap. 13 § rättegångsbalken finns i 28 § lagen om domstolsärenden.

I förvaltningsprocesslagen finns ingen uttrycklig reglering om 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 andra beslut än sådana som innebär att målet avgörs skall utformas enligt samma normer beror på beslutets karaktär⁵³.

Bestämmelserna i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden lämnar alltså rätten utrymme att

⁵¹ Processlagberedningens betänkande (SOU 1938:44) med förslag till rättegångsbalk, s. 226.

⁵² NJA II 1943 s. 221, jfr även RÅ 1998 not 154.

⁵³ Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 295.

avstå från motivering av icke-slutliga beslut. Visserligen skulle införandet av en särskild reglering om motivering av beslut av detta slag innebära en särbehandling jämfört med andra icke-slutliga beslut. Ett uttryckligt krav på motivering skulle dock kunna bidra till att säkerställa att de domstolar som prövar om de är skyldiga att begära förhandsavgörande närmare redovisar hur de bedömer denna fråga. Mot den bakgrunden och med hänsyn till det angivna intresset av att ett beslut av det aktuella slaget motiveras bör det införas ett generellt krav på motivering i dessa fall.

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

Vid beslut att begära förhandsavgörande ligger det i domstolarnas intresse att beakta EG-domstolens praxis för att undvika att EG-domstolen vägrar att besvara en fråga med hänvisning till otillräcklig motivering⁵⁴. Det finns dock knappast anledning att reglera frågan om motivering av detta slag av beslut närmare i svensk rätt.

När det gäller beslut att inte inhämta förhandsavgörande torde det i flertalet fall vara tillräckligt med en kortfattad motivering. 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 och när den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel. När rätten omfattas av en generell skyldighet att begära förhandsavgörande, torde det normalt räcka med att rätten anger vilket eller vilka av dessa undantag som är tillämpliga. Det bör i detta sammanhang beaktas att undantagen från skyldigheten att begära förhandsavgörande kan ändras, exempelvis genom ny praxis i EG-domstolen.

Kommer rätten fram till att det som parterna har anfört inte är tillräckligt för att det skall anses uppkomma en fråga som EG-

⁵⁴ Jfr punkt 6 i EG-domstolens upplysningar.

domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, torde det vara tillräckligt att rätten hänvisar till denna slutsats. I den situationen aktualiseras inte CILFIT-undantagen.

Hur omfattande motivering som bör lämnas i de olika fallen är emellertid en fråga som inte lämpar sig för reglering och den bör därför överlåtas till rättstillämpningen. Till skillnad från vad som gäller i det brittiska systemet bör bestämmelserna därför inte uppställa några särskilda krav på innehållet i motiveringen. Införandet av ett särskilt motiveringskrav innebär dock att det inte kommer att vara tillräckligt att rätten anger enbart att det inte finns skäl att begära förhandsavgörande.

5.3.1 Vilka domstolar bör omfattas?

Bedömning: Samtliga domstolar som omfattas av en skyldighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen bör vara skyldiga att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande.

Skälen för bedömningen

Högsta domstolen och Regeringsrätten

I enlighet med de bedömningar som har gjorts ovan bör den nya regleringen gälla såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten. Eftersom det för de båda domstolarna gäller olika förfarandebestämmelser, har det övervägts om också den nu aktuella regleringen bör skilja sig åt mellan domstolarna. Något avgörande skäl för detta synes dock inte finnas. Tvärtom ligger det ett särskilt värde i att regleringen utformas på ett enhetligt sätt. Båda domstolarna handlägger flera olika slag av mål och ärenden. Intresset av en enhetlig och överskådlig reglering talar för att samtliga slag av mål och ärenden bör omfattas av gemensamma bestämmelser.

Det finns dock goda skäl att särbehandla en ärendekategori, nämligen ansökningar om resning eller återställande av försutten tid samt klagan över domvilla (särskilda rättsmedel). I och för sig kan det finnas en skyldighet att begära förhandsavgörande även i sådana ärenden när de handläggs i Högsta domstolen eller Regeringsrätten. De intressen som talar för att rätten skall dokumentera sina ställningstaganden i frågan om behovet av förhandsavgörande gör sig emellertid, 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 lagakraftvärdigt 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. Sammantaget finns det inte tillräckligt starka skäl för att låta den nya regleringen gälla även i dessa situationer. I stället bör handläggningen av särskilda rättsmedel undantas. Inget bör dock hindra rätten från att fatta ett beslut om att inte inhämta förhandsavgörande, exempelvis vid ett yrkande om att ett sådant skall inhämtas eller när en gemenskapsrättslig tolkningsfråga aktualiseras.

Situationen är något annorlunda när det rör sig om ansökningar enligt lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Frågor om rättsprövning handläggs i Regeringsrätten. En rättsprövning avser avgöranden som har meddelats av regeringen eller annan förvaltningsmyndighet i ett förvaltningsärende. Det avgörande som ansökan riktas mot har inte varit föremål för en domstolsprocess. Det finns alltså ingen domstol som tidigare i ärendet har haft möjlighet att inhämta förhandsavgörande. Frågan om inhämtande av förhandsavgörande kan aktualiseras för första gången i rättsprövningsärendet. Mot denna bakgrund bör beslutsskyldigheten gälla även vid rättsprövning.

Andra domstolar som är skyldiga att begära förhandsavgörande

Som framgått ovan är det inte bara Högsta domstolen och Regeringsrätten som omfattas av en skyldighet att begära förhandsavgörande. En rimlig utgångspunkt är att även andra domstolar som är skyldiga att begära förhandsavgörande bör omfattas av samma reglering som Högsta domstolen och Regeringsrätten.

När det gäller hovrätter och kammarrätter har det genom Lyckeskogsdomen klargjorts att dessa inte är skyldiga att begära förhandsavgörande om deras avgöranden kan överklagas till Högsta domstolen respektive Regeringsrätten. Så är fallet även när det finns ett krav på prövningstillstånd för att målet skall kunna prövas i hovrätten respektive kammarrätten. Så länge som mellaninstansens slutliga ställningstagande, t.ex. ett beslut att inte meddela prövningstillstånd, kan överklagas till antingen Högsta domstolen eller Regeringsrätten åvilar skyldigheten enligt EG-fördraget att begära förhandsavgörande enbart de två högsta domstolsinstanserna. Motsvarande gäller för andra domstolar där det finns ett krav på prövningstillstånd, men där det ändå är möjligt att överklaga prövningstillståndsbedömningen till en högre domstolsinstans. Däremot omfattas hovrätterna och kammarrätterna av skyldigheten att begära förhandsavgörande när deras avgörande inte får överklagas. Som nämnts i avsnitt 4.2 är detta fallet i bl.a. mål om underhållsbidrag i hovrätterna, i vissa hyresmål i Svea hovrätt och vid beslut om överklagade frågor om ersättning till offentligt biträde. Om överrätten, när detta är möjligt i s.k. ventilfall, tillåter överklagande, övergår dock skyldigheten att begära förhandsavgörande till Högsta domstolen respektive Regeringsrätten.

Den nya regleringen bör således utformas så att den omfattar hovrätter och kammarrätter, när deras avgörande inte kan överklagas.

Det kan noteras att skyldigheten att begära förhandsavgörande inte aktualiseras vid hovrätternas och kammarrätternas handläggning av särskilda rättsmedel, eftersom deras avgöranden i så fall kan överklagas till Högsta domstolen, jfr 58 kap. 14 §

rättegångsbalken, respektive till Regeringsrätten, jfr 2 § första stycket 1 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Motsvarande gäller vid rättsprövning i kammarrätterna, jfr 2 § första stycket 2 lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

Den nya regleringen bör även gälla för andra domstolar som alltid, eller enbart i vissa fall, är högsta instans. Till dessa hör Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Miljööverdomstolen. Därutöver bör det säkerställas att andra organ, vars avgöranden inte kan överklagas, omfattas av regleringen. Som nämnts ovan är det EG-domstolen som bedömer frågan om vilka organ som skall omfattas av domstolsbegreppet. Den fortsatta rättsutvecklingen kan således medföra att ytterligare organ kan anses ha rätt att begära förhandsavgörande. I de fall dessa organs avgöranden inte får överklagas kommer de också, i vissa fall, att omfattas av en skyldighet att göra detta. De bör därför omfattas av samma reglering som de ovan nämnda domstolarna.

Övriga domstolar

När det gäller domstolar som inte utgör högsta domstolsinstans och därmed inte omfattas av någon skyldighet att inhämta förhandsavgörande, förutom i Foto-Frost-fallen, se avsnitt 3.2.2, finns inte motsvarande behov av att införa en reglering av det nu aktuella slaget. EG-fördraget bygger, som ovan har redovisats, på principen att det enbart är de högsta domstolsinstanserna som, i vissa fall, måste inhämta förhandsavgörande. Som nämnts ovan fattar domstolar ett beslut under rättegången när de begär förhandsavgörande. Inget hindrar dock underrätterna från att fatta ett uttryckligt beslut i frågan även när förhandsavgörande inte inhämtas.

Det har inte framkommit något behov av särskilda bestämmelser om hur frågan om förhandsavgörande skall hanteras i domstolar som har rätt, men inte är skyldiga, att begära förhandsavgörande.

5.3.2 Författningstekniska frågor

Förslag: Domstolarnas skyldighet att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen regleras i en särskild lag.

Skälen för förslaget: Bestämmelser om hur domstolarna skall hantera frågor om förhandsavgörande kan antingen tas in i författning eller i arbetsordningarna för de aktuella domstolarna. Högsta domstolens ledamöter har förordat det senare alternativet och även angett hur frågan skulle kunna regleras i Högsta domstolens arbetsordning. Alternativet med ändringar i domstolarnas arbetsordningar diskuteras sist i detta avsnitt. Slutsatsen i denna promemoria är dock att en författningsreglering är att föredra.

En gemensam lagbestämmelse

Om en ny reglering skall komma till uttryck i författning, bör det ske i lag, jfr 11 kap. 4 § regeringsformen. Det kan diskuteras var sådana lagbestämmelser skall placeras. De aktuella besluten kommer att utgöra beslut under rättegången. Mot denna bakgrund talar mycket för att bestämmelserna bör införas i de lagar som reglerar rättegången i respektive domstol, i första hand rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden.

En sådan lösning skulle för Högsta domstolens del innebära införandet av bestämmelser om en beslutsskyldighet i rättegångsbalken i 55 kap., om överklagade domar, i 56 kap., om överklagade beslut, samt i 57 kap., om mål som tas upp omedelbart av Högsta domstolen. Dessutom skulle det behöva införas en hänvisning i lagen om domstolsärenden till relevant bestämmelse i rättegångsbalken. För Regeringsrättens del skulle det vara tillräckligt med en bestämmelse i anslutning till 35–37 §§ förvaltningsprocesslagen, som reglerar överklagande hos Regeringsrätten.

När det gäller hovrätterna skulle motsvarande lagstifningsteknik som för Högsta domstolen innebära att särskilda bestämmelser måste införas i rättegångsbalken i 50 kap., om överklagade domar i tvistemål, i 51 kap., om överklagade domar i brottmål samt i 52 kap., om överklagade beslut. Dessutom skulle en hänvisning av samma slag som för Högsta domstolen behöva göras i lagen om domstolsärenden. För kammarrätternas del skulle det vara tillräckligt med en bestämmelse i anslutning till 33–34 a §§ förvaltningsprocesslagen, rörande överklagande hos kammarrätten. Bestämmelserna för hovrätterna och kammarrätterna skulle behöva utformas så att de blev tillämpliga enbart om domen eller det slutliga beslutet inte får överklagas.

Vidare skulle ändringar behöva göras i reglerna för Arbetsdomstolen. I 5 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister hänvisas till bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i tingsrätt i de fall Arbetsdomstolen är första domstol. Mot bakgrund av att tingsrätter inte är skyldiga att begära förhandsavgörande är denna hänvisning inte tillräcklig för att Arbetsdomstolen skall omfattas av en beslutsskyldighet i samtliga fall. För att uppnå detta skulle det därför behöva införas en hänvisning till relevant bestämmelse i rättegångsbalken.

Därutöver skulle det behöva övervägas om det är nödvändigt att införa bestämmelser för att säkerställa att också Marknadsdomstolen omfattas av motsvarande beslutsskyldighet. Det kan bl.a. noteras att handläggningen i Marknadsdomstolen förutsätts ske i rättegångsliknande former och i stort sett efter rättegångsbalkens principer⁵⁵. Mot denna bakgrund förefaller en ny reglering i rättegångsbalken och lagen om domstolsärenden komma att bli tillämplig även i Marknadsdomstolen.

En annan fråga är om det, med den nu angivna lagstifningstekniken, skulle vara nödvändigt att särskilt reglera förfarandet i Miljööverdomstolen. När denna domstol är sista instans skall, om inte annat är föreskrivet, bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen tillämpas, jfr 20 kap. 3 § andra stycket och 23 kap. 8 § miljöbalken. I förstnämnda paragraf finns det även hän-

⁵⁵ Prop. 1970:57 s. 167.

visningar till vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol och till lagen om domstolsärenden. Mot denna bakgrund förefaller det inte nödvändigt att särskilt reglera beslutsskyldigheten för Miljööverdomstolen.

Däremot skulle det sannolikt finnas anledning att införa en generell bestämmelse för att säkerställa att även andra domstolar och myndigheter, vars avgörande 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 organ, 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. Detta blir särskilt tydligt för hovrätternas del. 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.

Mot denna bakgrund förefaller det 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 ovan nämnda lagen (se avsnitt 3.5) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. Den lagen innehåller redan bestämmelser om inhämtande av förhandsavgörande och är tillämplig för samtliga svenska domstolar. Visserligen reglerar lagen enbart vissa särskilda situationer, nämligen rätten och skyldigheten att begära förhandsavgörande enligt vissa internationella överenskommelser, i första hand Europakonventionen. Systemet med förhandsavgörande enligt bl.a. EG-fördraget regleras således inte i lagen. Denna omständighet hindrar dock inte att det i lagen införs en generell bestämmelse som reglerar samtliga fall när det finns en skyldighet att begära förhandsavgörande, oavsett om en sådan skyldig-

het följer av EG-fördraget eller av en internationell överenskommelse. En sådan lösning säkerställer att samtliga organ som omfattas av EG-domstolens domstolsbegrepp och som är sista instans omfattas av den nya regleringen. Det medför att regleringen kommer att gälla oavsett vilken lag som reglerar handläggningen i domstolen.

Handläggningen i övrigt av frågor om inhämtande av förhandsavgörande kommer dock även fortsättningsvis att regleras av de lagar som styr förfarandet i de högsta domstolsinstanserna, i första hand rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen och lagen om domstolsärenden.

Mot denna bakgrund bör en generell bestämmelse om domstolars skyldighet att redovisa sitt ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande placeras i lagen om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. Som nämnts ovan bör bestämmelsen utformas så att rätten skall besluta i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen 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. För att utesluta de fall där rätten inte är högsta instans och således inte omfattas av en skyldighet att inhämta förhandsavgörande bör bestämmelsen utformas så att den gäller enbart om domstolens dom eller slutliga beslut i målet eller ärendet inte får överklagas. Vidare bör det, som nämnts ovan, även föreskrivas en skyldighet att motivera beslutet. Slutligen bör det anges att bestämmelsen inte skall gälla vid handläggningen av särskilda rättsmedel.

Det har inte framkommit något som ger anledning att ändra lagens nuvarande bestämmelser. Dessa bör därför finnas kvar, i sak oförändrade. En så omfattande förändring av lagen innebär dock att lagen bör upphävas och att dess nuvarande bestämmelser överförs till en ny lag. Det bör uppmärksammas att den i lagförslaget använda benämningen ”EG-domstolen”⁵⁶ kan behöva justeras till ”Europeiska unionens domstol” med anled-

⁵⁶ Angående användningen av denna term, jfr 2 kap. 2 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank.

ning av ett ikraftträdande av fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.

Ändringar i domstolarnas arbetsordningar?

Som tidigare har angetts har Högsta domstolens ledamöter, som under hand beretts tillfälle att inkomma med synpunkter, motsatt sig lagstiftning om en besluts- och motiveringsskyldighet och förordat en lösning som innebär att följande bestämmelser införs i domstolens arbetsordning (Ju2004/9463/DOM).

Uppkommer fråga om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen innan frågan om prövningstillstånd har avgjorts, bör målet anmälas för avdelning med tre ledamöter eller fullsutten avdelning eller, om prövningen är av enkel beskaffenhet, för avdelning bestående av en ledamot.

Bör fråga som avses i [föregående stycke] bli föremål för särskilt beslut under rättegång skall revisionssekreteraren lämna förslag till sådant beslut och motivera förslaget. Förslaget till beslut skall, om inte avdelningen medger annat, vara skriftligt.

En fördel med en ordning som innebär att domstolarna själva reglerar frågan i sina arbetsordningar är att den kan medge större flexibilitet än en lagreglering. Regleringarna kan anpassas bättre till de förfaranden som gäller i de olika domstolarna. Domstolarna får också större möjligheter att anpassa handläggningen till omständigheterna i det enskilda fallet.

Högsta domstolens förslag förutsätter emellertid att inte bara Högsta domstolen utan även alla övriga domstolar som kan vara skyldiga att begära förhandsavgörande inför arbetsordningsbestämmelser om hur de skall hantera frågor om förhandsavgörande. Att så verkligen blir fallet kan emellertid inte garanteras, eftersom domstolarna själva råder över sina arbetsordningar. Och även om sådana arbetsordningsbestämmelser kommer till stånd, finns det en risk för att regleringen i de skilda arbetsordningarna inte blir enhetlig utan kommer att skilja sig åt

på ett sätt som är negativt för parterna. En ytterligare aspekt är att lagbestämmelser är lättare tillgängliga för parter och övriga berörda än domstolarnas interna arbetsordningar.

Övervägande skäl talar därför för att frågan om domstolarnas skyldighet att redovisa sitt ställningstagande i den aktuella frågan regleras i lag på det sätt som har angetts ovan.

Det kan tilläggas att Högsta domstolens förslag delvis skiljer sig från den ordning som numera gäller i brittiska House of Lords. Bl.a. mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om förslaget går tillräckligt långt. Även om en arbetsordningslösning skulle väljas kan det därför finnas skäl att välja en något annorlunda lösning än den som Högsta domstolen har skisserat.

5.4 Behörighet att fatta beslut

Bedömning: Frågan om vem som får fatta beslut i frågan om huruvida rätten är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen behöver inte författningsregleras.

Skälen för bedömningen

Högsta domstolen och Regeringsrätten

Enligt nuvarande ordning får den eller de ledamöter som gör tillståndsprövningen vidta för denna prövning nödvändiga förberedande åtgärder. Till dessa hör att förelägga klaganden att avhjälpa eventuella brister i överklagandet. Andra förberedande åtgärder kan vara att komplettera utredningen genom skriftväxling eller genom inhämtande av yttrande från en myndighet eller organisation som inte är part i målet⁵⁷. Det är inte nödvändigt att reglera i vilken utsträckning beslut av nu föreslaget slag utgör sådana för tillståndsprövningen nödvändiga förberedande åtgärder som den eller de ledamöter som gör denna prövning får vidta.

För beredning och föredragning av mål i Högsta domstolen och Regeringsrätten finns särskilda tjänstemän, revisions- och regeringsrättssekreterare⁵⁸. Dessa svarar bl.a. för beredningen av målen⁵⁹. I instruktionerna för Högsta domstolen och Regeringsrätten anges vissa beredningsåtgärder som revisions- och regeringsrättssekreterare inte får vidta.

Det får anses ligga i sakens natur att beslut i frågan om huruvida förhandsavgörande skall inhämtas, vilket är en viktig fråga som kan ge upphov till besvärliga överväganden, inte fattas av revisionssekreterare eller regeringsrättssekreterare. Något

⁵⁷ Knutsson, SvJT 1989 s. 280 och 24 § förvaltningsprocesslagen.

⁵⁸ 3 kap. 8 § rättegångsbalken och 7 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

⁵⁹ 7 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen och 7 § förordningen (1996:377) med instruktion för Regeringsrätten.

behov av att författningsreglera denna fråga bedöms därför inte finnas.

Hovrätter och kammarrätter

För både hovrätter och kammarrätter gäller att åtgärder som endast avser beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot eller av annan tjänsteman i domstolen. I förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion och förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion räknas vissa beredningsåtgärder upp som en enskild domare inte får vidta.

Frågan om inhämtande av förhandsavgörande i hovrätt och kammarrätt torde komma att aktualiseras enbart i undantagsfall. Det får anses ligga i sakens natur att beslut av nu aktuellt slag inte fattas av en enskild domare. Det är därför inte nödvändigt att författningsreglera denna fråga.

Andra domstolar

De bestämmelser som finns om Miljööverdomstolens och Marknadsdomstolens sammansättning, i 20 kap. 11 § miljöbalken och 9 § lagen om marknadsdomstol m.m., får anses fullt tillräckliga när det gäller befogenhet att fatta beslut av nu aktuellt slag. Det finns därför inte något behov av särskilda bestämmelser för dessa domstolars del.

Arbetsdomstolen är, enligt huvudregeln i 3 kap. 6 § lagen om rättegång i arbetstvister, domför med ordföranden och minst fyra andra ledamöter. Av förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen följer att sekreterarna svarar för beredning av mål men inte får vidta vissa uppräknade åtgärder. Av motsvarande skäl som för Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätterna samt kammarrätterna finns det inte behov av att författningsreglera frågan om vem som får fatta beslut i frågan om förhandsavgörande skall inhämtas.

6 Ekonomiska och andra konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför inga ökade kostnader för staten.

Skälen för bedömningen: Förslagen i denna promemoria kommer inte att leda till någon ökning av antalet mål och ärenden i Högsta domstolen eller Regeringsrätten eller i de övriga domstolar som är skyldiga att begära förhandsavgörande. Den föreslagna skyldigheten att i vissa mål och ärenden redovisa domstolens ställningstagande i frågan om inhämtande av förhandsavgörande kan dock antas medföra något ökade arbetsinsatser i dessa domstolar. De ökade kostnaderna bedöms dock kunna rymmas inom anslagsramarna.

Förslagen får inte några konsekvenser för den kommunala miljöstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållandet till större företag eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller när det gäller miljö- och jämställdhetsfrågor kommer förslagen att få några effekter.

7 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2006. Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

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

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om förhandsavgörande från EG-domstolen

Lagen är ny och innehåller vissa bestämmelser om förhandsavgörande från EG-domstolen. Den motsvarar delvis den tidigare gällande lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. De närmare övervägandena har redovisats i avsnitt 5.3.

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 anført 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).

Paragrafen innehåller bestämmelser om en besluts- och motive-ringskyldighet för domstolar, som utgör sista instans, i frågor om inhämtande av förhandsavgörande från EG-domstolen. Paragrafen kompletterar de fördrags- och konventionsreglerade bestämmelser som innebär en skyldighet att inhämta förhandsavgörande, för närvarande artikel 68.1 och 234 i EG-fördraget samt artikel 3.1 i Brysselkonventionens protokoll. Den påverkar inte den skyldighet som domstolarna har att inhämta förhandsavgörande enligt dessa bestämmelser (jfr avsnitt 3.3).

Av *första stycket* följer att domstolar i sista instans skall fatta beslut i frågan om huruvida de är skyldiga att begära förhandsavgörande 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.

Bestämmelsen är tillämplig för sådana domstolar som omfattas av EG-domstolens domstolsbegrepp (jfr avsnitt 3.2.2), om dess dom eller slutliga beslut i målet eller ärendet inte får överklagas. Bestämmelsen skall således tillämpas av Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen. Vidare skall Miljööverdomstolen tillämpa bestämmelsen i mål där domstolens avgörande inte får överklagas (23 kap. 8 § miljöbalken). Dessutom är bestämmelsen tillämplig för hovrätten och kammarrätten när de, i de fall där detta är möjligt, inte tillåter överklagande till Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Dessutom är bestämmelsen tillämplig för andra organ som omfattas av EG-domstolens domstolsbegrepp, om dess avgörande inte får överklagas. Bestämmelsen är tillämplig i alla typer av mål och ärenden oavsett om ett avgörande överklagas till domstolen eller om talan väcks direkt i domstolen (jfr 57 kap rättegångsbalken för Högsta domstolens del och 2 kap. 1 § lagen [1974:371] om rättegången i arbetstvister för Arbetsdomstolens del).

För att bestämmelsen skall vara tillämplig krävs att 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. Det saknar betydelse när och hur parten anför detta. Det bör dock krävas att parten anger vilken

gemenskapsrättslig bestämmelse, eller annan bestämmelse om vars tolkning EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, som parten anser har betydelse i målet eller ärendet. Parten bör också precisera på vilket sätt tolkningen av denna bestämmelse har rättslig betydelse för bedömningen av målet eller ärendet. Det bör således inte vara tillräckligt att parten framför ett blankt eller så opreciserat påstående om gemenskapsrättsliga implikationer att det inte går att avgöra om frågan har betydelse för bedömningen av målet eller ärendet.

Av första stycket följer avslutningsvis att domstolen skall besluta i frågan om huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EG-domstolen. Rätten skall således fatta ett uttryckligt beslut där den tar ställning till om den skall inhämta förhandsavgörande eller inte. Beslutsskyldigheten gäller oberoende av om det krävs prövningstillstånd och oberoende av om sådant tillstånd meddelas. Beslutsskyldigheten gäller för samtliga domstolar, vars dom eller slutliga beslut i målet eller ärendet inte får överklagas, i frågor som rör EG-domstolens behörighet enligt artiklarna 68.1 och 234 i EG-fördraget och för Högsta domstolen, Regeringsrätten, Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen, när frågan rör tolkningen av Brysselkonventionen. I dessa fall, där det finns en skyldighet i sig att inhämta förhandsavgörande, skall rätten i beslutet pröva om det finns en skyldighet att göra detta i det aktuella fallet. Frågan om vilka omständigheter som skall beaktas vid denna prövning har närmare behandlats i avsnitt 5.3 (se även avsnitt 3.3.2). Beslutet utgör ett beslut under rättegången och således inte ett slutligt beslut. Beslutet kan fattas när som helst under målets eller ärendets handläggning. Det finns inget som hindrar rätten från att ta upp frågan på nytt om den tidigare under handläggningen har beslutat att inte inhämta förhandsavgörande. För de allmänna domstolarnas del gäller att besluten inte behöver sättas upp särskilt. Av 25 § förordningen (1996:291) om mål och ärenden i domstol följer 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 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 andra än slutliga beslut får sättas upp särskilt eller tas in i protokollet eller tecknas på en handling i akten.

Enligt *andra stycket* skall ett beslut enligt första stycket ange de skäl som det grundas på. Om beslutet innebär att förhandsavgörande inhämtas, bör det innehålla de skäl som föranlett frågan till EG-domstolen (jfr även EG-domstolens upplysningar punkt 6). 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 och när den korrekta tolkningen av gemenskapsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för något rimligt tvivel (se avsnitt 3.3.2). Normalt torde det räcka med att rätten anger vilket eller vilka av dessa undantag som är tillämpliga. Det bör dock beaktas att dessa undantag kan ändras, exempelvis genom ny praxis av EG-domstolen. Om det som parterna har angivit inte är tillräckligt för att det skall anses uppkomma en fråga som EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande om, torde det vara tillräckligt att rätten hänvisar till denna slutsats. I en sådan situation aktualiseras inte CILFIT-undantagen.

I *tredje stycket* undantas tillämpningen av 58 och 59 kap. rättegångsbalken samt 37 b § och 37 c § förvaltningsprocesslagen från bestämmelsens tillämpningsområde. Beslutsskyldigheten gäller således inte vid ansökningar om resning eller återställande av försutten tid eller vid klagan över domvilla. Undantaget gäller också för handläggning av särskilda rättsmedel enligt 42 § lagen (1996:242) om domstolsärenden, som hänvisar till aktuella bestämmelser i rättegångsbalken.

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.

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

Paragrafen överensstämmer i sak med lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall (jfr prop. 1996/97:164, avsnitt 10 och 13.1).

Första stycket reglerar rätten och skyldigheten att begära förhandsavgörande från EG-domstolen enligt internationella överenskommelser som ingåtts inom ramen för EU och som Sverige har tillträtt. Europolkonventionen, bedrägerikonventionen och korruptionsprotokollet utgör sådana överenskommelser som har trätt i kraft.

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

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

Upplysningar angående begäran om förhandsavgörande från de nationella domstolarna

Utvecklingen av gemenskapens rättsordning är till stor del frukten av det samarbete som upprättats mellan Europeiska gemenskapernas domstol och de nationella domstolarna med tillämpning av det förfarande för förhandsavgörande som föreskrivs i artikel 177 i EG-fördraget och motsvarande bestämmelser i EKSG-fördraget och Euratomfördraget.

För att göra detta samarbete mera effektivt och på så sätt underlätta för EG-domstolen att motsvara de förväntningar som de nationella domstolarna har och ge dessa användbara svar på deras frågor, lämnar EG-domstolen de berörda och särskilt de nationella domstolarna följande upplysningar.

Det bör understrykas att dessa upplysningar endast är av informativ karaktär och att de inte innehåller några regler eller avser att vara till ledning för tolkningen av de bestämmelser som gäller för begäran om förhandsavgörande. De utgör endast praktiska upplysningar som i ljuset av de erfarenheter som har vunnits vid tillämpningen av förfarandet för förhandsavgörande kan vara till nytta för att undvika svårigheter som EG-domstolen ibland har ställts inför.

1. Varje domstol i medlemsstaterna får begära att EG-domstolen tolkar en gemenskapsrättslig regel i fördragen eller sekundär-rätten när den anser detta nödvändigt för att avgöra en tvist inför den.

De domstolar vilkas avgöranden inte kan överklagas enligt den nationella rättsordningen är skyldiga att föra de tolkningsfrågor som uppkommer inför dem vidare till EG-domstolen, utom när frågan redan har avgjorts i rättspraxis eller när det framstår som uppenbart hur den gemenskapsrättsliga regeln skall tillämpas.

2. EG-domstolen har behörighet att avgöra giltigheten av de rättsakter som har antagits av gemenskapens institutioner. De nationella domstolarna har möjlighet att underkänna de invändningar om ogiltighet som görs gällande inför dem. Alla nationella domstolar, också de vilkas avgöranden kan överklagas, måste vända sig till EG-domstolen när de har för avsikt att ifrågasätta giltigheten av en av gemenskapens rättsakter.

Inte desto mindre kan en nationell domstol, när den hyser allvarliga tvivel om giltigheten av en av gemenskapens rättsakter vilken ligger till grund för en intern rättsakt, interimistiskt besluta om uppskov med tillämpningen av denna rättsakt eller vidta varje annan interimistisk åtgärd i detta avseende. Den är i sådana fall skyldig att föra frågan vidare till EG-domstolen och därvid ange av vilka skäl den anser att gemenskapens rättsakt inte är giltig.

3. Frågan i en begäran om förhandsavgörande måste begränsas till att gälla tolkningen eller giltigheten av en gemenskapsrättslig regel, eftersom tolkningen av nationell rätt och bedömningen av dennas giltighet inte faller inom EG-domstolens behörighet. Tillämpningen av den gemenskapsrättsliga regeln i det enskilda fall som den hänskjutande domstolen ställts inför ankommer på den domstolen.

4. Den nationella domstolens beslut att föra en fråga vidare till EG-domstolen kan ges vilken form som helst som är tillåten enligt den nationella rättsordningen för beslut under rättegången. När en fråga förs vidare till EG-domstolen leder detta i allmänhet till att målet vid den nationella domstolen måste förklaras vilande till dess EG-domstolen har avgjort frågan. Det

ankommer dock helt på den nationella domstolen att i enlighet med den nationella rätten fatta beslut i detta avseende.

5. Beslutet om begäran om förhandsavgörande, inklusive den ställda frågan, översätts till gemenskapens övriga officiella språk av EG-domstolens personal. Problem rörande tolkningen eller giltigheten av gemenskapsrätten är ofta av allmänt intresse och medlemsstaterna och gemenskapens institutioner har rätt att inkomma med yttranden. Det är således önskvärt att detta beslut formuleras på ett så klart och precist sätt som möjligt.

6. Beslutet om begäran om förhandsavgörande skall vara motiverat på ett kortfattat sätt men ändå så utförligt att såväl EG-domstolen som de som skall underrättas om beslutet (medlemsstaterna, kommissionen och i förekommande fall rådet och Europaparlamentet) kan förstå den faktiska och rättsliga bakgrunden till målet vid den nationella domstolen.

Särskilt måste beslutet ange de faktiska omständigheter som är nödvändiga för att förstå den rättsliga betydelsen av tvisten vid den nationella domstolen, de rättsregler som kan vara tillämpliga, de skäl som föranlett den nationella domstolen att ställa frågan till EG-domstolen och i förekommande fall parternas argument. Dessa upplysningar syftar till att underlätta för EG-domstolen att lämna ett användbart svar till den nationella domstolen.

Vidare måste beslutet om begäran om förhandsavgörande åtföljas av en kopia av de handlingar som är nödvändiga för att förstå tvisten, särskilt de tillämpliga nationella bestämmelserna. Emellertid skall den hänskjutande domstolen se till att dess beslut innehåller alla relevanta upplysningar, eftersom akten och de handlingar som bifogats beslutet om begäran om förhandsavgörande inte alltid översätts i sin helhet till de olika officiella språken i gemenskapen.

7. Den nationella domstolen kan hänskjuta en fråga till EG-domstolen från det att den konstaterar att ett beslut angående

tolkning eller giltighet på en eller flera punkter är nödvändigt för att den skall kunna meddela sin dom. Det bör emellertid understrykas att det inte ankommer på EG-domstolen att avgöra tvister rörande de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen eller meningsskiljaktigheter rörande tolkningen eller tillämpningen av regler i den nationella rätten. Det är således önskvärt att beslutet att föra en fråga vidare inte fattas förrän på det stadium av rättegången vid den nationella domstolen då denna är i stånd att, åtminstone i form av antaganden, beskriva problemets faktiska och rättsliga bakgrund. Det kan därför vara processekonomiskt lämpligt att frågan inte ställs förrän efter en kontradiktorisk förhandling.

8. Beslutet om begäran om förhandsavgörande och relevanta handlingar bör den nationella domstolen sända direkt till EG-domstolen i rekommenderat brev (adresserat "Europeiska gemenskapernas domstol, kansliet, L-2925 Luxemburg", telefon 352-43031). Till dess förhandsavgörande meddelas står kansliet i kontakt med den nationella domstolen och översänder kopior av inkommande handlingar (skriftliga yttranden, förhandlingsrapporten och generaladvokatens förslag till avgörande). EG-domstolen översänder också domen till den hänskjutande domstolen. EG-domstolen önskar också att den nationella domstolen underrättar den om tillämpningen av domen i tvisten inför den nationella domstolen och, i förekommande fall, översänder sitt slutliga avgörande.

9. Förfarandet för förhandsavgörande inför EG-domstolen är kostnadsfritt och EG-domstolen uttalar sig inte om de rättegångskostnader som parterna i målet inför den nationella domstolen har haft.